

Redaktionelt forord

Er de nordiske velfærdsstats- og arbejdsmarkedsmodeller skrøbelige eller robuste? Leverer disse modeller resultater i verdensklasse, eller er de selvsamme modeller den største hindring for de nordiske samfunds beskæftigelsesgrad, produktivitet og innovation? Hvordan måler man i grunden, hvorvidt de nordiske modeller er succeser eller anakronismer fra en svunden tid? Det er nogle af de centrale spørgsmål, der tages op i dette temanummer om de nordiske velfærdsstater og globaliseringen. Den overordnede konklusion er, at de nordiske modeller klarer sig overraskende godt på trods af de udfordringer som eksempelvis den økonomiske globalisering, den grænseoverskridende arbejdskraftsvandring og den europæiske arbejdsmarkedsregulering udgør. Modellerens hovedbestanddele er intakte; der leveres beskæftigelse, uddannelse og velfærd, men også resultater, der kun vanskeligt kan måles i et snævert økonomisk optik – inklusion, tilid, tryghed, politisk stabilitet etc. Det viser sig, at der på trods af ligheder på tværs af de nordiske lande også er bemærkelsesværdige forskelle på de nordiske velfærdsstaters indretning og funktionsmåde. Det viser sig også, at modellerne er dynamiske. De udvikler sig, i takt med at hjemlige såvel som internationale forhold ændres. Der er ikke noget, der umiddelbart peger i retning af, at de nordiske modeller afvikles til fordel for en bredere

international standard. Tværtom tyder meget på, at der i starten af 2000'erne var en europæisk interesse for den nordiske sociale investeringsstrategi, svensk pensionsreform og dansk *flexicurity*. Endnu er det for tidligt at vurdere konsekvenserne af den indeværende krise, men foreløbige oplysninger tyder på, at der er sat en dæmper på udviklingen af nordisk inspirerede løsninger i Europa, og at flere arbejdstagere og unge flytter fra syd til nord i Europa.

Dette temanummers bidrag er indsamlet af gæsteredaktør *Jon Kvist*, der har ledet et nordisk forskningsarbejde om netop velfærdsstatens udfordringer i et globalt perspektiv. Bidragyderne præsenterede første gang deres analyser ved konferencen "Welfare States Facing Global Turbulence, Ageing and Migration: Rising to the Occasion, Coping or Adjusting Downwards?", der blev afviklet den 23.-25. august 2012 i Oslo. De respektive bidrag er senere blev kraftigt revideret, fagfællebedømt og fremstår nu som et samlet hele. Anders Freundt takkes for oversættelse af artiklerne af *Joakim Palme*, *Anne Skevik* og *Jon Erik Dølvik*.

Uden for tema optrykkes endvidere en artikel af *Flemming Ibsen*, *Laust Høgedahl* og *Steen Scheuer*, der studerer det danske marked for fagforeninger, og *Peter Heyn Nielsen*, der

identificerer udviklingstræk i de åbningstaler, den siddende statsminister traditionelt holder ved folketingsårets begyndelse. *Lars Bille* slutter artikelrækken af med en politisk kronik for 2. halvår 2011, hvor der som bekendt blev afholdt et folketingsvalg. Som supple-

ment til disse artikelbidrag publiceres endvidere to reviewessays af henholdsvis *Henrik Ø. Breitenbauch* og *Uffe Østergård*.

Martin Marcussen
Ansvarshavende redaktør

Den nordiske velfærdsstat og globalisering. Sverige som eksempel

**Joakim Palme, professor, Department of Government, Uppsala University,
Joakim.Palme@statsvet.uu.se**

I det sidste halvandet årti eller to har globaliseringslitteraturen vokset sig meget stor inden for samfundsvidenskaben. Det ser ud til at afspejle ændringer i både den materielle verden, hvor den globale økonomiske integration fortsætter med at nå nye højder, og i vores sind, hvor frygten for disse processer lurer.

En af disse bekymringer refererer til den trussel, som globaliseringen indebærer for velfærdsstaten, som vi kender den, og mens denne frygt er udbredt blandt befolkningerne i de fleste af de rigeste nationer, har skæbnen for de nordiske lande fremkaldt særlig opmærksomhed. Dette har naturligvis at gøre med den kendsgerning, at de nordiske lande har haft de største velfærdsstater og de højeste niveauer for beskatning, men også ud fra den betragtning, at denne velfærdsmodel er en tung byrde at bære og derfor ikke vil være bæredygtig i fremtiden.

Til at begynde med er det værd at understrege, at globalisering ikke er et nyt fænomen, og det samme gælder følelsesmæssige og politiske reaktioner, som er udløst i det 21. århundrede. Drøftelserne i slutningen af det 18. århundrede vidner om meget lignende følelser i forhold til den øgede globale strøm af varer, mennesker og ideer fra den tid (Rothschild, 2001). Det er også værd at understrege, at ikke alle ser en uholdbar spænding mellem en stor velfærdsstat og globalisering. Med hensyn til den svenske sag er det klart, at efterkrigstidens velfærdsstatslige ekspansion

er gået hånd i hånd med en frihandelsstrategi fra politisk side og en national økonomi domineret af store eksportvirksomheder, som oplever en stadig dybere global integration. Der er endda dem, der hævder, at globaliseringen har været en afgørende drivkraft for velfærdsstatens ekspansion i små stater (Katzenstein, 1985).

Derfor, mens den konventionelle visdom fra 'velfærdsstatens guldalder' i 1960'erne og 1970'erne var, at velfærdsstaten vil gå hånd i hånd med globaliseringen, betød den neoliberale drejning fra 1980'erne og frem, at denne tankegang fundamentalt blev udfordret. Baggrunden for denne artikel viser, at vi på en måde fortsætter med at kæmpe med den neoliberale arv. Den Europæiske Union (EU) har tilføjet en ny dimension af, hvordan eksterne faktorer direkte og indirekte kan påvirke den politiske beslutningsproces på nationalt plan.

Formålet med denne artikel er at undersøge reformer og ændringer i forskellige områder af den svenske velfærdsstat og diskutere betydningen af eksterne og interne faktorer for den seneste politiske udvikling, såvel som for ændringer i ulighed. Tre af de områder, som har været udsat for "store" reformer, er pensioner, sociale ydelser og beskatning. Et

område er blevet mere domineret af enkeltstående ændringer og mangel på beslutninger: social forsikring. Læseren skal dog være advaret: Denne artikel er en første foreløbig betragtning af meget komplekse processer. Hvad kan tilbydes på nuværende tidspunkt er et par overvejelser om politiske spørgsmål, der fortjener en mere grundig undersøgelse i fremtiden.

Artiklen er organiseret på følgende måde: Først er indholdet af den svenske model skitseret og diskuteret i relation til globaliseringen. Dernæst er de forskellige politikområder undersøgt. Endelig er betydningen af globaliseringen versus indenlandske faktorer drøftet med hensyn til lighed og fremtiden for selve modellen.

Globalisering og den svenske model

Det ville være at gå for vidt at sidestille ”den svenske model” med ”den nordiske model”. Men på mange måder kan begreberne bruges synonymt. Der er faktisk en række fælles træk mellem de nordiske lande, hvilket antyder, at for mange analytiske formål, giver det ikke meget mening at skelne mellem de to ”modeller” (jf. Kangas og Palme, 2005).

Vi finder ligheder, når det kommer til social og økonomisk lighed, både hvad angår lighed i resultater og i lige muligheder. Vi er af den overbevisning, at de socialpolitiske institutioner har samme karakteristika på tværs af en bred vifte af programmer, hvor universalisme og middelklasse integration som modtagere af offentlige ydelser, og ikke kun som skatteydere, er en vigtig politisk økonomisk forskel i et bredere komparativt perspektiv.

I det følgende vil jeg referere til ”den nordiske model” for at indikere ensartethed og ”den svenske model” for at signalere specifikke nationale træk. Den nordiske velfærdsmodel er blevet en fremtrædende del af den politiske identitet mellem de nordiske lande over hele det politiske spektrum. Internatio-

nalt er den et referencepunkt i drøftelserne om tilrettelæggelsen af velfærdspolitikken og om konkurrenceevne. Den nordiske model er i højere og højere grad kommet til at være forbundet med en stor og stærk velfærdsstat.

Universale børnepasningsordninger og pensioner er blevet suppleret med indkomstrelaterede sociale forsikringer samt af moderne familierpolitik og en omfattende social servicesektor. Imidlertid er opfattelsen af modellens specielle karakter og succes blevet udfordret.

Imidlertid er opfattelsen af modellens særlige karakter og succes blevet udfordret. Den finansielle krise, der ramte i Finland og Sverige i 1990’erne, resulterede i nedskæringer og reformer, og dette blev tolket som begyndelsen til enden for modellen. De seneste årtiers økonomiske succes i Norden har styrket den internationale interesse for den svenske model, og mere generelt for den nordiske model (Dølvik, i dette temanummer af *Økonomi & Politik*). I diskussionen om socio-politiske modeller er midlerne dog ofte forvekslet med de tilsigtede resultater. Dette fører til problemer, når man analyserer de konkrete virkninger af forskellige sociale politiske modeller på for eksempel fattigdom og ulighed i samfundet.

Den nordiske model er generelt forbundet med en lav fattigdom, lav grad af ulighed, høj beskæftigelse, ligestilling mellem kønnene, og det faktum, at underprivilegerede grupper som handicappede og enlige mødre, i et relativt stort tal sammenlignet med andre lande, lever under de samme betingelser som hovedparten af befolkningen. Der er god grund til at tro, at institutionerne i den nordiske model har bidraget til dette, men det bør ikke tages for givet.

Hver fase i udviklingen af den sociale politikmodel har været forbundet med forskellige strategier for finansiering. I begyndelsen af

det 20. århundrede var fremkomsten af pensioner og andre nationale socialpolitiske programmer kombinerede med et skift i finanspolitisk ansvar fra det lokale til det nationale niveau, hvilket reducerede afhængigheden af fattighjælp. Efterkrigstidens nationale grundpensionsreform blev finansieret af direkte indkomstskatter igennem det almindelige statsbudget, selv om der formelt var en særlig national skat forbundet med grundpensionen. Udvidelsen af indkomstrelateret social forsikring, herunder den lovpligtige supplerende pension, blev finansieret af indkomstskatten. Afhængigheden af statens finanser steg med udvidelsen af velfærdsservicektoren, selv om størstedelen af finansieringen af sociale ydelser og sundhedsvæsenet blev opkrævet gennem kommunale (social omsorg) og amtslige (sundhed) skatter. Siden afslutningen af Anden Verdenskrig er indirekte beskatning gennem forbrug blevet betragtet som en mulig vej til at øge skatteindtægterne. Skatterne er steget med de socialpolitiske ambitioner sammen med den voksende størrelse af befolkningsgrupper i nød, som ældre, børn og arbejdsløse. Den danske sag er ekstraordinær i den stærke afhængighed af indkomstskatter, men ingen sociale bidrag i en snæver forstand. Perspektivet på den nordiske model, der stammer fra forholdet mellem arbejdsmarkedets parter, er ofte fokuseret på konsensus og de aftaler, der normalt er opnået. Men det betyder ikke, at de grundlæggende samfundsmæssige konflikter tilbagekaldes, men snarere, at kompromisser er blevet betragtet som et middel til at reducere mængden af åbne konflikter med henblik på at øge den økonomiske vækst (jf. Korpi, 1983).

En vigtig del af den nordiske model har været den særlige situation med hensyn til strukturelle ændringer. Historisk set fremgår dette mest tydeligt af den svenske sag: Den såkaldte "solidariske lønpolitik", som blev lanceret af økonomerne Rehn og Meidner fra svenske fagforeningers forbund (LO). Dens formål var at fremme princippet om lige løn

for lige arbejde i organiserede lønforhandlinger, så ineffektive virksomheder, ude af stand til at bære omkostningerne, blev elimineret. De effektive virksomheder, som i virkeligheden var i stand til at betale endnu højere lønninger, end de gjorde, fik en betydelig fortjeneste. Strategien var dengang at sikre, at disse overskud blev investeret igennem forskellige foranstaltninger i ny produktion og nye job, der ville skabe indkomstmuligheder for den afskedigede del af arbejdsstyrken. En væsentlig del af denne strategi var aktiv arbejdsmarkedspolitik, der dels bestod af passende uddannelse for ledige, men også finansiell støtte til at flytte derhen, hvor der var job. Kort sagt ville taberne i den strukturelle ændring blive gjort til vindere gennem offentlige investeringer i uddannelse og tilskyndelse til geografisk mobilitet. Indtil den dybe recession i 1990'erne blev de strukturelle forandringer generelt styret succesfuldt og fuld beskæftigelse blev opretholdt. Denne fuldbeskæftigelse komponent af den svenske model synes nu at være gået tabt. Den nordiske erfaring med hensyn til fattigdom og ulighed er interessant af flere grunde. Ifølge internationale sammenligninger er de nordiske lande blandt de mest lige samfund i verden (se f.eks. www.lisproject.org/key-figures/kf-workbook.xls). Der er mange forskellige faktorer, der bidrager til dette, men de socialpolitiske institutioners rolle bør ikke ignoreres. De nordiske lande har etableret en universel model for social beskyttelse, hvor kontant- og serviceydelser baseret på bopæl og er kombineret med indkomstrelaterede sociale ordninger. Derudover er der ordninger rettet mod sårbare grupper. Universalismen opstod som en reaktion på de forskellige behov i land- og bybefolkningen såvel som til den politiske mobilisering af disse interesser. Også i efterkrigstiden har indkomstrelateret social forsikring været en strategi til at omfatte arbejdere og funktionærer i både private og offentlige sektorer inden for samme system af beskyttelse.

Udvidelsen af tjenester har dels været en reaktion på befolkningens aldring, men er også uløseligt forbundet med væksten i kvindernes deltagelse på arbejdsmarkedet samt ved kvinders politiske deltagelse.

Derfor er den nordiske omfordelende strategi baseret på inkludering af en stærk middelklasse i systemet for social beskyttelse, og at et flertal af befolkningen er både bidragydere og nydere af det sociale system (Korpi og Palme, 1998). Systemet indebærer også høje niveauer af beskatning (Kangas og Palme, 2005). Ligestilling, som er associeret med den nordiske model, har sit fundament i de faldende forskelle i beskæftigelsesfrekvenser mellem kvinder og mænd, som er et resultat af en række interagerende faktorer. Udviklingen udgik fra den kvindelige deltagelse i uddannelsessystemet og fortsatte gennem udbygning af ældrepleje og børnepasning. Det gav kvinder, der tog det primære ansvar for børn og aldrende forældre, mulighed for at kombinere det huslige ansvar med lønnet arbejde. Det forbedrede økonomiske incitament til at komme ind på arbejdsmarkedet, som overgangen fra fælles til individuel skat indebar, bør ikke undervurderes. Men uden en høj efterspørgsel efter arbejdskraft, både i den private og offentlige sektor, ville den nye to-forsørger-model, som var blevet udformet i både skatte- og socialpolitiske ordninger, ikke have haft sådanne mærkbare effekter. Hvorfor skulle globaliseringen betyde noget for den svenske velfærdsstat? Ud over den idemæssige kritik er der selvfølgelig faktorer, der sætter mere praktiske grænser for velfærdsstaten i en globaliseret økonomi, hvor basen for beskatning er blevet mere og mere mobil.

Hvordan kan velfærdsstaten finansieres? Dette er ikke trivielt spørgsmål, især i betragtning af, at aldringen af befolkningen lægger et større pres på mere skattefinansieret omfordeling, og taget i betragtning af den måde vi i øjeblikket tildeler rettigheder til pensioner og sundhedsvæsen til de ældre.

Den globale konkurrence fra lande med lave lønninger tvinger også landene i den rige del af verden til at omstrukturere deres produktion. Det er indlysende, at finansieringen af velfærdssamfundet afhænger af en vellykket omstrukturering. Dette synes at kunne koges ned til identifikationen af to kritiske faktorer for en velfærdsstat af den svenske type: den kan kun opretholdes, hvis den tilbyder gode incitament til udbuddet af arbejdskraft og investering af kapital. Hvad angår den høje rangering af Sverige og de øvrige nordiske lande med hensyn til internationale rangering af konkurrenceevne, gives der anledning til at tro, at denne form for velfærdsstatsmodel, i bred forstand, faktisk er godt for erhvervslivet: Kapitalister bekymrer sig mest om deres profit. Hvis det er rigtigt, at lønnen er residualen i en globaliseret økonomi, så er det tilstrækkeligt med konkurrencedygtige profitniveauer. Kapitalister kan også bekymre sig om sociale og økonomiske forhold, der har konsekvenser for deres evne til at udtrække overskud, såsom udbuddet af kvalificeret arbejdskraft og om social samhørighed. Dårlige sociale forhold kan forstås som en trussel mod den sociale og økonomiske orden.

Et andet sæt af spørgsmål er blevet rejst i forbindelse med populariteten af den svenske/nordiske model, og det er mere knyttet til effektivitetsaspekter. Jeg tror, at dette kun er delvist og indirekte relateret til spørgsmål om konkurrenceevne og globalisering. Velindrettede politiske institutioner kan løse kollektive handlingsproblemer, og der kan også argumenteres for, at offentlige institutioner kan tilbyde private goder til borgerne til en lavere pris. Det er også hævet over enhver tvivl, at de omfattende sociale ordninger for børn og svagelige ældre i de nordiske lande bidrager væsentligt til det høje udbud af arbejdskraft af nordiske kvinder sammenlignet med, hvad vi finder i andre europæiske lande. Begrebet livslang læring har potentialet til at forlænge arbejdslivet, ikke mindst for dem, som forlader arbejdsmarkedet sent, og det er natur-

ligvis en måde ikke blot at mindske presset på de offentlige udgifter, men også at sikre det fremtidige beskatningsgrundlag. Disse eksempler illustrerer, i lyset af nøjsomhed og skattekongurrence, et potentielt bidrag til den nordiske models modstandskraft. Der er også en generel forståelse af, selv om det empiriske grundlag er noget uklart, at ligestilling fremmer social samhørighed, hvilket igen er godt for forretningen. Kort sagt synes det berettiget at tale om en anden nordisk model med følgende kendetegn: en kombination af universelle rettigheder og indkomstafhængige sociale forsikringer, universelt administrerede for forskellige grupper på arbejdsmarkedet; en omfattende velfærdsservicektor baseret på decentraliseret administration og finansiering, samt en familierpolitik organiseret til at bakke op om to-indkomst-husholdninger. Denne model viser sig i det store hele at være forenelig med en globaliseret økonomi. Men det er ikke uden spændinger, og den svenske model har været udsat for flere store reformer og et stort antal mindre ændringer i løbet af de seneste to årtier. Dette giver en mulighed for at udforske indflydelsen af globale versus indenrigs faktorer, og arbejdshypotesen er, at dette vil hjælpe os til at forstå karakteren af spændingerne. Det er, hvad vi nu vender vores opmærksomhed mod: Vi starter med de store reformer og går derefter videre til de små ændringer.

Skattereform

Det svenske skattesystem gik igennem en stor reform i 1991 (Steinmo, 1996). Indholdet af reformen fulgte et velkendt internationalt mønster. Der var derfor en generel nedsættelse af marginalskatten, kapitalindkomst blev beskattet særskilt fra indtjeningen, og behovet for at opretholde niveauet af skatteindtægter blev løst ved en udvidelse af skattegrundlaget. Udvidelsen af beskatningsgrundlaget omfattede forskellige foranstaltninger lige fra beskatning af frynsegoder til at hæve og udligne beskatningen af tjenester, som den på varer. For at kompensere for den reducere

rede progressivitet i skattesystemet som sådan, steg familieydelse af forskellig art for at opretholde den omfordelende karakter af skattesystemet. Skattereformen fulgte måske et internationalt mønster, men det var først og fremmest et resultat af en mangeårig hjemlig politisk debat, der startede i 1970 og allerede i begyndelsen af 1980'erne havde resulteret i en række væsentlige ændringer (svarende til hvad 1991-reformen handlede om). 1991-reformen blev grundlagt på et bredt kompromis på tværs af det traditionelle venstre-højre spektrum. Efter 1991 har ændringer i skattesystemet været mindre omfattende, men ikke mindre vigtige, når de sammenholdes. Enhver diskussion af post-1991-ændringer skal tage hensyn til både EU-medlemskab, og hvad der skete under den finansielle krise i 1990'erne.

De to regeringer, der var ved magten i denne periode viste forskellige tilgange til situationen. Centrum-Højre mindretalsregeringen (1991-94) brugte generelt og udelukkende nedskæringer på udgifter til at reducere underskuddet, mens den socialdemokratiske regering (1994 -) kombinerede nedskæringer med skattestigning i næsten samme størrelsesorden. Krisen i 1990'erne øgede omkostningerne for de sociale sikringsordninger, ikke fordi de var mere generøse, men fordi der var et større behov i befolkningen. Det udløste indførelsen af sociale sikringsbidrag for nogle ordninger. Det kan fremstå som mere end en tilfældighed, at Sverige indførte et bidrag for den forsikrede, da dette var et etableret system i resten af EU. Men den mest oplagte drivkraft var et presserende behov for at øge indtægterne til det sociale sikringssystem under krisen i 1990'erne uden at sætte konkurrenceevnen over styr. Mængden af skattefinansieret socialpolitik er fortsat høj, selv om det klart er overgået af Danmark.

I 1998 viste budgettet et overskud, der blev tolket som slutningen på krisen. Økonomien voksede og lønningerne steg, mens beskæfti-

gelsen først begyndte at vokse så sent som i 1999. Da økonomien var på fode igen, og erhvervsfrekvensen steg, blev det relative skattefræk automatisk reduceret.

Derudover var der nogle justeringer i indkomstkatten, som i sidste ende reducerede skattesatserne. Det drejede sig om indeksering af afgiftssatserne samt grundlæggende fradrag, der blev øget. Partiforskellene fortsatte også efter krisen i 1990'erne, men et fælles træk er, at ejendomsskatterne er blevet sænket eller ophævet. Socialdemokraterne startede med at afskaffe arve- og gaveafgifter. Centrum-højre koalitionen, kendt som Alliancen, som kom til magten i 2006, har ikke blot afskaffet formueskatten, men har også reduceret ejendomsskatten for de højeste prissatte ejendomme. En række ændringer med hensyn til indkomstskatter udgør en klar partipolitisk forskel. Den største af disse ændringer består i en generel sænkning af indkomstskatterne implementeret i 2007. Desuden har Alliancen indført skattefradrag på lønindkomsten og to faste og store skattelettelser til husligt arbejde (reparationer og rengøring m.v.). Den svenske selskabsbeskatning har altid været relativt beskeden (Steinmo, under udgivelse). Det er samtidig den type af skat, som potentielt er mest udsat for konsekvenserne af globaliseringen. I 2008 var den genstand for et beskedent fald fra 28 til 26,3 pct. Den omstændighed, at selskabsskatten blev sænket i en række EU-lande, har bidraget til den svenske forandring. Den indirekte påvirkning fra resten af Europa kan ikke afvises, når det kommer til formueskat, hvor flere europæiske lande afskaffede den før Sverige. Sverige synes dog at være en undtagelse med afskaffelsen af arveafgift. Resultatet af de forskellige ændringer i de forskellige dele af systemet er, at de svenske afgifter er kommet ned på det gennemsnitlige niveau i EU. Det er tydeligt, at ændringerne i skattesystemet i løbet af de seneste to årtier er blevet påvirket af internationale faktorer. Det ser ud til, at den internationale indfly-

delse har været stærkest på det idemæssige plan, i hvert fald når det gælder 1991-reformen. Afskaffelsen af formueskat og arveafgifter tyder på, at det bliver vanskeligere at beskatte kapital, men det er stadig tvivlsomt, om disse ændringer var nødvendige. Det er slet ikke klart, at EU-medlemskabet har haft nogle (real) direkte effekter. Nedsættelsen af afgifter på tillægstjenester på nogle produkter i 1995 er et godt eksempel på henvisninger til EU-medlemskabet i den hjemlige debat, men spørgsmålet er, hvad potentialet af den mulige anvendelse af dette argument som en strategisk positionering i en indenrigspolitisk overenskomstforhandling er.

Selskabsskatten er særligt påvirket af, hvad der sker i den resterende del af Den Europæiske Union. Det ser således ud, som om finansieringssiden i højere grad end udgiftssiden (se nedenfor) er påvirket af situationen i resten af verden og ikke mindst i EU.

Dette kan i sidste ende få konsekvenser for udgiftssiden også. Samtidig er det åbenbart for enhver, at ændringerne i skattesystemet fortsat i stor udstrækning er bestemt af nationale partiers politiske holdninger. Ændringerne i skattesystemerne har haft systematisk indflydelse på indkomstfordelingen (og det er noget, vi vil vende tilbage til nedenfor). Det har skabt incitamenter og favoriserer kapitalindkomst. Det har skabt nye interessegrupper og nye sociale skillelinjer mellem arbejdstagere og folk uden arbejde. Derfor, hvad der synes at være små ændringer, der er truffet en ad gangen, kan ændre logikken i den politiske økonomi i den svenske model ved samtidigt at konvertere de eksisterende strukturer og indføre nye elementer (lagdeling, jf. Streeck og Thelen, 2005).

Reformering af den sociale service

I 1992 var hele den sociale servicesektor, herunder en række ordninger under mantraet "fra vugge til grav", under reform, som åbnede op for profitsøgende firmaer til at tilveje-

bringe offentligt betalte ydelser (Palme et al., 2003). Mens private non profit-aktører havde været udbydere tidligere, blev sektoren nu helt domineret af kommuner og amterne som tjenesteudbydere. Reformen skabte forskellige betingelser afhængig af, hvilken del af sektoren vi ser på. Hvor skolesektoren introducerede et voucher-system og retten for private aktører til at etablere, hvad end de ville, gav de andre tjenester kommuner og amter, ikke enkeltpersoner, ret til at vælge mellem offentlige og private udbydere for ældrepleje og sundhedsvæsen. Nogle kommuner valgte forbrugervalgs-modellen tidligt. Tidligere blev en ny lovgivningsmæssig ramme for forbrugernes valgmodeller givet, som gav yderligere stimulering for gennemførelsen af sådanne modeller i både amter og kommuner, selv om det stadig var en sag for de lokale myndigheder selv at vælge en model. Reformen havde en hjemlig specifik forhistorie. Socialdemokratiet havde forsøgt at reformere den offentlige sektor i 1980'erne uden at gøre store fremskridt. I løbet af 1980'erne havde den neoliberale dagsorden fået et fast tag i det konservative parti, men det liberale part var tydeligvis også påvirket.

Ændringer, der var blevet gennemført i 1980'erne, bl.a. også af socialdemokraterne i form af "purchaser-provider-models", samt en decentralisering af uddannelsessystemet, som havde banet vejen for en privatisering af leveringen af disse stadig offentligt finansierede ydelser. Siden 1993 er andelen af private tjenester i hele velfærdsservicesektoren mere end fordoblet. Udviklingen i det svenske medlemskab af EU foregår nu, men beslutningen om at åbne op for sektoren for private aktører var forud for optagelse og havde sin baggrund i svensk partipolitik. EU-perspektivet kan være vigtigt for forståelsen af fremtidige ændringer i de sociale sektorer. Der har været både angstelse og store forventninger til det såkaldte servicedirektiv. For at forstå årsagerne til dette må man gå ud over den underskrevne aftale og forholde sig til formu-

ringen af det oprindelige forslag, det såkaldte Bolkestein-direktiv, som var designet til også at omfatte velfærdsservicesektoren. Under alle omstændigheder har vi set en omfattende "europæisering" af servicesektoren uden for velfærdsområdet. Denne udvikling er forbundet til visionen om konkurrence, der dominerede reformstrategierne i den offentlige sektor, selv før Sverige blev medlem af Den Europæiske Union (Lundqvist, 2003).

Den internationale indflydelse er uden tvivl vigtig på det idemæssige plan. New Public Management startede en form for konvertering inden for det offentlige og den offentlige ramme. Interessant nok har Sverige på mange måder gået meget længere i praksis end i lande, hvorfra disse ideer udsprang. Hvad er konsekvenserne af reformerne for effektivitet, kvalitet, ulighed og social samhørighed? Det korte svar er, at vi ved forbausende lidt om disse effekter (Hartman et al., 2011). En vigtig årsag til dette er, at data ikke eksisterer, til dels fordi reformerne blev gennemført uden at overveje behovet for evaluering. Ud over disse spørgsmål har vi naturligvis spørgsmålet om interessedannelse i det svenske samfund. I løbet af de sidste to årtier er det indlysende, hvordan "big business" har øget ejerandelen i sektoren. Den politiske økonomi af den "nye" svenske model kan ikke kun analyseres i forhold til vælgerne oplevelser som brugere.

Pensionsreform

Den svenske pensionsreform fra 1994/98 (implementeret i 2003) ændrede alle dele af pensionssystemet (Palme, 2003). Den omformede både indkomst og grundlæggende sikkerhedskomponenter af systemet samt dens rolle og form for præfinansiering. Reformen erstattede for det første dels det gamle indkomstafhængige "ydelsesbaserede system" med et "bidragsbaseret" system, hvor 18,5 procent af indkomsten udgør det økonomiske grundlag for folkepensionen.

16 procent af indkomsten går ind på "fiktive konti" og danner grundlag for den indkomstrelaterede pension. 2,5 procent af indkomsten går ind på de "fuldt finansierede individuelle konti" og genererer "en fuldt finansieret pension" (PPM-systemet).

Begge konti omregnes til annuiteter på tidspunktet, hvor pensioneringen indtræffer. For det andet er det grundlæggende sikkerhedssystem bygget på en universel "garanteret pension", der erstatter den gamle kombination af "folkepension" og det "særlige tillæg". Størrelsen af denne garanti er gradueret i forhold til de to bidragspligtige offentlige pensionsydelser (indkomst pension og fuldt finansieret pension).

En forskel i forhold til det gamle system er derfor, at de, der har tjent rettigheder til bidragspligtige ydelser, vil få en lidt højere samlet offentlig pension end dem med kun en "garantipension". En fundamental ændring er således, at den indkomstafhængige del bliver det første søjle. Reformen indebærer en stigning i udgifterne, men med uændrede regler. (Stigningen var nogenlunde lig med et scenarie, hvor loftet i det gamle system ville være indekseret til indtjeningen i stedet for priserne.) Begrebet en fiktiv konto betyder, at her og nu finansiering-karakteren af systemet bibeholdes i denne del. Størrelsen af de bidrag, der går til fiktive konti, bliver sat på et højt nok niveau til at dække de optjente rettigheder i det gamle system. Ikke alene giver indtjeningen fremtidige rettigheder til den indkomstrelaterede pension, men også til en række andre indkomster, såsom sociale sikringsydelser. Pasning af børn er et særligt motiv for at give pensionsrettighederne ved siden af indkomst og indtjening.

Rettigheder genereres af forældreorlovsydelserne og ulønnet orlov for at passe børn op til 4-års-alderen. Desuden kan værnepligt og videregående uddannelser give ekstra pensionsrettigheder. Det reformerede offentlige

system er isoleret fra, hvad der sker med private bestemmelser, eftersom "garantipensionen" kun koordineres med lovbestemte bidragspligtige pensioner og ikke med private pensioner, uanset om de er arbejdsmarkedspensioner eller individuelle. Det betyder, at private pensionsopsparinger ikke vil have nogen effekt på nuværende og fremtidige offentlige pensionsydelser.

Dette er forskelligt fra, hvad der sker andre steder i verden med hensyn til øget behovstestning af grundlæggende ydelser. Men den fuldt finansierede del af reformen åbner op for at private fondsforvaltere kan håndtere individuelle bidragsydere inden for en offentlig ramme, hvor de offentlige myndigheder både indsamler bidrag og udbetaler pensionen. Desuden indføres, at risiko tages individuelt inden for den sociale forsikring, hvor ordningerne normalt er designet til kollektiv risikodeling. I de første år af det 21. århundrede har PPM-midler tabt meget på de meget variable afkast på de internationale aktiemarkeder. Dette har ført til en lav interesse blandt befolkningen i at blive aktive i PPM-systemet. Hvor over 70 procent foretog aktive valg i første runde i år 2000, var det kun 9 procent af de nytilkomne (hovedsagelig unge), der i 2003 foretog aktive valg, og denne andel er fortsat med at falde. Den omfattende svenske pensionsreform blev foretaget inden det formelle svenske EU-medlemskab, og der er ikke noget, som taler for en indirekte EU-effekt i dette tilfælde. Det er interessant at bemærke, at Italien iværksatte en bidragsbaseret ordning samtidig med Sverige, men reformprocessen i de to lande er ikke koordineret. Fællesnævneren er snarere den globale tendens for arbejdsmarkedspensioner og andre private løsninger til at udvikle sig i retning af bidragsmodellen. Behovet for omkostningsstyring i en situation med en aldrende befolkning er en drivende kraft i både private og offentlige systemer.

Der er imidlertid en direkte påvirkning af medlemskabet, som er forbundet til den del af pensionssystemet, som via lovgivningen er finansielt støttet, nemlig PPM-systemet. Det gælder ikke systemet som sådant, der var mere inspireret af den svenske erhvervstilknyttede pensionsordning, men rammerne for vedligeholdelse af finansiering, hvor det endte med at blive indlysende, at EU's konkurrencelovgivning kræver et system, som også er åbent for udenlandske fondsforvaltere. Alle socialpolitiske ordninger påvirker interesser og dannelsen af koalitioner (f.eks. Korpi, 1980). Det betyder, at ændringer i socialpolitiske ordninger har potentiale til at ændre dannelsen af interesser og koalitioner, og her rejser pensionsreformen flere spørgsmål. Det første er adskillelsen af finansieringen af alderdoms- og invalidepensioner. Dette kan være problematisk fra et fordelingsmæssigt synspunkt. Den finansielle base for invalidepension (som primært går til lavindkomstgrupper) er mindre robust i forhold til dannelse af risikovillige koalitioner.

Pensionsreformen løser problemerne med at finansiere den del af systemet, som handler om folkepensionen, men den efterlader de invalidepensioner, der skal finansieres af almindelige indtægter. For det andet: skiftet, hvor den indkomstrelaterede pension bliver den primære søjle i systemet, afspejler ændringer i beskæftigelsesstrukturen, herunder kvinders øgede deltagelse på arbejdsmarkedet. Det er også en måde at håndtere problemer, som relaterer sig til lighed og incitamenter i den gamle formel og koordinering af basale og indkomstrelaterede ydelser. Disse ændringer kan øge legitimiteten af systemet, og lønindekseringen af loftet garanterer en fortsat bred base af forpligtelse til systemet. Den omstændighed, at de grundlæggende bestemmelser er supplerende, danner den anden søjle, som måske kan mindske graden af forpligtelse til ydelsen. Universalismen bevares, men ændringerne kan have betydning for, i hvilket omfang det svenske folk

er villigt til at abonnere på systemet. Som beskrevet ovenfor skaber indekseringen af priserne på den universelle garanti sandsynligvis også spændinger. Desuden vil de, der lever af andre ydelser, få pensionskreditter i deres fiktive konti, hvilket igen betyder, at der vil være meget få med kun det garanterede niveau. Den svenske pensionsreform har elementer af privatisering, men reformen repræsenterer ikke en tilbagetrækning af de offentlige forpligtelser som sådan. Det er også en interessant "test case" i studiet af, hvordan velfærdsstatsens institutioner fungerer som en platform for interesseformation og koalitionsbygning, såvel som for at skabe ny arv.

Social forsikring

I 2010 udnævnte Allianceregeringen en parlamentarisk socialforsikringskommission, som skal komme med reformforslag for sygedagpenge og arbejdsløshedsdagpenge. Det er ikke første gang, at disse systemer er under revision i løbet af de seneste årtier. Imidlertid har tidligere provisioner ikke afstedkommet nogen store reformer, men snarere et stort antal mindre ændringer og tilpasninger i tillæg til de former for stramninger, der gennemføres af forskellige regeringer. Nogle af de mindre ændringer har dog haft overraskende store effekter. Og fraværet af beslutninger har bidraget til at systemet lige som driver (jf. Streeck og Thelen, 2005) i forhold til deres potentiale til at danne koalitioner.

Da vi i maj 2012 (Ferrarini et al., 2012) leverede en rapport til den nye socialforsikringskommission, hvor vi sammenlignede svenske sociale forsikringsordninger med de andre rige OECD-lande, var resultaterne overraskende for den svenske offentlighed: Mens de svenske forsikringsordninger engang var blandt de mest generøse i OECD med hensyn til både kompensationsgrader og varigheden af ydelsen, scorede de svenske ordninger i 2010 kun gennemsnitligt over hele linjen. Denne udvikling er et resultat af forskellige former for processer, der har arbejdet over

forskellige tidshorisonter. Over en længere periode ser det ud til, at både sygedagpenge og arbejdsløshedsforsikring driver væk fra den svenske models centrale træk ved passende at forsikre et stort flertal af befolkningen inden for de lovbestemte eller statsstøttede forsikringsordninger. For sygedagpenge er loftet for ydelsen blevet indekseret til priserne. Da det blev indført i 1960'erne havde mere end 90 procent en indtjening under dette loft. Nu vil en fuldtidsansat med en gennemsnitlig indtjening i fabriksindustrien have en indkomst over loftet. Det skal her bemærkes, at den socialdemokratiske regering egentlig havde hævet loftet i 2006, men da centrum-højre-regeringen kom til magten senere samme år, blev det straks sænket igen. Den højeste ydelse i arbejdsløshedsforsikringen har traditionelt været mere beskeden end i sygeforsikringen (omkring hvad en gennemsnitlig fuldtidsansat ville tjene). Men for et par år under den første del af dette århundrede blev den højeste ydelse forøget til kortvarige arbejdsløse, men dette blev også afskaffet af Alliance-regeringen, da den kom til magten. Andre beslutninger har været vigtigt for de kortvarige ændringer som er observerede over de seneste år. Indførelsen af et skattefradrag på indkomst fra arbejde, har effektivt reduceret kompensationsgraderne for arbejdsløshedsdagpenge. Varighed af ydelsen har også været genstand for forskellige restriktioner. Hvad der har særlig interesse, er forøgelsen af de forsikredes personbidrag til den indkomstafhængige del af arbejdsløshedsforsikringen, hvilket administreres af fagforeningerne (efter Gent-systemet). Motivationen givet af regeringen var, at et sådant bidrag ville straffe for store lønkrav fra fagforeningerne, som øger arbejdsløsheden i denne branche.

Resultatet var et dramatisk fald i dækningen af arbejdsløshedsforsikringen, men også i medlemstallet i fagforeningerne, fra 80 procent til under 70 procent. Dette peger på, at små ændringer kan have store konsekvenser

for magtrelationer (tilsigtet eller ej). Kort sagt: Den kapacitet, som sociale ordninger besidder til at skabe koalitioner mellem forskellige grupper i samfundet synes at være på tilbagegang, men det nærmer sig også en potentiel skillevej, da størstedelen af befolkningen i arbejde bliver nødt til at vende sig mod private løsninger for at sikre sig, at de forsikret i tilstrækkelig grad.

Mens effekter af eksterne faktorer til tider har været ubestridelige (krisen i 1990'erne), er der meget lidt, der tyder på, at den seneste udvikling bestemmes af andre faktorer end indenrigspolitiske prioriteringer.

Lighed

I denne artikel har fokus været på politik og politiske ændringer. Da forståelsen af den svenske model ofte refererer til lighed, synes det berettiget, om end kun kortvarigt, at se på tendenserne på dette område. Storhedstiden for den svenske model er ofte sat til omkring 1980. Det kan måske diskuteres. Når det kommer til ulighed, er der næppe tvivl om, at det moderne Sverige oplevede en general lav ulighed omkring 1980 med en Gini-koefficient omkring 0,20.

Siden da har Sverige fulgt en international trend med stigende ulighed (Björklund og Jäntti, 2011). Kun lidt af dette kan tilskrives forbedret måling af frynsegoder i forbindelse med skattereformen i 1991. Stigningen i 1980'erne var temmelig beskeden (Palme et al., 2003). Øgede uligheder i indtjening bidrog hertil. 1990'erne var præget af en dyb økonomisk krise i løbet af den første del af årtiet, og et økonomisk opsving i anden halvdel. Uligheden blev ikke forværret under krisen, men i stedet under opsvinget. Stigningen blev delvist drevet af en kraftig stigning i lønpræmier for ledere i det private, men også i den offentlige sektor. Den vigtigste drivkraft var kapitalindkomst. Dette omfattede reelle gevinster, som betød, at årlige forskydninger var ganske betydelige og toppede i år 2000.

Den første del af det første årti af det 21. århundrede var kendetegnet ved stabile uligheder. Den anden del af dette årti er præget af en dramatisk stigning. Igen er kapitalindkomst den primære årsag, hvorimod uligheder i indkomst overraskende forbliver uændret. Mens beskæftigelsen stiger igennem den globale finansielle krise, halter husstande uden indkomst fra beskæftigelse bagefter. Denne ændring er meget klar i anden halvdel af årtiet, hvor disse husstande, i tillæg til at de halter bagefter i kontanthjælpssystemet, bliver yderligere påvirket af indførelsen af et skattefradrag på lønindkomst, som effektivt sænker kompensationsgraden af dagpengene. Andre ændringer i skattesystemet, såsom afskaffelsen af arve- og formueskatter samt nedsættelse af ejendomsskatten, synes at nære denne udvikling. Ved udgangen af dette årti Sverige har nået det niveau på Gini-koefficienten, der blev målt USA i 1980 (Björklund og Jäntti, 2011). Dette er endnu mere bemærkelsesværdigt i betragtning af, at Gini er mest følsom over for, hvad der sker i midten af indkomstfordelingen, hvor der er sket meget lidt. Den vigtigste faktor er, hvad der sker med de højeste indkomster - i højre ende af fordelingen - men relativ nedgang af lave indkomster - den venstre ende - bidrager også. Det er svært, hvis ikke umuligt, at afskrive globaliseringen som den vigtigste drivkraft bag den øgede ulighed i den svenske indkomstfordeling. Hvis vi accepterer det synspunkt, at overskud, og dermed kapitalindkomst, er fastsat på et internationalt niveau, da er konklusionen relateret til den svenske case, at globaliseringen har været den vigtigste drivkraft bag stigningen. Men stigningen i de højeste indkomster er også blevet påvirket af indenrigspolitik, primært med hensyn til beskatning af kapitalindkomst. Synspunkter vil formentlig afvige fra hinanden, når det kommer til årsagerne til øget ulighed i indkomst.

Mens den internationale konkurrence om topledere kunne have bidraget, kunne det lige så vel være, fordi øgede overskud er gået til det

øverste indkomstsegment. Arbejdsløshed er naturligvis påvirket af internationale faktorer. Men det er udelukket ikke indenlandske faktorer. Faktisk følger den øgede arbejdsløshed mønstre, der antyder, at de skal ses som endogene for tilbagetrækning af velfærdsstaten (f.eks. Korpi og Palme, 2003). Desuden er det let at se, hvordan indenrigspolitik har været vigtigt for de politiske prioriteringer, der har ført til faldende indkomster for arbejdsløse. Dog, globale faktorer er også vigtige for den venstre ende af indkomstfordelingen. Meget store bølger af immigration, primært bestående af flygtninge, har ikke kun bidraget til, at 15 procent af befolkningen er udenlandsk født. Disse grupper er også stærkt overrepræsenteret blandt de arbejdsløse. Dette er ikke kun drevet af diskrimination på det svenske arbejdsmarked, men skyldes også manglende faglige og sproglige færdigheder blandt de nytilkomne, der ikke matcher de ledige stillinger. I det omfang de nationale politikker undlader at investere nok i indvandrene og undlader at tage fat på diskrimination, hvilket resulterer i mere eller mindre permanent udelukkelse fra arbejdsmarkedet af nogle grupper, kunne vi se dette som en form for interaktionseffekt af globale og indenlandske faktorer på ulighed.

Hvis Barth og Moene (2012) har ret med hensyn til den stærke forbindelse mellem lighed og omfordelende kapacitet af den nordiske model, kan den øgede ulighed udløse en nedadgående spiral for modellens omfordelende kapacitet. Hvad de svenske erfaringer antyder, er, at styrken af dette nedadgående pres er afhængig af både eksterne og interne faktorer.

Refleksioner over den svenske velfærdsstatsmodel

Diskussionen om den relative betydning af interne og eksterne faktorer for ændringer i en række vigtige politikområder i den svenske velfærdsmodel har ført til følgende tentative konklusion: Blandt de store reformer, der

her er undersøgt, er der ikke noget, der synes at have været dikteret eller primært drevet af eksterne faktorer. Der er dog gode grunde til at konkludere, at der har været international indflydelse i alle de reformer, der omtales i denne artikel. Politiske ændringer er blevet påvirket af reformer i andre lande, men endnu vigtigere af ideer, der er blevet spredt globalt.

Ikke alene har der således været stærke nationale politikere bag hver reform, men der har også været en slags national støbning af de globale ideer. Det giver anledning til nogle yderligere overvejelser. Skattereformen fra 1991 er blevet stemplet "århundredes skattereform", og reformen var faktisk i mange henseender meget omfattende. Det er klart, at der var et stærkt nationalt pres for en reform af skattesystemet (ud over hvad der var blevet opnået i 1980'erne). Reformen fulgte også det internationale mønster for at reducere progression med henblik på at forbedre arbejdsincitamenterne og en udvidelse af skattegrundlaget. Udformningen af reformen bidrog til nogle nationale karakteristika, hvor intentionen var at sikre de omfordelende effekter af skattesystemet.

Introduktionen af for-profit-udbydere af en lang række offentlige finansierede sociale serviceydelser blev drevet af et hjemligt politisk ønske om at introducere valg og private entreprenører i den offentlige sektor.

Reformerne blev ligeledes påvirkede af global udbredelse af liberalisering såvel som af neo-liberalismen. Den svenske pensionsreform i 1994/1998 var drevet af en national anerkendelse af, at tiden var moden til en reform, både af økonomiske og socialpolitiske årsager. Den internationale tendens i den private pensionssektor til at skifte fra DB til DC fik en specifik national fortolkning i NDC-rammerne. Den fuldt finansierede komponent blev tydeligt påvirket af EU's konkurrence-lovgivning, men fulgte primært udformningen af en beskæftigelsespensionsordning i

Sverige. Det er let at få de styrende ideer i den seneste svenske udvikling i politik til at passe med en rød tråd af liberalisering (Streeck, under udgivelse), men hvis vi ønsker at lokalisere de politiske dynamikker bag de institutionelle forandringer, har vi brug for ikke blot at undersøge, hvordan ideer bliver tilpasset nationale institutionelle sammenhænge, men også hvordan forskellige ændringer påvirker interesse formationer og koalitions dannelser. Her peger de svenske erfaringer på en række ændringer, som kan ændre den politiske økonomi i den svenske model. En anden refleksion, som følger af at observere den svenske sag, er, at begrebet 'permanent nøjsomhed' (permanent austerity) (Pierson, 2001; Schäfer og Streeck, under udgivelse) ikke rigtig gælder for Sverige.

Mere specifikt kan vi konstatere, at i Sverige er skatterne ikke bare blevet væsentligt reduceret, og ikke af nødvendighed, men som et tilvalg, da budgettet er i balance i 2012 trods høj arbejdsløshed og en global økonomisk krise.

Det faktum, at vi i et bredere komparativt perspektiv ser en negativ sammenhæng mellem størrelsen af velfærdsstatens udgifter og størrelsen af underskuddet på de offentlige finanser, viser, at besparelser ikke som sådan hænger sammen med en voksende offentlig forpligtelse. Det kan være, at vi stadig "*frit kan vælge*". Hvad dette tyder på, er, at der er specifikke interaktionsmønstre mellem de internationale og indenlandske faktorer. Her i EU-sammenhæng tilbydes en interessant illustration af den slags processer. Med hensyn til *europæisering* har effekten på det svenske EU-medlemskab været mindre omfattende, end hvad mange havde forventet. Desuden er de konsekvenser, som vi kan spore hovedsageligt indirekte og kun i få tilfælde direkte. Velfærdsregimet i Sverige er under stadig forandring på mange områder, og selv om det ikke er en udvikling primært drevet af globaliseringen eller europæisering for den

sags skyld, er det alligevel svært at forklare karakteren af reformer uden henvisninger til denne internationale sammenhæng. I sidste ende vil de fremtidige effekter af globalise-

ringen sandsynligvis fortsat være afhængige af, hvordan den nationale politik interagerer med forskellige eksterne kræfter.

Litteratur

- Barth, Erling og Karl-Ove Moene (2012), 'The Equality Multiplier: How Wage Setting and Welfare Spending Make Similar Countries Diverge', *IZA Discussion Paper*, No. 6494. Bonn: Institute for the Study of Labour (IZA).
- Björklund, Anders og Markus Jäntti (2011), *Inkomstfördelningen i Sverige. SNS Velfärdsrapport 2011*. Stockholm: SNS förlag.
- Ferrarini, Tommy, Kenneth Nelson, Joakim Palme og Ola Sjöberg (2012), Sveriges socialförsäkringar i jämförande perspektiv. En institutionell analys av sjuk-, arbetsskade- och arbetslöshetsförsäkringarna i 18 OECD-länder 1930 till 2010. Underlagsrapport till den Parlamentariska socialförsäkringsutredningen (S 2010:04).
- Hartman, Laura, red. (2011), *Konkurrensens konsekvenser. Vad händer med svensk välfärd?* Stockholm: SNS Förlag.
- <http://www.lisproject.org/key-figures/kf-workbook.xls> (besøgt 8. juni 2009)
- Kangas, O. og J. Palme, red. (2006), *Social Policy and Economic Development in the Nordic Countries*. Basingstoke: Palgrave/Macmillan.
- Katzenstein, Peter (1985), *Small States in World Markets: Industrial Policies in Europe*. Ithaca: Cornell University Press.
- Korpi, Walter (1980), 'Social Policy and Distributional Conflict in the Capitalist Democracies. A Preliminary Comparative Framework,' *West European Politics* 3(3): 296-316.
- Korpi, Walter (1983), *The Democratic Class Struggle*. London: Routledge and Kegan Paul.
- Korpi, Walter og Joakim Palme (1998), 'The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality and Poverty in the Western Countries,' *American Sociological Review*, 63: 661-87.
- Korpi, Walter og Joakim Palme (2003), 'New Politics and Class Politics in the Context of Austerity and Globalization: Welfare State Regress in 18 Countries 1975-1995,' *American Political Science Review*, 97:426-46.
- Lundqvist, Torbjörn (2003), *Konkurrensvisionens framväxt. Institutet för framtidsstudiers skriftserie nr. 5*. Stockholm: Institutet för framtidsstudier.
- Palme, Joakim (2003), 'Pension reform in Sweden and the changing boundaries between public and private,' i Gordon L. Clark og Noel Whiteside, red. *Pension Security in the 21st Century*, Oxford: Oxford University Press, pp. 144-67.
- Palme, Joakim, Åke Bergmark, Olof Bäckman, Felipe Estrada, Johan Fritzell, Olle Lundberg, Ola Sjöberg, Lena Sommestad og Marta Szebehely (2003), 'A Welfare balance Sheet for the 1990s'. *Scandinavian Journal of Public Health Supplement* 60, August.
- Pierson, Paul, red. (2001), *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Rothschild, Emma (2001), 'The Politics of Globalization circa 1773,' *OECD Observer* 228:14-16.
- Schäfer, Armin og Wolfgang Streeck, red. (under udgivelse), *Politics in the Age of Austerity*. Oxford: John Wiley & Sons.
- Steinmo, Sven (1996), *Taxation and democracy: Swedish, British and American approaches to financing the modern state*. Yale University Press.
- Steinmo, Sven (under udgivelse), 'Governing as an Engineering Problem: The Political Economy of Swedish Success,' i Armin Schäfer og Wolfgang Streeck, red. *Politics in the Age of Austerity*, Oxford: John Wiley & Sons.
- Streeck, Wolfgang (2012), 'The Crisis in Context: Democratic Capitalism and Its Contradictions,' Armin Schäfer og Wolfgang Streeck, red. *Politics in the Age of Austerity*, Oxford: John Wiley & Sons.
- Streeck, Wolfgang and Kathleen Thelen, red. (2005), *Beyond Continuity. Institutional Change in Advanced Political Economies*. New York: Oxford University Press.
- Swedish Fiscal Policy Council (2010), *Swedish Fiscal Policy 2010*. Report of the Swedish Fiscal Policy Council. Stockholm: Swedish Fiscal Policy Council.
- Tallberg, Jonas, Nicholas Aylott, Carl-Fredrik Bergström, Åsa Casula Vifell og Joakim Palme (2010), *Europeiseringen av Sverige (Demokratirådets rapport)* Stockholm: SNS Förlag.

Migration og den nordiske velfærdsmodel

Torben M. Andersen, professor, Institut for Økonomi, Aarhus Universitet, tandersen@econ.au.dk

Det finansielle grundlag for den nordiske velfærdsmodel afhænger i høj grad af en høj beskæftigelsesfrekvens. Samtidig er de nordiske arbejdsmarkeder karakteriseret ved høje mindstelønninger og dermed kvalifikationskrav. Disse karakteristika skaber særlige problemer for immigranter med beskedne kvalifikationer og/eller andre normer og præferencer knyttet til arbejdsmarkedsdeltagelse. Disse forhold diskuteres med særlig fokus på mulighederne for at opretholde et højt beskæftigelsesniveau via aktiveringspolitikken. Endvidere diskuteres implikationerne af værneregler, hvor sociale rettigheder er knyttet til opholdstid eller forudgående beskæftigelse.

Den nordiske velfærdsmodels robusthed over for migration

Globalisering fremhæves ofte som en af de væsentligste og mest alvorlige udfordringer for den nordiske velfærdsmodel. I debatten er der især fokus på implikationerne for centrale målsætninger knyttet til beskæftigelse og fordeling samt det finansielle grundlag for velfærdssamfundet.

Begrebet globalisering bruges ofte som samlebetegnelse for det faktum, at det bliver nemmere og billigere at flytte information, tjenester, varer, kapital og mennesker på tværs af landegrænser. Denne udvikling er drevet både af teknologiske fremskridt og politiske beslutninger. Globaliseringsbegrebet er bredt, og selv en indsnævring til de direkte økonomiske mekanismer efterlader en række væsentlige mekanismer, der direkte eller in-

direkte kan påvirke velfærdssamfundet. Det følgende ser alene på implikationerne af migration for velfærdssamfundet.

Et omdrejningspunkt i debatten om globaliseringens betydning for velfærdssamfundet er risikoen for et "race to the bottom", hvor skattesatser og sociale standarder sættes ned for at fastholde en international konkurrenceposition. Dette vil fremkalde en proces med konvergens til en mindre omfattende velfærdsmodel og dermed mindre forskelle i indretningen af velfærdsordninger på tværs af lande. Det er således et afgørende spørgsmål, om globaliseringen fremtvinger et behov for principielle ændringer i velfærdssamfundets indretning, eller om det er tilstrækkeligt med modelkonforme justeringer.

De nordiske velfærdsmodeller er karakteriseret ved, at den enkelte har rettigheder knyttet til det sociale sikkerhedsnet og centrale velfærdsydelser som uddannelse og sundhed. Velfærdsordninger finansieres kollektivt via forskellige former for beskatning. Da de nordiske velfærdssamfund er veludbyggede, er den offentlige sektor stor, og derfor er skattetrykket højt. Rettighederne i velfærdssamfundet er ikke direkte koblet til finansieringsbidragene. Herved skabes der en *implicit*,¹ *kollektiv* eller *social forsikring* i forhold til at mindske og afbøde konsekvenserne af de hændelser, den enkelte kan komme ud for i livet, dvs. der ska-

bes større sikkerhed omkring levevilkår i bred forstand. Det er en implikation, at de ”heldige” bidrager mest, og de ”uheldige” modtager mest fra den kollektive ordning. Den sociale forsikring medvirker således til omfordeling, men også til reparation af markedsimperfektioner og dermed en bedre fungerende økonomi (se f.eks. Andersen, 2012).

En styrke ved den implicitte forsikring er, at alle deltager i forsikringsarrangementet. Det er en grundlæggende forsikringsmæssig præmis, at mulighederne for risikospredning er bedst, såfremt flest muligt deltager i arrangementet. Hvis bestemte grupper udskiller sig via såkaldt adverse selektion, hvor f.eks. forsikringen kun købes af dem med stor sandsynlighed for uheld, vil det være vanskeligt eller omkostningsfyldt at tilvejebringe forsikring. Grundprincippet i forsikring er netop, at der – ex post, når udfaldet kendes – sker en overflytning af ressourcer fra forsikringstagere uden ”uheld” til forsikringstagere udsat for ”uheld”. Hvis man kan foretage selektion af forsikringen, når man ved, om man har behov for den, vil der ikke være mulighed for at tilvejebringe forsikring. Da alle er fødte medlemmer af velfærdssamfundets implicitte forsikringsordning, undgå sådanne selektionsmekanismer, og der opnås et potentiale for en udstrakt forsikringsdækning i forhold til forskellige sociale hændelser for alle borgere.² Der er oven i købet mulighed for at foretage intergenerational risikospredning, dvs. risikospredning på tværs af generationer.

Migration udfordrer den implicitte forsikringsordning, netop fordi den åbner for selektionsmekanismer. Selektionsproblemet opstår, såfremt der er en tendens til, at emigranter er nettobidragssydere til velfærdssamfundet, og immigranter er nettobidragstagere fra velfærdssamfundet. Såfremt der er en sådan systematik i migrationen, kan den selv sagt skabe et problem for velfærdssamfundets finansielle grundlag.

Selektion eller asymmetrier i migrationsstrømmene kan hænge sammen med velfærdssamfundets indretning. Et eksempel er uddannelse, hvor den implicitte kontrakt implicerer, at samfundet finansierer uddannelsen, og den enkelte – afhængig af udfaldet og dermed indkomsten – betaler tilbage via skattebetalinger som erhvervsaktiv. Hvis f.eks. mange efter endt uddannelse emigrerer, brydes denne implicitte kontrakt. Migrationsbeslutningen kan netop tages, når man kender resultatet af ens uddannelse og beskæftigelsesmulighederne. Indretningen af velfærdssamfundet kan forstærke denne migrationsbeslutning, fordi der kan være en potentielt stor gevinst ved at emigrere til et land med privatfinansierede uddannelser og derfor lavere skattetryk og højere lønspredning. Tilsvarende kan de nordiske lande virke mere tillokkende på potentielle immigranter med beskedne kvalifikationer grundet et internationalt højt niveau for de sociale ydelser.

Disse mekanismer er essensen i ”magnethypotesen”, at velfærdsstaten tiltrækker lavtuddannede, hvorimod højtuddannede har et incitament til at emigrere (Borjas, 1999). Empirisk er det imidlertid et åbent spørgsmål, om veludbyggede velfærdssamfund virker som magneter for især lavtuddannede (se f.eks. Pedersen et al. 2008; Guilietti et al. 2011). Det skal dog noteres, at migrationsstrømme er påvirket af migrationsreglerne, og Razin og Wahba (2011) argumenterer for, at der er en tendens til, at velfærdssamfund har designet indvandringsregler for at tiltrække højtuddannede.

Selvom veludbyggede velfærdssamfund ikke direkte udløser nogen ”magnet”-effekt, er det ikke ensbetydende med, at migration ikke har finansielle konsekvenser. Såfremt befolkningssammensætningen ændres i forhold til parametre af afgørende betydning for den finansielle balance, vil det have konsekvenser. Hvis der af forskellige årsager er en indvandring af personer med lave kvalifika-

tioner i forhold til arbejdsmarkedets krav, og disse personer derfor vil have vanskeligt ved at finde beskæftigelse, vil velfærdssamfundet blive finansielt påvirket.

I det følgende diskuteres først i afsnit 2 spørgsmålet om immigration og arbejdsmarked, og hvorfor arbejdsmarkedsspørgsmålet spiller en så central rolle i debatten. Dernæst behandler afsnit 3 spørgsmålet om den nordiske velfærdsmodels robusthed over for migration, og hvilke dimensioner af migration der særligt udfordrer modellen. Dernæst diskuteres i afsnit 4 værneregler i form af opholdstids- eller beskæftigelseskrav som betingelser for sociale rettigheder, og eksport af velfærdsydelse diskuteres i afsnit 5. Artiklen afsluttes med nogle få opsamlende kommentarer i afsnit 6.

Immigration og arbejdsmarked

I forhold til immigration er det en helt afgørende egenskab ved den nordiske model, at en tilstrækkelig stor andel af befolkningen er i beskæftigelse.³ Det sociale sikkerhedsnet vil typisk sikre alle uden arbejde en eller anden form for indkomstoverførsel, og samtidig finansieres velfærdssamfundet hovedsageligt på grundlag af beskatning af arbejdsindkomster enten ved direkte beskatning ved erhvervelsen af indkomsten (indkomstbeskatning eller arbejdsmarkedsbidrag) eller indirekte beskatning ved forbrug af indkomsten (forbrugsafgifter/moms).

En reduktion i beskæftigelsesandelen⁴ vil således for velfærdssamfundet føre til større udgifter og mindre indtægter, og omvendt. Denne følsomhed er meget stor i de nordiske lande, netop fordi velfærdssystemerne er veludbyggede (omfang og niveau). Det er således ikke nogen tilfældighed, at de nordiske lande skiller sig ud ved at have en høj beskæftigelsesfrekvens både for mænd og kvinder. Det er simpelthen en forudsætning for den nordiske velfærdsmodel.

Det er velkendt, at beskæftigelsesandelen for indvandrere fra ikke-vestlige lande ligger noget lavere end for personer med dansk oprindelse. I 2010 var beskæftigelsesandelen for 16-64 årige af dansk oprindelse henholdsvis 75 pct. for mænd og 73 pct. for kvinder. For vestlige indvandrere var de tilsvarende andele for mænd 63 pct. og for kvinder 57 pct., og for vestlige efterkommere 67 pct. for begge køn. For indvandrere fra ikke-vestlige lande var beskæftigelsesfrekvensen 54 pct. for mænd og 45 pct. for kvinder, mens den for ikke-vestlige efterkommere var henholdsvis 55 pct. og 56 pct., jf. Danmarks Statistik (2011). Der er stor variation i beskæftigelsesfrekvenserne afhængig af oprindelsesland, opholdstid samt opholdsgrund. For indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande har der været en stigende tendens i beskæftigelsesfrekvensen siden midten af 1990'erne.

Forskelle i beskæftigelsesfrekvenser viser sig også tydeligt i analyser af betydningen af indvandring for de offentlige finanser (se f.eks. Regeringens arbejdsgruppe om udredningen af indvandringens økonomiske konsekvenser (2011) og henvisninger heri). Politisk har der været stor bevågenhed omkring de finansielle konsekvenser af indvandring. De mange analyser af spørgsmålet viser, at der ikke er noget simpelt eller enkelt svar på, hvordan de offentlige finanser påvirkes af indvandring. Det giver ikke nødvendigvis meget mening at tale om gruppen af indvandrere under et, da det er en meget heterogen gruppe (migrationsgrund, alder, uddannelse etc.). Ved en tilstrækkelig finmasket opdeling vil der altid kunne identificeres grupper, som særligt drager fordel af eller som særligt bidrager til velfærdssamfundet. Tilsvarende gælder for gruppen af indvandrere. Analyserne viser en tydelig sammenhæng mellem nettokonsekvenserne for de offentlige finanser og beskæftigelsesgraden. Som en konsekvens heraf vil f.eks. korttidsarbejdsmigranter selvsagt give et positivt nettobidrag, mens ældre flygtninge vil gøre det modsatte. Den samlede effekt for de

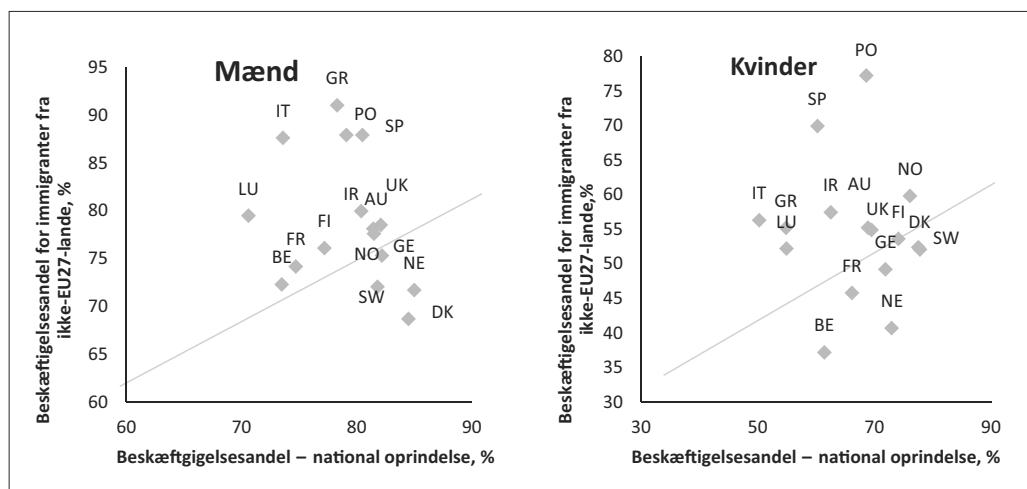
offentlige finansier varierer derfor over tid afhængig af sammensætningen af indvandrere i befolkningen. Omvendt viser disse beregninger, hvorfor der i indvandringsdebatten er så stor fokus på beskæftigelsesspørgsmålet, og hvorfor integration ofte ligestilles med beskæftigelse. Effekterne i forhold til de offentlige finanser skal selvsagt også ses i forhold til andre begrundelser for indvandring, og det ville være paradoksalt, hvis f.eks. flygtninge skulle give et positivt nettobidrag.

Koopmans (2010) argumenterer for, at generøse velfærdssamfund er dårlige til at sikre arbejdsmarkedsintegration af indvandrere. Grunden er det ”progressive dilemma”, at det er vanskeligt at forene en inkluderende velfærdsstat med generøse velfærdsordninger med en multikulturel politik, der giver indvandrere de samme rettigheder uden stærke krav eller incitamenter til sprogindlæring eller inter-etnisk kontakt. En generøs velfærdsstat koblet med en multikulturel politik fører således til ”velfærdsafhængighed” og marginalisering af indvandrere. Koopmans tese er,

at et veludbygget velfærdssamfund har både en magnet- (selektionseffekt) og incitaments-effekt (lille incitament til at arbejde), som gør, at beskæftigelsen for immigranter er lav.

Koopmans’ konklusion er måske lidt forhastet.⁵ Sammenligninger mellem lande baseres ofte på beskæftigelsesgaps, dvs. forskelle i beskæftigelsesgrader mellem f.eks. immigranter og den nationale befolkning. I sådanne sammenligninger fremstår de nordiske lande typisk med et stort beskæftigelsesefterslæb for indvandrere fra lavindkomstlande, særligt kvinder. Ud fra sådanne sammenligninger kan man imidlertid ikke slutte noget om de enkelte landes evne til at sikre arbejdsmarkedsintegration af indvandrere. Hvis der ikke er den store forskel i niveauet for beskæftigelsesgraderne for givne indvandregrupper på tværs af velfærdsregimer, kan man ikke i absolut forstand sige, at arbejdsmarkedsintegration er vanskeligere i lande med veludbyggede velfærdsordninger. I de nordiske lande er beskæftigelsesfrekvensen høj (arbejde er ikke dekommodificeret), og derfor er kravet

Figur 1: Beskæftigelsesfrekvenser for national befolkning og immigranter fra ikke EU27-lande, EU-lande, mænd og kvinder, 2007



Note: Data for 2007 er valgt for ikke at se bort fra effekterne af finanskrisen.

Kilde: Eurostat

større (særligt for kvinder) end i andre lande. Man kan sige, at ambitionsniveauet er højere end i de fleste andre lande.⁶ Figur 1 viser beskæftigelsesgrader i EU lande for henholdsvis indvandrere fra ikke EU27-lande og den nationale befolkning. Det fremgår, at de nordiske lande generelt har et stort gap mellem beskæftigelsesgraderne for indvandrere og den nationale befolkning, men indvandrernes beskæftigelsesgrad er ikke påfaldende lavt for de nordiske lande, især ikke for kvinder.

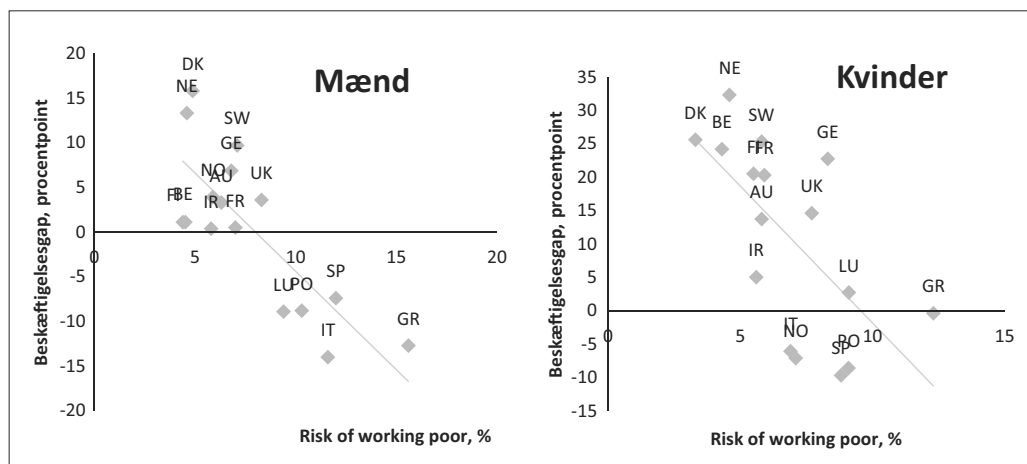
Det høje ambitionsniveau for beskæftigelse i de nordiske lande skal endvidere ses i sammenhæng med to afgørende forhold ved den nordiske model og særligt spillet mellem velfærdsordninger og arbejdsmarked.

De fordelingspolitiske ambitioner implicerer, at "working poor" ikke er en option; jobs til meget lave lønninger accepteres ikke. Dette er afspejlet i høje mindstelønninger (fastlagt ved lov eller forhandling). Niveauet for de so-

ciale ydelser står i forhold til lønningerne og er derfor også relativt højt. Forudsætningen for, at dette er foreneligt med et højt beskæftigelsesniveau, er et højt kvalifikationsniveau. Ved at sikre, at en tilstrækkelig stor andel af befolkningen har tilstrækkelige kvalifikationer til, at de kan sikre sig et arbejde med en løn ved eller over de gældende mindstelønninger, kan et højt beskæftigelsesniveau forenes med de fordelingspolitiske ambitioner. Beskæftigelsesproblemet bliver derfor ikke løst i de nordiske lande ved at acceptere meget lave lønninger.

Indvandrere kan blive "fanget" i dette system, såfremt de ikke har kvalifikationer, der er minimumslønningerne værd. Der er således et kvalifikations- eller efterspørgselsproblem, da der ved de givne lønninger ikke er efterspørgsel efter de pågældende. En international sammenligning viser også, jf. figur 2, en relativt klar sammenhæng, hvor lande med ambitiøse fordelingsmålsætninger (her målt

Figur 2: Beskæftigelsesgap og working poor, EU-lande, Mænd og Kvinder, 2007



Note: Risk of working poor er andelen af personer med en ækvivaleret disponibel indkomst under risk of poverty-grænsen, lig med 60 pct. af den nationale median for den ækvivalerede disponible indkomst. Beskæftigelsesgapet er forskellen mellem beskæftigelsesgraden for den nationale befolkning og indvandrere fra ikke-EU27-lande, jf. figur 1

Kilde: Eurostat.

ved lille andel af working poor) har et større beskæftigelsesgap end lande med mindre ambitiøse fordelingsmålsætninger.

Samtidig skaber indretningen af velfærdssystemet incitaments- eller udbudsproblemer. I forhold til de sociale ydelser er der det dilemma, at såfremt manglende evne til selvforsørgelse ikke skal være forbundet med en lav levestandard, så bliver det også en implikation, at gevinsten ved at arbejde (særligt for lavindkomstjobs) bliver tilsvarende mindre. Lave gevinster ved at arbejde skaber således et incitamentsproblem i forhold til at understøtte det høje beskæftigelsesniveau. Dette problem kan være større for indvandrere, såfremt referencepunktet for at vurdere levestandarden er knyttet til levevilkårene i oprindelseslandet, og andre forhold kan også spille ind, jf. nedenfor.

Velfærdsmodel og migration

Velfærdssamfundets muligheder for at opretholde et højt beskæftigelsesniveau og dermed finansiell robusthed, udfordres både af kvalifikations- og incitamentsproblemet. I hvilken dimension er velfærdsmodellen mest sårbar, og i hvilket omfang kan velfærdsmodellen håndtere disse problemer? I det følgende fokuseres i første omgang på indvandring, selvom nogle af de samme forhold gør sig gældende i relation til udvandring. Ligeledes ses der alene på spørgsmålet om økonomisk robusthed, og ikke spørgsmålet om politisk opbakning.

I den nordiske velfærdsmodel spiller den aktive arbejdsmarkedspolitik eller aktivitetslinjen en væsentlig rolle for at forene et fintmasket socialt sikkerhedsnet med et højt beskæftigelsesniveau. Hvor langt kan aktivitetslinjen gå i forhold til at håndtere problemer skabt af indvandring? Kan modellen opretholdes (eventuelt med mindre justeringer), eller er kvalitative ændringer i modellen nødvendige? I regeringsgrundlaget (Regeringen, 2012) er afskaffelse af starthjælp eksplícit

knyttet sammen med en styrkelse af den aktive indsats som et alternativ til lavere sociale ydelser som et middel til at sikre beskæftigelsesincitament.⁷

For at analysere disse spørgsmål kan vi betragte en stiliseret situation,⁸ hvor befolkningens karakteristika varierer i to dimensioner: kvalifikationer og værdien af fritid. Med kvalifikationer forstås bredt viden, færdigheder og erfaring af relevans for arbejdsmarkedet. Værdien af fritid refererer til, at deltagelse i arbejdsmarkedet er forbundet med mindre tid til ikke-markedsaktiviteter som familie, børn, husholdning, hobbies, sport, fritidsaktiviteter m.m. En person med en høj værdi af fritid knytter en stor værdi til at kunne udføre disse ikke-markedsaktiviteter, og modsat for en person med en lav værdi af fritid. Værdien af fritid bruges således her som en bred betegnelse for præferencer, normer og kønsroller (forsørgerrollen, familieværdier) m.m. knyttet til at være aktiv i arbejdsmarkedet i forhold til andre aktiviteter (og ikke om man er doven eller lignende). F.eks. vil traditionelle kønsroller tilsi ge, at mænd har en lavere værdi af fritid end kvinder. Kulturer og normer er indbygget i institutioner og politik såvel som (økonomisk) adfærd. Den høje erhvervsdeltagelse i de nordiske lande kan således tolkes som en "lav" værdi af fritid, hvilket afspejler, at familieværdier, kønsroller og velfærdssystemet (bl.a. via børnepasning) er indrettet til at understøtte en høj arbejdsmarkedsdeltagelse for begge køn. Sådanne normer eller kønsroller deles ikke nødvendigvis af indvandrere, som bringer en anden kultur og andre normer med sig (etnisk identitet), jf. Constant og Zimmermann (2008). Det er velunderbygget, at kønsroller har stor betydning for arbejdsmarkedsdeltagelse (se f.eks. Fortrin, 2005). Det er således velkendt, at arbejdsmarkedsdeltagelse er lavere for indvandrere fra lavindkomstlande, særligt kvinder. En del af denne forskel kan forklares af normer og holdning, som spiller en rolle ud over betydningen af kvalifikationer og andre forhold af

betydning for arbejdsmarkedsdeltagelsen (se f.eks. Deding og Jakobsen, 2008 og Constant et al., 2009).

Immigration kan ændre fordelingen af befolkningens karakteristika i relation til de to afgørende dimensioner, kvalifikationer og værdi af fritid. For argumentationens skyld, antag at kvalifikationer kan være enten høje (tilstrækkelige til at finde et job) eller lave (utilstrækkelige til at finde et job), og tilsvarende at værdien af fritid kan være enten høj eller lav. Befolkningen er således inddelt i fire hovedgrupper.

Velfærdssamfundet har som en central målsætning at sikre en rimelig levestand for alle, også personer med ringe forudsætninger for at finde et arbejde og være selvforsørgende med en rimelig indkomst (lave kvalifikationer). Dette forudsætter, at personer med mulighed for at være selvforsørgende er i beskæftigelse. Denne gruppe sikrer samtidig via skattebetaling muligheden for at opnå samfundets fordelingsmål.

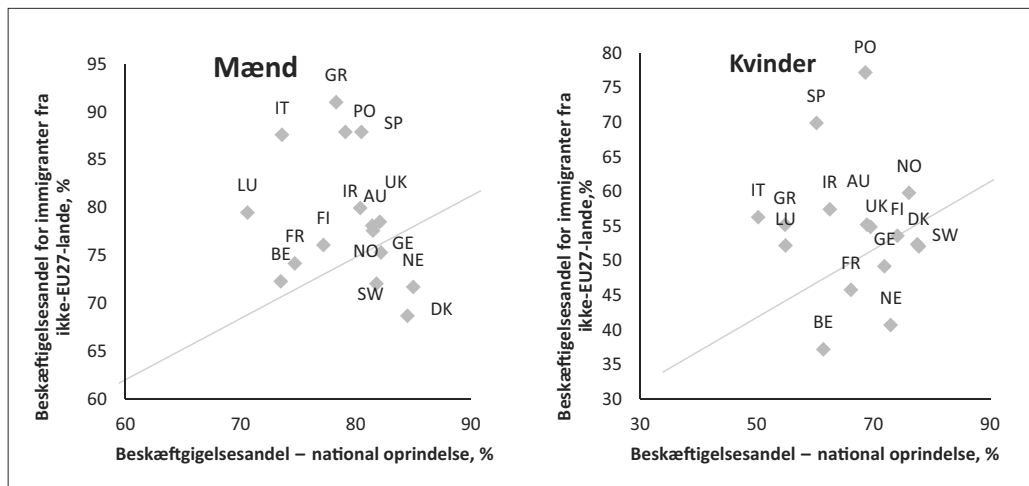
Et højt niveau for de sociale ydelser kan skabe problemer mht. at sikre, at alle med tilstrækkelige kvalifikationer er i beskæftigelse og selvforsørgende. Er ydelsen tilstrækkelig høj, vil personer med høje kvalifikationer men også en høj værdi af fritid kunne finde det mere attraktivt at modtage den sociale ydelse end at være aktiv på arbejdsmarkedet (indkomsten er mindre, men man har mere fritid). Sker dette, vil det belaste de offentlige finanser via mindre skattebetalinger og øgede sociale udgifter. Velfærdssamfundets muligheder for at hjælpe de dårligst stillede bliver dermed begrænsede. Ved at knytte aktiveringskrav til modtagelse af den sociale ydelse kan dette problem løses. For personer med høje kvalifikationer og høj værdi af fritid bliver det mindre attraktivt at modtage den sociale ydelse, såfremt der er et aktivitetskrav. Sættes aktivitetskravet tilstrækkeligt højt, vil det blive uattraktivt at modtage den

sociale ydelse.⁹ Aktivitetskrav gør det således muligt at forene relativt høje sociale ydelser med en høj erhvervsdeltagelse. Denne politik er til fordel for de dårligst stillede i samfundet¹⁰ (dem med lave kvalifikationer og en lav værdi af fritid), da de får en højere ydelse, og aktivitetskravet vurderes ikke så hårdt af denne gruppe.

Figur 3 sammenfatter strukturen af det sociale sikkerhedsnet i form af niveauet for de sociale ydelser og aktiveringskravet, og hvorledes disse afhænger af andelen af befolkningen med tilstrækkelige kvalifikationer til at være selvforsørgende. Det antages, at kriteriet for fordelingspolitikken er at sikre den bedst mulige position for samfundets dårligst stillede (Rawls' kriterium). Det fremgår af figuren, at med en lille andel af kvalificerede vil der være en lav social ydelse uden aktivitetskrav. Der er få kvalificerede, og derfor kan man kun finansiere en lav ydelse. Med flere kvalificerede kan man tilbyde en højere ydelse, men for at sikre, at beskæftigelsesincitamenterne er intakte for de kvalificerede, knyttes der et aktivitetskrav til den sociale ydelse. Det er en implikation, at lande med en høj andel af kvalificerede kan tilbyde høje sociale ydelser, men at de er knyttet sammen med aktivitetskrav. Karakteristika, der matcher de nordiske lande ganske godt.

I forhold til indvandring har denne analyse flere interessante implikationer. For det første er befolkningens karakteristika i forhold til kvalifikationer afgørende, mens præference mht. fritid (normer, præferencer) har en mindre betydning. Sidstnævnte kan modvirkes via aktiveringspolitikken. For det andet fremgår det, at et mindre fald i andelen med tilstrækkelige kvalifikationer alene vil udløse et behov for en mindre justering af velfærdspolitikken, mens et større fald kan forårsage et "regimeskifte" med en lavere ydelse og fravær af aktiveringskrav. Endelig viser dette også i en mere dynamisk tolkning, at en sikring af tilstrækkelige kvalifikationer

Figur 3: Social ydelse, aktivering og andel af befolkningen med høje kvalifikationer



for efterkommere af indvandrere fra lavindkomstlande er afgørende for den finansielle holdbarhed af modellen.

Værnsregler – optjeningsprincipper

Den nordiske velfærdsmodels påvirkning af migration kan også modvirkes via forskellige former for værnsregler.

En regulering af indvandringen er en oplagt mulighed. Det falder uden for rammerne af denne artikel at gå nærmere ind i en diskussion af indvandringsreglerne. Det skal alene påpeges, at der internationalt er en klar tendens i retning af mere selektive tiltag med mere fleksible og nemme indvandringsregler for veluddannede og højt kvalificerede, se f.eks. Chaloff og Lemaître (2009). Der er således et "race to the top" for at tiltrække den bedst uddannede arbejdskraft via særlig lempelige indvandringsregler og eventuelle begunstigelser (f.eks. forskerskatteordning).

Muligheder for at opstille værnsregler i forhold til migranter er begrænsede både af internationale konventioner, EU-regler samt bilaterale aftaler (se Udvalg om udlændinges

ret til velfærdsydelser, 2011). Trods disse begrænsninger er der mulighed for reelt at etablere værnsregler via optjeningsprincipper knyttet til f.eks. opholdstid eller beskæftigelse. Krav til opholdstid er direkte knyttet til migration, mens beskæftigelseskrav også kan være motiveret i andre hensyn. Opholdstid kan være et kriterium enten for adgangen til ydelsen (f.eks. som starthjælpen¹¹) eller afhænge proportionalt af opholdstid (som for f.eks. folkepensionen indført i forbindelse med EU-medlemsskab¹²). Opholdstidskrav er at sammenligne med karenperiode eller andre særlige vilkår for nye kunder kendt fra private forsikringsordninger. Hvis magnet-effekter har betydning, så kan sådanne krav mindske migrationspresset, om end der også kan være en modgående effekt, hvor genudvandring mindskes for at bevare optjente rettigheder. Beskæftigelseskrav som grundlag for rettigheder er kendt fra arbejdsløshedsforsikring, efterløn og kontanthjælpssystemet.¹³

Betingelser knyttet til opholdstid og forudgående beskæftigelse rejser imidlertid særlige spørgsmål. Krav til opholdstid skaber en opdeling af befolkningen efter et simpelt karak-

teristikum direkte knyttet til migration, mens beskæftigelseskravet er adfærdsafhængigt. Trods denne forskel kan f.eks. beskæftigelseskrav også have en betydning i forhold til immigranter, og de kan være motiveret i de facto konstaterede forskelle i adfærd mellem befolkningsgrupper.

Der er en afgørende forskel mellem betingelser baseret på forudgående forhold eller adfærd for at erhverve sociale rettigheder og betingelser knyttet til modtagelse i en given situation (f.eks. aktivitetskrav). Førstnævnte type af betingelser bryder med princippet om ligestilling af personer i den samme sociale og økonomiske situation. Velfærdssamfundets mål og indretning er i høj grad struktureret med henblik på at modvirke relativ fattigdom og social eksklusion, hvilket er i modstrid med at knytte optjeningsprincipper til det sociale sikkerhedsnet (kontanthjælpen). Optjeningskrav ændrer rettighederne fra at være implicite til at være eksplicit knyttet til opfyldelse af forudgående krav. Der er således en afvejning mellem, om sådanne krav på den ene side bevarer givne velfærdsordninger for størstedelen af befolkningen og på den anden side implicerer en risiko for marginalisering og øget ulighed knyttet til en bestemt befolkningsgruppe.¹⁴ Opholdstidskrav kan tolkes på den måde, at velfærdsordninger gøres til et "klubgode" for dem, der opfylder deltagelsesbetingelserne.

Beskæftigelseskrav kan opfattes som selektion efter risikoklasser (også kendt fra private forsikringsordninger). Det vil sige, at opfyldelse af beskæftigelseskravet viser, at man har mulighed for at være selvforsørgende og derfor har mindre risiko for at få behov for sociale ydelser i fremtiden. En lavere risiko er forbundet med en bedre dækning via de fulde sociale rettigheder. Beskæftigelseskrav har oplagt også en adfærdseffekt og styrker incitamentet til at komme i beskæftigelse, da der hermed er den yderligere gevinst, at der erhverves fulde sociale rettigheder. Beskæf-

tigelseskrav udformes typisk som krav til beskæftigelse inden for en given forudgående periode, og betingelserne skal derfor fornyes, for at man kan have de fulde rettigheder.

En ulempe ved beskæftigelseskrav er, at de ikke umiddelbart skelner mellem årsagerne til ikke-beskæftigelse. Som nævnt ovenfor kan der være tale om både et incitaments- og et kvalifikationsproblem. Beskæftigelseskrav virker i forhold til det første problem men ikke umiddelbart i forholdt til det andet. Derfor kan beskæftigelseskrav medvirke til en større marginalisering af de personer, der ufrivilligt ikke har mulighed for at opfylde beskæftigelseskravene. I hvilket omfang dette sker, afhænger af den øvrige indretning af det sociale system, herunder den aktive arbejdsmarkedspolitik, revalidering og førtidspensionering.

Eksport af velfærdsydelser

Der er en parallel mellem optjeningen af sociale rettigheder for indvandrere og mulighederne for eksport af sociale ydelser (eller ophør i forhold til implicite forpligtigelser i den sociale kontrakt). Uanset bevæggrunde for emigration implicerer det et brud på den implicite sociale kontrakt. Såfremt der er en selektionsmekanisme, således at emigrationen er koncentreret blandt grupper, der er nettobidragydere til velfærdssamfundet eller befinder sig i de livsfaser, hvor man typisk er nettobidragyder (udvandring efter endt uddannelse og genindvandring ved sygdom eller pensionering), vil de offentlige finanser blive belastet. Velfærdssamfundet har værneregler i forhold til disse problemer. Fraflytning er ikke nødvendigvis ensbetydende med, at skattepligten ophører,¹⁵ og tilbagevending er ikke ensbetydende med, at man øjeblikkeligt har generhvervet fulde rettigheder, se ovenfor.

Som en værneregulering i forhold til emigration af højtuddannede kan der indføres et "uddannelsespant", jf. Velfærdskommissionen

(2006). En brugerbetaling på lang videregående uddannelse (med tilhørende lånefacilitet) kombineret med skattefradrag for uddannelsesudgifter vil mindske de økonomiske konsekvenser af brud på den implicitte sociale kontrakt. For de personer, der vælger at blive boende i landet, vil forslaget ikke have nogen nettoeffekt. For personer, der emigrerer efter afsluttet uddannelse, vil der være en reel brugerbetaling (den implicitte aftale bliver eksplicit). For udenlandske personer, der kommer til landet, vil der være et skattefradrag knyttet til uddannelse erhvervet i udlandet. Forslaget vil således også medvirke til at gøre det mere attraktivt for højtuddannede at bosætte sig i Danmark.

Øget brug af aktivitetskrav i det sociale system kan også ses som en værnsregel i forhold til eksport af ydelser. Opfyldelse af aktivitetskrav er geografisk betinget, og øget brug af sådanne krav vil derfor mindske sårbarheden i forhold til emigration. En gennemførelse af aktivitetskrav er imidlertid forbundet med omkostninger, og der er derfor en afvejning i forhold til nettoeffekterne for de offentlige finanser.

Optjenings- og beskæftigelseskrav i det sociale system er også en værnsregel i forhold til eksport af sociale ydelser. Indførelse af et optjeningsprincip¹⁶ for alle ydelser efter lov om børnetilskud skal således ses i sammenhæng med mulighederne for, at denne ydelse skal udbetales til EU-borgere uanset om barnet opholder sig i landet.¹⁷ Tilsvarende er der også regler for f.eks. eksportabilitet af folkepensionen.¹⁸

Konklusion

Den nordiske velfærdsmodel har en høj erhvervsdeltagelse som en afgørende krumtap for den finansielle bæredygtighed. Dette mål skal nås ved at sikre, at flest muligt er i beskæftigelse til en løn i overensstemmelse med de fordelingspolitiske målsætninger.

Disse egenskaber udfordres ved indvandring af personer med ringere kvalifikationer end kravene på de nordiske arbejdsmarkeder. Den lave arbejdsmarkedsdeltagelse kan være en årsag til marginalisering, men er også ensbetydende med en overrepræsentation i forhold til modtagelse af sociale ydelser. Samtidig kan det sociale sikkerhedsnet mindske incitamentet til arbejde (høje reservationskrav til type af job, geografisk placering m.m.).

I de nordiske lande forsøges både kvalifikations-/efterspørgsels- og incitaments-/udbudsproblemet modvirket via den aktive arbejdsmarkedspolitik, der både virker i forhold til at håndhæve rådighedskrav og overvinde kvalifikationsbarrierer. Den aktive arbejdsmarkedspolitik kan imidlertid nemmere modvirke incitamentsproblemer end kvalifikationsproblemerne.

Udfordringen af den finansielle balance i velfærdssamfundet som følge af migration kan derfor lede til krav om værnsregler omkring de sociale systemer i form af opholdstidskrav eller beskæftigelseskrav. Sådanne regler kan beskytte velfærdsordninger for "insiders", men bryder med grundlæggende mål for social inklusion.

Debatten har i overvejende grad handlet om indvandring. Dette er på den ene side en naturlig konsekvens af velfærdssamfundets indretning, men udvandring og mulighed for eksport af ydelser eller brud på den implicitte sociale kontrakt i velfærdssamfundet er principielt af samme betydning.

Noter

1. Det norske velfærdssystem er principielt medlemsbaseret (folketrygden). Medlemskab er obligatorisk ved varigt ophold og med en obligatorisk trygdeafgift. Der er mulighed for frivilligt medlemskab ved emigration.
2. Alle former for forsikring – privat og offentlig – skaber moral hazard problemer, dvs. at forsik-

ringstagers adfærd påvirkes af forsikringsdækningen med konsekvenser enten for sandsynligheden for hændelsen eller for udfaldet af hændelsen.

3. Den offentlige sektor er også selv en væsentlig aktør i arbejdsmarkedet, da centrale velfærdstjenester som uddannelse, sundhed og pasning er arbejdskraftsintensive. Omkring 1/3 af alle beskæftigede er ansat i den offentlige sektor.
4. Kravet er knyttet til den private beskæftigelse for at sikre det finansielle grundlag for velfærdsmodellen.
5. Empirien i Koopmans (2010) er ikke overbevisende. Argumentationen er baseret på sammenhæng mellem relative beskæftigelsesgrader og velfærdssamfundets generøsitet. For de syv lande, der er inkluderet i papiret, er der imidlertid ingen statistisk sammenhæng mellem den relative beskæftigelsesgrad og velfærdssamfundets generøsitet. Koopmans' argumentation er reelt baseret på to observationer, UK og Sverige, cf. også Koopmans (2010: 14).
6. Knyttet til dette bør sammenligninger tage højde for indvandrigsgrund. Det har selvsagt stor betydning, om indvandring sker af arbejdsmarkedsgrunde eller som flygtning.
7. I en nylig norsk rapport betones betydningen af aktiveringspolitikken ligeledes, cf. Norges offentlige utredninger (2011).
8. Det følgende er baseret på Andersen (2012).
9. Det hævdes undertiden, at aktivitetskrav i socialpolitikken er baseret på en opfattelse af, at modtagere af sociale ydelser er dovne. Som det fremgår af ovenstående virker aktivitetspolitikken ved at få personer med potentiale for at være selvforsørgende til at afstå fra at modtage den sociale ydelse.
10. Aktivitetsbetingelser er således hensigtsmæssige ud fra et Rawls-kriterium om at give de dårligst stillede i samfundet de bedst mulige betingelser, jf. Andersen (2012).
11. Introduceret i juli 2002 og afskaffet pr. 1. januar 2012. Hovedreglen var, at fulde sociale rettigheder, dvs. ret til kontanthjælp, erhverves ved ophold i Danmark i mindst 7 ud af de sidste 8 år. Endvidere blev det pr. 1. juli 2006 et krav, at ansøgeren har haft ordinær beskæftigelse her i landet i en tid, som sammenlagt svarer til fuldtidsbeskæftigelse i 2 år og 6 måneder inden for de seneste 8 år. Er disse betingelser ikke opfyldt, er man henvist til starthjælp eller introduktionsydelse. Bemærk at disse regler også omfattede danske statsborgere, der vendte tilbage til Danmark efter et længere ophold i udlandet.
12. For at få udbetalt den fulde folkepension skal man have boet i Danmark i 40 år efter det fyldte 15. år. Har man boet her i kortere tid, nedsættes pensionen svarende til forholdet mellem bopælstiden (minimum 3 år) og de 40 år.
13. Et eksempel er det tidligere krav (ophørt pr. 1. januar 2012) om, at kontanthjælp kun kan modtages af par, såfremt de begge har haft mindst 450 timers ordinært og udstøttet arbejde inden for de seneste 24 kalendermåneder.
14. Defineres relativ fattigdom ved OECDs kriterium svarende til 50 pct. af medianindkomst, er 14 pct. af indvandrere fra ikke-vestlige lande og 12,4 pct. af efterkommerne relativt fattige, mens det for etniske danskere er 2,3 pct. (Dahl m.fl., 2009). Omkring 2/3 af starthjælpsmodtagere lever under denne fattigdomsgrænse. Survey-undersøgelser indikerer, at især børnefamilier har en vanskelig situation, og at børnene lider afsavn (Bauenfeldt m.fl., 2006).
15. Muligheder for undvigelse af beskatning er et særligt problem, og regler på dette område er komplicerede og ofte reguleret af dobbeltbeskatningsaftaler. Det ligger uden for artiklens rammer at gå nærmere ind i de skattemæssige forhold.
16. Kravet betyder, at mindst én af de personer, der har forsørgelsespligt over for barnet, skal have haft bopæl eller arbejde i Danmark i mindst 2 år inden for de seneste 10 år. Hvis kravet ikke er opfyldt, vil ydelsen blive sat ned forholdsmæssigt de første 2 år afhængigt af, hvor længe borgeren, som optjener ret til ydelsen, har haft bopæl eller arbejde i Danmark.
17. For tredjelands-borgere er kravet, at barnet opholder sig i Danmark.
18. Folkepension skal som hovedregel ansøges fra og udbetales i Danmark. Personer med dansk indfødsret, som har haft fast bopæl i Danmark i mindst 30 år (mellem det fyldte 15. år og pensionsalder) er undtaget fra hovedreglen. Personer med dansk indfødsret, som ikke opfylder dette krav, men har boet i Danmark i mindst 10 år eller ¼ af tiden fra det fyldte 15. år og folkepensionsalderen, kan få folkepensionen udbetalt i udlandet – men pensionen skal tilkendes, før man flytter ud af Danmark.

Referencer

- Andersen, T.M. (2012), "Collective risk sharing: Employment and the social safety net", Working Paper, Aarhus University.
- Andersen, T.M. (2012), "Migration, Redistribution and the Universal Welfare Model", IZA Discussion Paper
- Blaunfeldt, M., H. Hansen og A. Johansen (2006), *Flygtninge på starthjælp*, CASA, København.
- Borjas, G. J. (1999), "Immigration and Welfare Magnets", *Journal of Labor Economics*, 17, 607-37.
- Chaloff, J. og G. Lemaître (2009), "Managing Highly Skilled Labour Migration: A Comparative Analysis of Migration Policies and Challenges in OECD Countries", *OECD Working Papers*, No. 79, Paris.
- Constant, A.F. og K.F. Zimmermann (2008), "Measuring Ethnic Identity and its Impact on Economic Behavior", *Journal of the European Economic Association*, 6: 424-33.
- Constant, A.F., M. Kahanec, U. Rinne og K.F. Zimmermann (2009), "Ethnicity, Job Search and Labor Market Reintegration of the Unemployed", *International Journal of Manpower*, 32(7): 753-76.
- Dahl, S., J. Quitzau og Jes Vilhelmsen (2009), "Hver 7. indvanderer lever i fattigdom", Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, København.
- Danish Economic Council (2006), *The Danish Economy*, Copenhagen.
- Danmarks Statistik (2011), *Indvandrere i Danmark 2011*, København.
- Deding, M. og V. Jacobsen (2008), "Employment among Immigrant Women and Men in Denmark - The Role of Attitudes", *Working Paper*, 2008-8, The Danish National Center for Social Research.
- Fortrin, N.M. (2005), "Gender Role Attitudes and Labour Market Outcomes of Women across OECD Countries", *Oxford Economic Policy Review*, 21: 416-38.
- Giuelietti, C., M. Guzi, M. Kahanec og K. Zimmermann (2011), "Unemployment Benefits and Immigration: Evidence from the EU", IZA Working Paper.
- Koopmans, R. (2010), "Trade-offs between Equality and Difference: Immigrant Integration, Multiculturalism and the Welfare State in Cross-National Perspective", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 36: 1-26.
- Norges offentlige utredninger (2011), *Velferd og migrasjon – den norske modellens fremtid*, 2011:7, Oslo.
- Pedersen, P.J., M. Pytlikova og N. Smith (2008), "Selection and Network Effects: Migration Flows into OECD Countries 1990-2000", *European Economic Review*, 52, 1160-86.
- Razin, A. og J. Wahba (2011), "Welfare Magnet Hypothesis, Fiscal Burden and Immigration Skill Selectivity", *NBER Working Paper* 17515.
- Regeringens arbejdsgruppe om udredningen af indvandringens økonomiske konsekvenser (2011), *Indvandringens økonomiske konsekvenser – delrapport*, København.
- Udvalg om udlændiges ret til velfærdsydelse (2011), *Rapport om optjeningsprincipper i forhold til danske velfærdsydelser*, København.

Migration som en udfordring for de nordiske velfærdsstater

Anne Skevik Grødem, researcher, Fafo, Institute for Labour and Social Research, Oslo, anne.skevik.grodem@fafo.no

Migration skaber både muligheder og udfordringer for veletableret velfærdsstater. Mange velfærdsstater, især i Europa, står over for en mangel på arbejdskraft, og udefra kommende arbejdskraft kan være et kærkomment bidrag til en arbejdsstyrke, som svinder. Dette forudsætter dog, at immigranterne er i stand til at udfylde åbningerne på de nationale arbejdsmarkeder; at de har eller er i stand til at erhverve sig de relevante kompetencer. Hvis immigranterne ikke tilpasser sig til arbejdsmarkedet, vil de i mange tilfælde blive langvarige modtagere af offentlige ydelser og dermed være en byrde snarere end et aktiv i et aldrende samfund.

En udvikling som denne indebærer en risiko for at underminere den finansielle bæredygtighed af velfærdsstaten. Mindre selvfølgelig kan det også underminere den "normative stabilitet", da den indfødte befolkning kan være uvillig til at betale stadig stigende skatter for at støtte folk, der i højere og højere grad er forskellige fra dem selv.

Dette er, kort og lidt provokerende sagt, immigrationsudfordringen i Europa. Men de europæiske lande varierer i høj grad med hensyn til udformningen af deres velfærdsstater. Heraf følger spørgsmålet: er nogle velfærdsmodeller bedre rustet til at møde denne udfordring end andre?

Vi mangler stadigvæk en mere dybdegående forståelse af samspillet mellem migration og velfærdsmodeller, men argumentet er sommetider, at velfærdsstater af den nordiske

slags – omfattende, universelle, ligestillingsorienterede – er særligt sårbare over for migration (Helskog, 2008; Koopmans, 2010).

Denne artikel identificerer tre potentielt svage punkter i den nordiske velfærdsmodel, og diskuterer to af dem mere i dybden. Diskussionen fremhæver, at udfordringerne ved at integrere udefrakommende kan være anderledes i de nordiske velfærdsstater end andre steder, men at den nordiske model også har unikke styrker i denne henseende. Selvom udformningen af diskussionen er problemorienteret, er konklusionerne ikke udelukkende deprimerende.

Identifikationen af det første svage punkt kommer fra politisk økonomi, og er relateret til statens finanser og karakteristika på arbejdsmarkedet. Der kan argumenteres for, at de nordiske velfærdsstater er mere afhængige af en høj beskæftigelsesgrad end andre velfærdsstater, fordi tabet af skatteindtægter, når en person mister sit job, er højere, imens den nu arbejdsløse er modtager af generøse offentlige ydelser. Tabet af offentlige indtægter er derfor relativt stort.

Samtidig kan der være egenskaber ved de nordiske arbejdsmarkeder, der gør det vanskeligere at inkludere immigranter. Argumentet

fra den politiske økonomi peger således på, at de nordiske lande er mere afhængige af høje beskæftigelsesrater blandt immigranter, men at de mindre grad er i stand til at sikre en høj beskæftigelse i denne gruppe. Denne udfordring behandles i dette temanummer af *Økonomi & Politik* af Torben M. Andersen, og vil ikke blive undersøgt yderligere her.

Det andet argument bygger på traditionen "køn og social politik", hvor en række studier har sammenlignet velfærdsstater i forhold til, hvor "kvindevenlige" de er (Hernes, 1987). De nordiske lande har en tendens til at skille sig ud i disse debatter som lande med aktive politikker til at støtte mødre på arbejdsmarkedet, og også politik, som tilskynder fædre til at udføre omsorgsarbejde i hjemmet (f.eks. Ellingsæter og Leira, 2006).

Dette er blevet kaldt to-forsørger/to-omsorgsgiver-modellen (dual-earner/dual-carer model). Denne måde at organisere familielivet på er relativt usædvanlig i en global kontekst, og har potentiale til at skabe spænding, når den konfronteres med immigranter, der har mere traditionelle familieværdier. "Køn og social politik"-argumentet fremhæver således mødet mellem to-forsørger/to-omsorgsgiver-modellen og mænd og kvinder, som måtte have andre familiemønstre, og dermed potentialet for spænding.

Det tredje argument har sin oprindelse i statskundskaben og er centreret omkring betingelserne for politisk opbakning til velfærdsstatsprojektet. Det er blevet fremført, at velfærdsstater er mere tilbøjelige til at blive udviklet og blive bevaret i homogene samfund (Alesina og Glaeser, 2004). De nordiske lande synes at bekræfte dette argument. De har alle udviklet omfattende velfærdsstater i historisk homogene samfund. Tilsvarende argumenteres der for, at velfærdsstater bygger på en opfattelse af fælles risici og en forventning om gensidighed.

Vi er villige til at betale skat for at finansiere tjenester og ydelser for andre, eftersom vi forventer, at andre gør det samme for os, når det er os, som har brug for sådanne ydelser eller tjenester. Inden for lukkede samfund, hvor "insidere" forventes at blive, og "outsidere" kun optages, hvis de på en eller anden måde er i stand til at bevise, at de hører til, kan forventningerne til gensidighed udvikle sig og størkne over tid (Ferrera, 2005) – men hvad sker der med denne implicitte kontrakt, når andelen af "outsidere" stiger?

Det, som disse tre argumenter har til fælles, er, at de formentlig påvirker alle velfærdsstater, men udfordringerne kan være mere udtalt i de nordiske lande. Alle velfærdsstater har brug for at skabe beskæftigelse for immigranter, men dette kan være særligt vigtigt – og særligt vanskeligt – i de nordiske lande. Alle velfærdsstater er baseret på implicitte antagelser om private forhold og praksisser, som kan anfægtes af nyankomne, men disse udfordringer kan være større i lande med stærke traditioner for aktive familierpolitikker og politikker til fremme af ligestilling.

Og alle velfærdsstater er afhængige af offentlig opbakning, men denne støtte kan være mere sårbar i omfattende velfærdsstater i traditionelt homogene lande. På den anden side kan det være, at lande med stærke traditioner for universelle velfærdsydelser og inkluderende arbejdsmarkedspolitikker – politikker, der også omfatter kvinder – har centrale styrker, der også kan være værdifulde, når man beskæftiger sig med nyttilkomne.

Det skal bemærkes, at diskussionen her primært vedrører immigration fra lande uden for EU/EØS. De spørgsmål, som er rejst i forbindelse med arbejdsmigration inden for EØS, er noget forskellige. Disse vedrører blandt andet social dumping, lønpres og hvorvidt sociale ydelser kan eksporteres (NOU, 2011:7; Nergaard og Stokke, 2010; Alsos og Eldring, 2008; Røed og Schøne, 2007).

Disse spørgsmål vil ikke blive undersøgt yderligere her. I det følgende vil jeg først give et kort overblik over immigrationen til de nordiske lande og udviklingen af integrationspolitikker. Diskussion er koncentreret om Norge, Sverige og Danmark, da Finland og Island (indtil for nylig) havde meget lave immigrationsrater. Dernæst bliver udfordringerne omkring ”kvinder og velfærdsstater” og ”politisk opbakning” taget op.

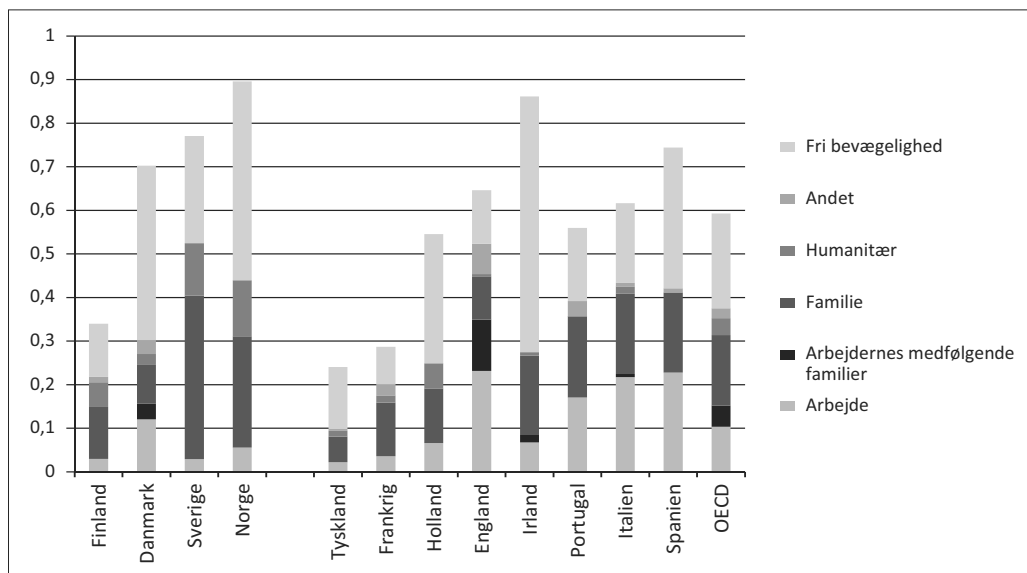
Immigration og integration i de nordiske lande

De nordiske lande har fortsat en relativt lav andel af immigranter sammenlignet med de fleste andre lande i EU/EØS (OECD Migration Outlook, 2011). I 2009 udgjorde udenlandsk fødte borgere 11 procent af arbejdsstyrken i Sverige, 10 procent i Norge, 7 procent i Danmark og 5 procent i Finland (OECD Migration Outlook, 2011, tabel A.2.2). Ser vi på selve strømmen af immigranter og ikke ande-

len, har immigrationen til de nordiske lande været relativt høj i de seneste år. Dette gælder især for Norge og Finland, som er blandt de lande i OECD, der har set den største stigning i andelen af den udenlandske fødte befolkning i perioden 2000-2009 med stigninger på 66 og 61 pct. (OECD Migration Outlook, 2011, figur I.5). Finland startede fra et meget lavt udgangspunkt, og er stadig – selv efter stigningen – blandt de lande i OECD med den laveste andel af udenlandsk fødte indbyggere. På den anden side var Norge i 2009 tæt på det europæiske gennemsnit (op.cit.). Figur 1 viser immigration til de nordiske lande efter kategori af indrejse som en procentdel af den samlede befolkning

Seks lande i Europa havde i 2009 en immigration, der oversteg 0,7 procent af befolkningen, af dem var tre af de fire nordiske lande, som der vises data for. De tre andre er Schweiz, Irland og Spanien. Den fri bevæge-

Figur 1: Immigrationsrater som en andel af den totale population, opdelt på immigrantkategori. Udvalgte OECD lande, 2009.



Kilde: OECD Migration Outlook 2011, Figur I1, p. 43. Tilpasset.

lighed under EØS-aftalen tegner sig for halvdelen af den samlede immigration eller mere i Norge og Danmark. Det er alligevel værd at bemærke, at Norge og Sverige har de højeste relative hastigheder af humanitær indvandring (flygtninge og asylansøgere) af alle de europæiske lande, som OECD præsenterer data for.

De nordiske lande har valgt forskellige veje, når det kommer til regulering af migration, i de seneste år (Brochmann og Hagelund, 2010; Brochmann og Hagelund, 2011). Finland har historisk haft en restriktiv politik og har stadig en lille andel af immigranter. Finland skiller sig også ud med en høj tilstrømning af immigranter fra Estland og Den Russiske Føderation, hvilket afspejler både den geografiske og historiske position i Finland.

Sverige har haft relativt høje niveauer af immigration i hele efterkrigstiden, hovedsagelig fra Finland i begyndelsen af efterkrigstiden. I Norge, Sverige og Danmark var døren åben for arbejdsmigranter indtil begyndelsen af 1970'erne, og alle lande har modtaget arbejdstagere fra lande som Jugoslavien, Tyrkiet, Marokko og Pakistan. I begyndelsen af 1970'erne lykkedes det alle tre lande at stramme immigrationspolitikken: Sverige indførte et immigrationsstop i 1972, Danmark i 1973 og Norge i 1975.

Selv om disse regler lukkede grænserne for lavtuddannede arbejdsmigranter, blev der opretholdt undtagelser for højt kvalificeret, ”ekspert” arbejdskraft, og for familiesammenføringer – immigranter, der ønsker at blive genforenet med dem, der allerede opholdt sig i landet. Familiesammenføring blev dermed en væsentlig kilde til immigration efter 1970'ernes lovgivning.

I alle tre lande var den generelle opfattelse, at immigranter bør have de samme sociale rettigheder som indfødte, og at de bør inkluderes i de eksisterende institutioner. I Sverige

og Norge var der imidlertid en generel enighed om, at indvandrere også bør tilskyndes til at opretholde deres oprindelige kultur. I Sverige i særdeleshed var multikulturalisme et stærkt paradigme, og særlige foranstaltninger blev indført for at sikre, at immigranter kunne bevare deres modersmål, kulturelle traditioner og religion (Borevi, 2010).

Et lignende paradigme, dog noget mindre udtalt, herskede i Norge (Brochmann og Hagelund, 2010b). I Danmark var spørgsmålet mere omstridt, og den valgte strategi var at tilbyde immigranter lige muligheder inden for det eksisterende system uden målrettede foranstaltninger for at opfylde særlige behov (Vad Jønsson og Petersen, 2010).

Mens arbejdsmigration var omdrejningspunktet i 1970'erne, blev humanitær migration et vigtigt emne i 1980'erne, da antallet af asylansøgere steg dramatisk i alle tre lande (Brochmann og Hagelund, 2011). Det medførte en række logistiske udfordringer, der var forbundet med sagsbehandling og behovet for midlertidig indlogering af tusindvis af ansøgere, og – når opholdsret blev ydet – boliger og arbejdspladser for nyankomne familier.

I 1990'erne blev det stadig mere tydeligt, at beskæftigelsesfrekvensen for immigranter var lavere end for befolkningen som helhed. Lave beskæftigelsesfrekvenser, kombineret med lave levestandarder, blev en udfordring i alle tre lande. Sverige, og senere Norge, etablerede separate organer til at tage ansvar for integrationen af immigranter, mens Danmark stadig opretholdt princippet om generelle løsninger for alle.

I Norge og Danmark nød højreorienterede immigrationsskeptiske partier en vis valgsucces, mens dette ikke var tilfældet i Sverige. Men også Sverige opgav sine multikulturalistiske politikker i 1980'erne (Borevi, 2010). I alle tre lande var fokus på kulturelt forskel-

lige individer og deres møde med velfærdsstaten (Brochmann og Hagelund, 2011:18).

Sverige, Danmark og Norge gik i forskellige retninger i 1990'erne i den forstand, at hver tog en anden tilgang til de nye problemer med beskæftigelsesfrekvenser og stigende fattigdom blandt immigranter. Sverige indførte et integrationsprogram for nytilkomne i 1997, men dette var frivilligt og havde relativt lave take-up-rater (Borevi, 2010; Djuve og Kavli, 2007).

Stærkere statskontrol med programmerne og stærkere incitamenter blev indført i 2009, men programmet er stadig frivilligt. Bosættelsespolitik har også været frivillig, så nyankomne kan bo, hvor de har lyst, med offentlig støtte. Dette system er kontroversielt, da det ofte resulterer i, at nyankomne indvandrere bosætter sig med venner og familie og dermed fremmer segregering i problemramte byområder og lægger stort pres på en håndfuld kommuner (Borevi, 2010).

Generelt er aktiveringspolitikker rettet mod immigranter i Sverige kun i begrænset omfang blevet bakket op af sanktioner. Også i 2008 ændrede Sverige sin arbejdsmigrationsordning, der giver alle, der fik tilbudt et job på almindelige arbejds- og lønvilkår, retten til indrejse. Tidligere var denne mulighed kun åben for eksperter. På tværs af politikområder fremstår Sverige som det mest liberale land med hensyn til immigrations- og integrationspolitikker.

Danmark indførte nye foranstaltninger i integrationspolitikken i 1998 (Vad Jønsson og Petersen, 2010). Blandt de nye foranstaltninger var en plan for geografisk spredning af flygtninge. Flygtninge blev afviklet i kommunerne i henhold til kvoter og restriktioner blev implementeret på overførsler af ydelser fra den ene kommune til den anden. Kommunerne var forpligtet til at tilbyde alle immigranter fra ikke EU lande et introduktions-

kursus, som er et fuldtidsprogram, der kan tage op til tre år.

Deltagere i introduktionskurser havde ikke ret til kontanthjælp, som indvandrere tidligere havde været, men modtog en "introduktionsydelse", som skulle betales på et lavere niveau end kontanthjælp. Efter valget i 2001 blev rettigheder yderligere strammet op: vigtigst var at indbyggere, der havde boet i Danmark i mindre end syv ud af de seneste otte år ikke havde ret til kontanthjælp, men i stedet fik "starthjælp", som skulle betales på et lavere niveau. For det andet betød "forklædedirektivet", at i tilfælde, hvor begge ægtefæller var langvarige kontanthjælpsmodtagere, blev den ene partners ydelse erstattet af en (lavere) ægtefælleydelse. Formålet var at forbedre incitamenterne til at søge arbejde for begge parter. For det tredje blev ægtepar, som havde fået kontanthjælp i to år eller mere, forpligtet til at dokumentere, at de havde udført mindst 300 timers lønnet arbejde i løbet af de seneste 24 måneder. I modsat fald resulterer det i, at en af dem mister deres ret til kontanthjælp. Denne 300-timers-regel blev indført i 2006 og blev strammet i 2008, hvor kravet blev skærpet til 450 timer (Vad Jønsson og Petersen, 2010).

I Norge bosættes nyankomne af en statslig myndighed, men husningen af flygtninge er frivillig for kommunerne (Brochmann og Hagelund, 2010b). Kommuner, der accepterer flygtninge, er forpligtet til at tilbyde et introduktionsprogram, der ligner det, der tilbydes i Danmark. Dette kan tage op til to år, og deltagerne får udbetalt en introduktionsydelse. I modsætning til kontanthjælp er introduktionsydelsen en universel rettighed og ikke behovstestet. Et mindre omfattende program blev indført i 2005, med kun 300 timers undervisning i norsk og sociale spørgsmål. Dette er rettet mod alle immigranter, som har permanente udsigter (EU-borgere undtaget). Der er ingen økonomiske incitamenter for at deltage, men fremtidigt statsborgerskab er afhængigt af fremmøde.

Brochmann og Hagelund (2010) har beskrevet de nordiske lande som "én model med tre undtagelser", når det kommer til immigrations- og integrationspolitik. Sverige fremstår som det mest lempelige land, Danmark som det strengeste, mens Norge befinder sig et sted midt imellem. Det kan virke kontrært, at Danmark indførte en reformeret udgave af kontanthjælp i 2001, hvor der var et "dobbeltspor" (jf. NOU, 2011:7; Kvist og Harsløf, under udgivelse): et system for fastboende immigranter og et andet for nytilkomne, hvor taksterne er lavere for sidstnævnte.

Denne tilgang er ikke blevet taget op af de andre nordiske lande, ligesom de såkaldte 'fattigdomsydelser' blev afskaffet i Danmark kort efter valget af en koalitionsregering mellem Socialdemokraterne, de Radikale og Socialistisk Folkeparti i 2011.

Danmark kan således være ved at vende tilbage til den nordiske mainstream, i det omfang en sådan findes, hvor målet er stadig at inddrage immigranter i almene institutioner, om end med nogle målrettede foranstaltninger for at hjælpe dem i den indledende fase. Danmark skiller sig dog stadig ud med større vægt på incitamenter til beskæftigelse for indvandrere, men også i at være det eneste nordiske land, der målretter sit indledende program på alle indvandrere, ikke bare humanitære, og i det at det er gratis for humanitære og familierelaterede immigranter.

Mens der måske ikke er en klar nordisk model i immigrations- og integrationspolitik, er modellen stadig synlig på andre politikområder, og helt sikkert i de politiske traditioner (se Kvist et al. 2012 for en nyere oversigt). Trods variationer i integrationsregimerne kan de nordiske lande stadig stå over for lignende udfordringer som følge af indvandring fra regioner, som ligger langt væk. De tre centrale udfordringer identificerede her er beskæftigelse, familiestrukturer og holdninger til/opbakning til velfærdsstaten. Spændingerne

vedrørende immigration og beskæftigelse er diskuteret i dette særnummer af Torben M. Andersen. Kønsforskelle i beskæftigelsen og relevansen af familiens praksis og kønsroller er dog kun kort berørt i Andersens artikel. Disse er emnerne i næste afsnit.

Moderne velfærdsstater møder traditionelle familier

De nordiske lande har en lang tradition for politikker, der fremmer mødres deltagelse på arbejdsmarkedet, og siden 1990'erne også for at tilskynde fædre til at passe deres børn. De endelige politikker er blevet beskrevet som en to-forsørger/to-omsorgsgiver-model, hvor mænd og kvinder ideelt er lige både på arbejdsmarkedet og i familien (Ellingsæter og Leira, 2006). Stærkt subsidieret offentlig børnepasning har været et vigtigt virkemiddel for at opnå dette, hvilket også gælder lang forældreorlov med en del reserveret til fædre i de fleste af landene.

Familiestrukturen har også tendens til at være mindre traditionel end i andre dele af Europa med en høj andel af børn, der bliver født uden for ægteskab (normalt af samboende par), og relativt høje skilsmisserater (Bradshaw og Hatland, 2006).

Der er en voksende litteratur om, hvordan begreberne køn, nation og religion er konstrueret og rekonstrueret i den proces, hvor historisk homogene nordiske velfærdsstater møder immigranter fra forskellige kulturer (se f.eks. Keskinen et al., 2009; Langvasbråten, 2008).

Nordiske post-koloniale feminister har argumenteret for, at begrebet ligestilling er kernen i den nordiske debat om nationalitet, og dermed central i definitionen af, hvem der hører til – og ikke hører til nationen (Molinari et al., 2009: 5).

Accept og overholdelse af foreskrevne normer om køn og familiepraksis kan således

være en betingelse for at blive ”en person, der hører til”. Dette kan igen føre til en fremmedgørelse af indvandrerkvinder – i det omfang disse kvinder bekender sig til andre værdier – der stikker dybere i lande, hvor ligestilling mellem kønnene ikke er blevet en del af den nationale selvforståelse.

Adskillige undersøgelser har vist, at kvinder, som har immigreret – og i nogen grad mænd – har tendens til at engagere sig i en familiepraksis, der afviger fra den praksis, som er fælles i den indfødte befolkning i de nordiske lande. Undersøgelser er foretaget både i Danmark (Deding og Jacobsen, 2006) og i Norge (Kavli og Nadim, 2009), der viser, at immigranter fra ikke-europæiske lande besidder mere traditionelle holdninger til kvinders beskæftigelse i forskellige familiemønstre faser, og også mere traditionelle holdninger til deling af husarbejdet.

Men begge undersøgelser viser betydelige forskelle mellem grupper af immigranter, hvor holdninger varierer alt efter både oprindelsesland, køn og alder (Kavli og Nadim, 2009). Begge undersøgelser viser endvidere, at variationen mellem immigranter og indfødte på mange områder er mindre, end man kunne forvente i forbindelse med køn og familiepraksis.

En interessant opdagelse er, at Deding og Jacobsen (2006) finder, at kvinder, der har traditionelle værdier, er mindre tilbøjelige til at være i beskæftigelse end mindre traditionelle kvinder, og at denne effekt er ens for indfødte kvinder og immigranter. Men fordi indvandrerkvinder i gennemsnit har mere traditionelle holdninger til kønsrolle end danske kvinder, bidrager holdningerne til at forklare forskellen i beskæftigelsesfrekvens mellem de to grupper af kvinder i denne undersøgelse.

Resultaterne fra spørgeskemaundersøgelserne suppleres med kvalitative beviser, der peger i samme retning: kvinder med ind-

vandrerbaggrund fremhæver deres pligter i hjemmet (Farstad, 2004, IMDi, 2009).

Normen, at en kvindes primære opgave bør være at tage hånd om sin familie – mand, børn, forældre og svigerforældre – er stærk i mange minoriteter. Nogle indvandrerkvinder er også tilbageholdende med at efterlade deres børn i børnehaver, fordi de frygter, at børnene bliver syge, hvis de opfordres til at lege udenfor om vinteren, eller at de vil blive serveret mad, der er uacceptabel i deres respektive religion (Pettersen og Djuve, 1998).

Ideen om, at holdninger og værdiorienteringer kan være en delvis forklaring på indvandrerkvinders lavere erhvervsfrekvens, kommer også til udtryk i interviews med *street level bureaucrats* (Kavli et al., 2010).

Opbakningen til kvinders deltagelse på arbejdsmarkedet (også mødre) er stor i de nordiske lande, og indvandrerkvinder vil sandsynligvis blive konfronteret med den forventning, at de søger lønnet beskæftigelse.

Studier bekræfter, at når indvandrerkvinder møder offentlige myndigheder, bliver deres praksis og værdier ofte udfordret (Rugåsa, 2009), og interaktionen kan være frustrerende både for indvandrerkvinder og deres sagsbehandlere (Kavli et al., 2010; Shala og Eide, 2012).

Men indtil videre er der ingen undersøgelser, der ser på møderne mellem indvandrerkvinder og offentlige institutioner i et komparativt perspektiv, og dermed er der ikke grundlag for at konkludere, at disse møder er mere udfordrende i de nordiske lande end andre steder.

En sammenlignende undersøgelse af offentlige debatter omhandlende (muslimske) kvinders hovedtørklæder viste imidlertid, at Norge, Sverige og Danmark alle har bevaret relativt imødekommende tilgange, når man sammenligner med andre lande (Siim, 2012).

Denne undersøgelse understøtter således ikke den antagelse, at debatterne om kønsrelaterede praksisser i et multikulturelt samfund nødvendigvis er hårdere i de nordiske lande end i andre europæiske lande.

Mens der er en mangel på beviser vedrørende forskelle mellem de enkelte etniske mænds og kvinders interaktioner med forskellige velfærdssystemer, ved vi mere om, hvordan nordiske velfærdsskatter på politisk plan imødekommer den stigende heterogenitet i familieværdier og familiepraksis. Traditionen for at fremme ligestilling i de nordiske lande går hånd i hånd med et politisk ønske, der støtter familier i almindelighed og forebygger børnefattigdom (Bradshaw og Hatland, 2006).

Mens børnefattigdom er meget lidt udbredt i de nordiske lande, ses en langt højere rate blandt børn med indvandrerbaggrund (UNICEF, 2012). Da en del af forklaringen på den generelt lave børnefattigdom er høje beskæftigelsesfrekvenser blandt mødre, er de højere rater af børnefattigdom blandt immigranter dels forklaret ved de lavere beskæftigelsesfrekvenser blandt indvandrerkvinder (Fritzell et al., 2012).

Dette udgør et potentielt politisk dilemma: Skal de nordiske lande være tro mod forpligtelsen til at fremme dobbeltindkomstfamilien, eller skal de nedtone denne bekymring og øge overførslerne til udsatte familier med kun en forsørger (men to forældre) for at imødegå børnefattigdom?

Indtil videre har de nordiske lande, og især Norge og Danmark, set ud til at nærme sig dette potentielle dilemma gennem en stærkere insisteren på et hovedprincip, nemlig at fattigdom i familien skal bekæmpes gennem forældrenes beskæftigelse.

Mens det er formuleret som en generel politik, er det i praksis rettet mod immigranter med det eksplicitte formål at reducere

ydelse for par, hvor begge er fastboende kontanthjælpsmodtagere. Ambitionen med direktivet er at mobilisere indvandrerkvinder, som i første omgang kan være uinteresserede i betalt arbejde, til at engagere sig på arbejdsmarkedet.

Norge har en stærkere tradition for at bakke op om, at det at være mor er et fuldtidsjob, end de andre nordiske lande (Leira, 1992). Norge har dog i de senere år gjort noget ud af at præcisere, at arbejdet bør være det primære valg, også for mødre. Et nyligt eksempel er reformen af overgangsydelsen, som er en minimumsydelse for enlige forældre.

Denne var tilgængelig, uden nogen form for krav om tidligere arbejde, lige så længe forældre havde et barn under tre år. Forældre, hvis yngste barn var 3 år eller ældre, kunne modtage ydelsen på den betingelse, at de havde et job, var under uddannelse eller aktivt søgende efter arbejde i en periode på højst tre år. Efter tre år kunne ydelsen kun udbetales til forældre i "nødvendig" uddannelse. En undersøgelse baseret på interviews med sagsbehandlere om, hvordan denne ydelse blev brugt af indvandrerkvinder, fandt en udbredt bekymring over manglen på incitamenterne til at arbejde eller gennemføre uddannelse for kvinder med børn under tre år (Kavli et al., 2010).

Undersøgelsen påpegede, at tre år er lang tid at være uden for uddannelse – herunder sprogundervisning – og beskæftigelse. Desuden har de (sagsbehandlere) udtrykt bekymring for, at selv om de som sagsbehandlere skulle arbejde med kvinderne i spørgsmål vedrørende en forøgelse af deres motivation og evner, gav de ofte denne lav prioritet, fordi disse kvinder blev garanteret en langsigtet indtægt, som de arbejdsløse fx ikke havde.

Et ekspertudvalg udpeget af regeringen i 2011, citerede dette bevismateriale og påpegede, at børnepasningsdækningen for børn

under tre år var blevet væsentligt forbedret, siden tre-års-reglen vedrørende overgangs-ydelsen blev indført.

Udvalget anbefalede, at der bør være et aktivitetskrav, efter at det yngste barn fyldte et år (NOU, 2011:7). Dette blev fulgt op af regeringen i december 2011, og reglen blev strammet op. Selvom antallet af mennesker, der er berørt af denne nye regel, er lille, er princippet klart: Beskæftigelse bør altid være første prioritet, også for kvinder med små børn.

Et andet slående eksempel er den norske "cash for care"-ydelse. Denne er tilgængelig for familier med børn i alderen et til tre år, der ikke er indskrevet offentligt subsidierede børnepasning (Ellingsæter, 2003; 2006). Da ydelsen blev indført i 1999, blev den brugt af ca. 74 procent af de støtteberettigede familier i majoritetsbefolkningen og af 76 procent af de støtteberettigede immigranter fra Asien, Afrika osv. (NOU, 2011:7).

Ti år senere var de tilsvarende tal 24 og 52 procent – et signifikant fald i begge grupper, men langt mindre udtalt blandt immigranter. Samtidig er den generelle dækningsgrad for børnepasning i alderen 1-2 år steget fra 38 til 78 procentpoint (op.cit.). I løbet af det første årti af det 21. århundrede blev offentlig børnepasning standardtilbuddet, selv for de yngste børn, og "cash for care" ses i stigende grad som en ydelse til immigranter.

Mens ydelsen altid har været kontroversiel, har argumenter for at afskaffe den i stigende grad været centreret omkring, hvordan den påvirker integration: Ydelsen opfordrer mødre til at blive hjemme, og det holder børn væk fra børnehaver og daginstitutioner og forhindrer derved udviklingen af sproglige færdigheder.

Alle de tre ekspertudvalg om integration, som rapporterede i 2010 og 2011, anbefalede at af-

skaffe "cash for care"-ydelsen.¹ Niveauet på ydelsen har været fastfrosset siden 2006 og ydelsen for de 2-årige blev afskaffet i august 2012. Stadig er "cash for care"-ydelsen meget omdiskuteret.

Selv velfærdsstater med et stærkt fokus på arbejde har råd til visse ydelser, der gør det muligt for mødre at være uden for beskæftigelse i en periode, så længe det kan antages, at de pågældende kvinder ønsker at vende tilbage til arbejdet, når deres livssituation tillader det. Når et stigende antal kvinder synes at have forskellige værdier, kan sådanne arrangementer komme under pres, som det er tilfældet både i Danmark og Norge.

Velfærdspolitikken er bygget op omkring princippet om, at både mænd og kvinder forventes at deltage på arbejdsmarkedet, og stadig oftere er politiske ændringer eksplicit eller implicit rettet mod immigranter. Det er for tidligt at konkludere, om disse mindre fleksible politikker vil få den ønskede effekt, eller om de snarere vil medvirke til at øge spændingerne mellem indvandrerfamilier og samfundet som helhed.

Folkelig opbakning til velfærdsstaten

Det foregående afsnit fastslog, at holdningerne kan spille en rolle i forhold til, hvordan immigranterne tilpasser sig livet i deres nye lande. Holdninger og værdier, som er forskellige fra dem den indfødte befolkning besidder, kan dog også være en udfordring, når immigranter bosætter sig i modne velfærdsstater. Det er blevet fremført, at en homogen befolkning i et land er en forudsætning for udviklingen af omfattende velfærdsstater (Alesina og Glaeser, 2004).

Forskellene i velfærdsudgifter mellem Europa og USA kan i det mindste delvis blive forstået, hævdes det, i lyset af den meget højere heterogenitet i den amerikanske befolkning. Heraf følger, at når Europa bliver mere ligesom Amerika i denne forbindelse – hvilket er

tilfældet som en konsekvens af migration – vil opbakningen til velfærdsstaten smuldre.

Den nordiske velfærdsmodel er et særtilfælde: denne model giver måske de mest omfattende velfærdsydelser i verden, og befolkningen i de nordiske lande har historisk set været blandt de mest homogene i verden.

Selv om det argument, som Alesina og Glaeser fremfører (2004), vedrører Europa som en helhed, foranlediges man til at tro, at de nordiske lande vil være særligt sårbare. Vil majoriteten i de nordiske lande være villig til at betale for dyre velfærdsforanstaltninger, når en stor gruppe blandt modtagerne ser anderledes ud end dem selv, tilbyder andre guder og lever efter andre kulturelle værdier?

Der er mindst to forskellige processer, hvorigennem denne aftagende opbakning kan finde sted. Den ene, er foreslået i undersøgelsen fra Alesina og Glaeser, citeret ovenfor, nemlig, at anti-velfærds-koalitioner vil være i stand til at splitte og forvirre pro-velfærds-koalitioner ved at "spille racekortet".

Deres undersøgelse nævner flere eksempler på, at dette er sket i amerikansk historie. Strategien har været vellykket i sydlige stater, hvor racekonflikter stikker dybt. Dette kan forstås som en "distraktion" (Finserås, 2012): Visse vælgere, som går ind for omfordeling, bliver "distraheret" fra deres overbevisning om omfordeling og vil hellere stemme ud fra deres præference om en (stram) indvandringspolitik.

Den anden mekanisme er mere subtil, og lægger vægt på at omfattende velfærdsstater bygger på en implicit social kontrakt – "Jeg betaler for dig i dag, fordi du skal betale for mig i morgen". Hvis store befolkningsgrupper begynder at tro, at nogle af deres medborgere ikke vil overholde til denne kontrakt – at de ikke er villige til at betale deres andel – vil

de trække deres opbakning til velfærdsstatsprojektet tilbage.

Med andre ord, hvis mistanken om, at immigranter ønske at være *free ridere*, tager om sig, og hvis migranter også har mulighed for at være *free ridere*, vil opbakningen smuldre. Gensidig tillid og vilje til at deltage i projektet for det fælles bedste er nemmere at opnå i homogene grupper (Putnam, 2007).

Der er en stor og hurtigt voksende litteratur, som diskuterer hypotesen om en negativ sammenhæng mellem immigration og opbakning til velfærdsstaten (Taylor-Gooby, 2005; Banting og Kymlicka, 2006; Senik, Stichnoth og van der Straaten, 2009; Hooghe et al., 2009; Finserås, 2012).

Generelt er der ikke fundet meget støtte for den generelle hypotese. Hverken det reelle antal af udenlandsk fødte mennesker i et land, det af befolkningen formodede antal af udenlandsk fødte eller tilstrømning af immigranter synes at have nogen direkte effekt på opbakningen til velfærdsforanstaltninger.

Der er dog to undersøgelser, en fra Tyskland (Stichnoth, 2010) og en fra Sverige (Eger, 2010), som finder negative effekter på regionalt plan: indfødte, som lever i områder med store andele af indvandrere, udtrykker mindre begejstring for velfærdsudgifter end indfødte i regioner med en lav andel af immigranter.

Dette er i overensstemmelse med en amerikansk undersøgelse, der viser, at folk, der bor tæt på modtagere af velfærdsydelser med en anden etnisk baggrund end dem selv, er mindre positive over for velfærdsordninger end andre (Luttmer, 2001).

Effekter synes dog at være delvise og små. I år 2012 har Europa haft indvandring fra lavindkomstområder i mere end 40 år. Derfor kan man argumentere for, at eventuelle ef-

fekter på opbakning til velfærdsstaten skulle fremgå nu.

Det er måske især tilfældet i de nordiske lande, hvor de forventede effekter burde være store. Alligevel ser det ikke ud til, at opbakningen til offentlige velfærdsgifter i de nordiske lande er svækket.

Undersøgelserne, som er citeret her, måler befolkningens holdninger, målt ved sociale spørgeskemaer. Men hvad med stemmeadfærd? Hypotesen om "distraction" angiver, at vælgere, der er positive over for velfærd, men negative over for immigration, vil være et let bytte for højreorienterede populistiske partier, som er skeptiske over for både immigranter og den offentlige velfærd.

En undersøgelse foretaget af Finserås (2012) viste, at disse vælgere findes i større eller mindre antal i alle lande i Europa, men deres tendens til at stemme for indvandrings-skeptiske populistiske partier varierer meget fra land til land.

I nordisk sammenhæng er det værd at bemærke, at populistiske anti-immigrations-partier er etableret i alle de nordiske lande, men ingen af disse er eksplicit anti-velfærd.

Som Goul Andersen (2006) har påpeget, kan det være, at højrepopulistiske partier forandres, når de tiltrækker nye vælgere: Deres vælgere ønsker at bevare velfærdsordninger, derfor ændrer partierne deres programmer.

Højreorienterede "anti-velfærds-holdninger" har altid været marginale i de nordiske lande, og med immigrationen på den politiske dagsorden fremgår det, som om, det var de højreorienterede populistiske partier, som blev distraheret fra deres oprindelige velfærdsskepsis, snarere end at deres vælgere blev distraheret fra deres positive holdninger i forhold til velfærd.

Den anden hypotese foreslår, at stigende heterogenitet i sig selv underminerer den følelse af solidaritet, den implicitte sociale kontrakt, der er nødvendig for at opretholde opbakningen til dyre velfærdsforanstaltninger.

Igen er resultatet ikke entydigt. Mens det synes veldokumenteret, at det er vanskeligt at få opbakning til at udvikle en velfærdsstat i et pluralistisk samfund, følger det ikke, at den stigende heterogenitet vil underminere støtten til velfærdsstaten, når institutionerne er på plads.

Timing er vigtig (Goul Andersen, 2006). Demontering af en velfærdsstat er en proces, som er meget forskellig fra den proces, som det er at udvikle den, eller hindre en i at blive udviklet (Pierson, 1996). En vigtig del af dette argument, som kan være særligt relevant i de nordiske lande, er, at velfærdsinstitutioner i sig selv kan skabe eller underminere en følelse af solidaritet og tillid til systemet.

Navnlig kan selektive og stærkt målrettede velfærdsforanstaltninger underminere den "sociale kapital" i et samfund, mens universelle ordninger baseret på gennemsigtige kriterier kan bidrage til at opretholde det (Rothstein, 2001; Kumlin og Rothstein, 2005; Hatland, 2010).

Behovstestning og diskretion baseret på beslutningstagning kan let give anledning til mistanke om, at offentlige midler ikke forvaltes godt, og at resultaterne af afgørelser er vilkårlige. Det vil underminere tilliden til de offentlige institutioner og til gengæld måske gøre folk mindre villige til at betale for velfærdsordninger.

Den samme pointe er fremført af Crepaz (2008:149). Han konkluderede i en undersøgelse af social tillid i forskellige velfærdsregimer således: "Disse resultater viser, at den institutionelle kontekst er vigtig. Det fremgår, at social tillid er et resultat af de universelle

velfærdsregimer, der, ved at undgå stigmatisering og oprettelse af lige adgang til sociale ydelser, har kapacitet til at nå højere niveauer af social tillid, som igen ... kan dæmpe nativistisk vrede.”

Det kan altså udledes, at nordiske velfærdsstater ikke kun bygger på tillid og en følelse af ensartethed, men også, at de skaber tillid og en ”vi-følelse” gennem universelle institutioner.

Styker og svagheder ved den nordiske velfærdsmodel

Denne artikel har identificeret tre potentielle svagheder i den nordiske velfærdsmodel. Det første argument er økonomisk og indikerer, at den nordiske model mere end andre velfærdsmodeller er afhængig af en høj beskæftigelsesgrad, men kan have karakteristika, der gør det særlig vanskeligt at opnå høje beskæftigelsesfrekvenser blandt immigranter.

Den anden er, at de nordiske lande igennem årtier har lagt stor vægt på ligestilling mellem kønnene og kvinders beskæftigelse, hvilket kan skabe ekstra spænding, når familier fra mere traditionelle kulturer skal indgå i systemet.

Det tredje argument har sin oprindelse i statskundskaben og peger på, at de omfattende nordiske velfærdsstater har udviklet sig i homogene samfund, og kan således være særligt udsatte for faldende opbakning i tider med stigende heterogenitet.

Diskussionen i artiklen antyder, at mens det kan være rigtigt, at de nordiske velfærdsstater er afhængige af en høj beskæftigelsesgrad, er der ikke bevis ikke for, at de finder det særlig svært at få immigranter i beskæftigelse. Som det fremgår af Andersen (i dette temanummer af *Økonomi & Politik*), har mænd og kvinder, som er immigreret, generelt relativt høje beskæftigelsesfrekvenser i disse lande.

Desuden har ingen undersøgelser vist, at konflikter vedrørende familiepraksis og kønsroller bliver særligt aggressive i de lighedsorienterede nordiske lande. Indvandrerkvinder har en højere beskæftigelsesfrekvenser i de nordiske lande end i de fleste andre europæiske lande, hvilket kan ses som en indikation på, at de også drager fordel af de generelle foranstaltninger af opbakning til kvinders deltagelse på arbejdsmarkedet.

Endelig er der kun ringe evidens for hypotesen om, at stigende heterogenitet underminerer politisk støtte til velfærdsstater, og ingen beviser for, at sådanne tendenser er anderledes i Skandinavien end andre steder i Europa.

Beskæftigelsesfrekvenser, forskelle i beskæftigelsen, og politiske holdninger ændrer sig over tid, og hver kan måles på forskellige måder. Det er klart, at der er mere at sige om de måder, hvorpå immigration udfordrer den nordiske model.

Beviser præsenteret her indikerer dog, at den nordiske model er forholdsvis robust over for immigration. Samtidig med at det erkendes, at de nordiske lande står over for alvorlige udfordringer, bør det også påpeges, at den nordiske model har vigtige styrkepositioner, når det gælder om at fremme integration.

Traditionen for sociale investeringer, som videreføres i integrationsprogrammer for immigranter, kan være en sådan styrke. Det universelle og generelt gennemsigtige sociale sikringssystem kan være en anden.

Indvandring fra lavindkomstlande er en udfordring for alle lande i Europa, men eksisterende dokumentation understøtter ikke ideen om, at de nordiske lande er dårligere rustet til at håndtere disse udfordringer end andre.

Noter

1. Udvalgene var Østberg-udvalget (NOU 2011:14), Velferd- og migrasjonsutvalget (NOU 2011:7) og Inkluderingsutvalget (NOU 2011:14).

Litteratur

- Alesina, A. og E.L. Glaeser (2004), *Fighting Poverty in the US and Europe. A World of Difference*. Oxford: Oxford University Press.
- Alsos, K. og L. Eldring (2008), Labour Mobility and Wage Dumping: The Case of Norway. *European Journal of Industrial Relations* 14(4): 441–60.
- Banting, K. og W. Kymlicka (2006), "Introduction: Multiculturalism and the welfare state: Setting the context", i Banting, K. og W. Kymlicka, red., *Multiculturalism and the Welfare State: Recognition and Redistribution in Contemporary Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Borevi, K. (2010), "Mångkulturalismens flaggskepp i Norden", i Brochmann, G. og A. Hagelund, red., *Velferdens grenser. Innvandringspolitikk og velferdsstat i Skandinavia 1945-2010*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Bradshaw, J. og Hatland, A., red. (2006), *Social Policy, Employment and Family Change in Comparative Perspective*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Brochmann, G. og A. Hagelund, red. (2010a), *Velferdens grenser. Innvandringspolitikk og velferdsstat i Skandinavia 1945-2010*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Brochmann, G. og Hagelund, A. (2010b), "Norge: landet for den gylne middelvei", i Brochmann, G. og A. Hagelund, red., *Velferdens grenser. Innvandringspolitikk og velferdsstat i Skandinavia 1945-2010*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Brochmann, G. og A. Hagelund (2011), "Migrants in the Scandinavian Welfare State – the Emergence of a Social Policy Problem", *Nordic Journal of Migration Research* 1(1):13-24.
- Crepaz, M.M.L. (2008), *Trust beyond Borders. Immigration, the Welfare State, and Identity in Modern Societies*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Deding, M., og V. Jacobsen (2008), Employment among Immigrant Women and Men in Denmark - The Role of Attitudes, Working Paper, 2008-8, The Danish National Center for Social Research.
- Djuve, A.B. og Kavli, H.C. (2007), Integrering i Danmark, Sverige og Norge. Felles utfordringer – ulike løsninger? TemaNORD 2007:575. Copenhagen: Nordic Council of Ministers.
- Djuve, A.B. og H.C. Pettersen (1998), *Holdninger til pass av barn blant innvandrereforeldre i Oslo*. Fafo-report 262.
- Eger, M.A. (2010), "Even in Sweden: The Effect of Immigration on Support for Welfare State Spending", *European Sociological Review* 26(2): 203–217.
- Ellingsæter, A.L. og Leira, A. red. (2006), *Politicising parenthood in Scandinavia. Gender relations in welfare states*. Bristol: Policy Press.
- Farstad, G.R. (2004), *Innvandrerkvinner i Groruddalen - mellom idealer for modernitet og tradisjon*. Oslo: NOVA, report no. 17.
- Ferrera, M. (2005), *The Boundaries of Welfare. European Integration and the New Spatial Politics of Social Protection*. Oxford: Oxford University Press.
- Finseraas, H (2012), "Anti-immigration attitudes, support for re-distribution and party choice in Europe", i Kvist, J., Fritzell, J., Hvinden, B. og Kangas, O., red., *Changing Social Equality. The Nordic welfare model in the 21st century*. Bristol: Policy Press.
- Fritzell, J., Bäckman, O. og Ritakallio, V-M. (2012), "Income inequality and poverty: do the Nordic countries still constitute a family of their own", i Kvist, J., Fritzell, J., Hvinden, B. og Kangas, O. red., *Changing Social Equality. The Nordic welfare model in the 21st century*. Bristol: Policy Press.
- Gerdes, C. og Wadensjö. E. (2012), "Is immigration challenging the economic sustainability of the Nordic welfare model"? i Kvist, J., Fritzell, J., Hvinden, B. og Kangas, O. red., *Changing Social Equality. The Nordic welfare model in the 21st century*. Bristol: Policy Press.
- Goul-Andersen, J. (2006), *Immigration and the Legitimacy of the Scandinavian Welfare state: Some Preliminary Danish Findings*. Aalborg: AMID Working Paper Series 53/2006.
- Hatland, A. (2010), "Innvandrerne møte med velferdsstaten. Kunnskapsstatus", *Tidsskrift for Velferdsforskning* 13(3): 180-93.
- Helskog, G. (2008), *Innvandrerne supermakt. Hva Norge kan lære av USAs suksess*. Oslo: Kagge.
- Hernes, Helga M. (1987), *Welfare State and Woman Power*. Oslo, Universitetsforlaget.
- Hooghe, M., T. Reeskens, D. Stolle og A. Trappers (2009), "Ethnic Diversity and Generalized Trust in Europe. A Cross-National Multi-level Study", *Comparative Political Studies* 41(2): 198–223.

- IMDi (2009), *Hjemmeværende innvandrerkvinner – en undersøkelse i Groruddalen og Søndre Nordstrand*. IMDi report series 4 2009.
- Kavli, H. og Nadim, M. (2009), *Familiepraksis og likestilling i innvandrede familier*. Oslo: Fafo, report no. 39.
- Kavli, H.C., Nielsen, R. og Sandbæk, M.L. (2010), *Støtnadsordningen for enslige forsørgere. Hvordan fungerer den for mottakere med innvandrerbakgrunn?*. Fafo-rapport 2010:32.
- Keskinen, S., Tuori, S., Irni, S. og Mulinari, D. red., (2009), *Complying with Colonialism. Gender, Race and Ethnicity in the Nordic Region*. Farnham: Ashgate.
- Koopmans, R. (2010), "Trade-Offs between Equality and Difference: Immigration Integration, Multiculturalism and the Welfare State in Cross-National Perspective", *Journal of Ethnic and Migration Studies* 36 (1): 1–26.
- Kumlin, S. og Rothstein, B. (2005), Making and Breaking Social Capital: The Impact of Welfare-State institutions, *Comparative Political Studies* 38(4): 339–65.
- Kvist, J., Fritzell, J., Hvinden, B. og Kangas, O. red. (2012), *Changing Social Equality. The Nordic welfare model in the 21st century*. Bristol: Policy Press.
- Kvist, J. og I. Harsløf (under udgivelse), "Workfare with welfare revisited: Instigating dual tracks based on ethnicity", i I. Lødemel og A. Moreira, red., *Revisiting an offer you cannot refuse*. Oxford: Oxford University Press.
- Langvasbråten, T. (2008), "A Scandinavian Model? – Gender Equality Discourses on Multiculturalism", *Social Politics* 15(1): 32–52.
- Leira, A. (1992), *Welfare States and Working Mothers: the Scandinavian Experience*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Luttmer, E. (2001), "Group Loyalty and the Taste for Redistribution", *Journal of Political Economy* 109(3): 500–28.
- Neergaard, K. og T.A. Stokke (2010), *Arbeidslivets organisasjoner 2008/2009. Organisasjonsgrader, tariffavtaledækning og tillitsvern*. Fafo- rapport 2010:47.
- NOU (2010), *Mangfold og mestring. Flerspråklige barn, unge og voksne i opplæringssystemet*. NOU2010:7, Oslo: Norges offentlige utredninger.
- NOU (2011), *Velferd og migrasjon. Den norske modellens framtid*. NOU2011:7, Oslo: Norges offentlige utredninger.
- NOU (2011), *Bedre integrering. Mål, strategier, tiltak*. NOU2011:14, Oslo: Norges offentlige utredninger.
- Molinari, D., Keskinen, S., Irni, S. og Touri, S. (2009), "Introduction: Postcolonialism and the Nordic Models of Welfare and Gender", i Keskinen, S., Tuori, S., Irni, S. og Mulinari, D. red., *Complying with Colonialism. Gender, Race and Ethnicity in the Nordic Region*. Farnham: Ashgate.
- OECD (2009), *Jobs for Immigrants. Labour market integration in Norway*. Paris: OECD.
- OECD (2011), *Migration Outlook 2010*, Paris: OECD.
- Pierson, P. (1996), *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Putnam, R. (2007), *E Pluribus Unum: Diversity and Community in the Twenty-first Century*. The 2006 Johan Skytte Prize Lecture, *Scandinavian Political Studies* 30(2): 137–74.
- Rugkåsa, M. (2010), *Transformasjon og integrasjon. Kvalifisering av minoritetsetniske kvinner til arbeid og deltakelse i den norske velferdsstaten*. Doctoral thesis, Institute for Anthropology, University of Oslo.
- Rothstein, B. (2001), "Social Capital in the Social Democratic Welfare State", *Politics and Society* 29(2): 207–40.
- Senik, C., H. Stichnoth og K. van der Straeten (2009), "Immigration and Natives' Attitudes towards the Welfare State: Evidence from the European Social Survey", *Social Indicators Research* 91(3): 345–70.
- Shala, A. og Eide, K. (2012), "Somaliernes møte med Nav", *Tidsskrift for velferdsforskning* 15(1): 11–22.
- Siim, B. (2012), "Migration, Multiculturalism and Gender – a Nordic Perspective", i Kivisto, P. og Kraus, P. red. *Challenging Power. Equality, Culture and Minorities* (under udgivelse).
- Stichnoth, H. (2010), *Does Immigration Weaken Natives' Support for the Welfare State? Evidence from Germany*. Centre for European Economic Research, Discussion paper no. 10-008.
- Taylor-Gooby, P. (2005), "Is the Future American? Or, Can Left Politics Preserve European Welfare States from Erosion through Growing 'Racial' Diversity?", *Journal of Social Policy* 34(4): 661–72.
- UNICEF (2012), *Measuring child poverty. New league table of child poverty in the world's rich*

countries. Florence: UNICEF Innocenti Research Centre, report card no. 10.

Vad Jønsson, H. og Petersen, K. (2010), "Danmark: den nationale velfærdsstat møder verden", i Bro-

chmann, G. og A. Hagelund, red., *Velferdens grænser: Invandringspolitik og velfærdsstat i Skandinavia 1945-2010*. Oslo: Universitetsforlaget.

Nordiske arbejdsmarkedsmodeller i skiftende internationale kontekster: Kriser, konsolidering og nye udfordringer

Jon Erik Dølvik, seniorresearcher, Fafo, Oslo, jon.erik.dolvik@fafo.no

Denne artikel giver en oversigt over de vigtigste ændringer i nordisk arbejdsmarkedspolitik og beskæftigelse efter krisen i 1990'erne. Dernæst beskrives, hvordan EU's udvidelse mod øst og finanskrisen har påvirket de nordiske arbejdsmarkeder og skabt et pres for nye tilpasninger. Artiklen slutter med nogle refleksioner om udfordringerne for de nordiske modeller fremover.¹

De nordiske arbejdsmarkeder har klaret krisen godt

De nordiske lande var, med undtagelse af Norge, blandt de vesteuropæiske lande, som blev hårdest ramt af nedgangen i handel og produktion efter finanskrisen i 2008. Ledigheden blev stærkt øget – specielt i Danmark – men er siden fladet ud til omkring 8 procent, undtagen i Norge, hvor ledigheden er cirka 3 procent. Fire år efter krisens udbrud er de nordiske lande – sammen med Schweiz, Holland og Tyskland – blandt de europæiske lande med lavest ledighed og højest beskæftigelse. De nordiske lande skiller sig også ud med relativt lav statsgæld, små budgetunderskud, lave obligationsrenter og positiv handelsbalance. Med mindre eurokrisen ender i fuldt kollaps og en ny international depression, ser det ud til at arbejdsmarkederne i Norden vil komme ud af krisen med mindre skadesvirkninger end i de fleste andre europæiske lande.

Set i lyset af situationen for 20 år siden – da ledigheden i Norden var rekordhøj og Sverige, Finland og Norge oplevede en dramatisk finanskrise – er dette ingen selvfølgelighed. Det var dengang et udbredt syn, at de nordiske modeller var ”sklerotiske” (Olson, 1989) og at de – med højt løn- og skatteniveau, store velfærdsstater, små indtægtsforskelle, omfattende aftalesystemer og stærke fagorganisationer – hverken var konkurrencedygtige eller fleksible nok til at klare sig i den globale konkurrence om job og investeringer. Ifølge den daværende konservative svenske statsminister Carl Bildt var: *”Tiden for den nordiske model[...] forbi... Den har skabt samfund som blev for monopoliserede, for dyre og som ikke gav folk den frihed til at vælge som de ønskede; samfund som manglede fleksibilitet og dynamik”* (International Herald Tribune 24.2.1992). Dette billede ændrede sig hurtigt. Ikke bare mistede Bildts politiske allierede magten; et årti senere toppede de nordiske lande alle internationale ranglister over effektivitet, beskæftigelse og lighed – og blev hyldet som en rollemodel i EU. Hvordan kan man forstå dette skifte i resultater og omdømme? Hvad fortæller skiftet om de nordiske arbejdsmarkedsmodellers kapacitet til at håndtere kriser, tilpasse sig, og mestre

nye udfordringer i skiftende internationale omgivelser?

De nordiske arbejdslivsmodeller: baggrund og rammer

I oversigter over fællestræk i nordisk arbejdsliv er det nærliggende at trække de ”direkte” indikatorer for arbejdsmarkedets organisering frem, deriblandt:

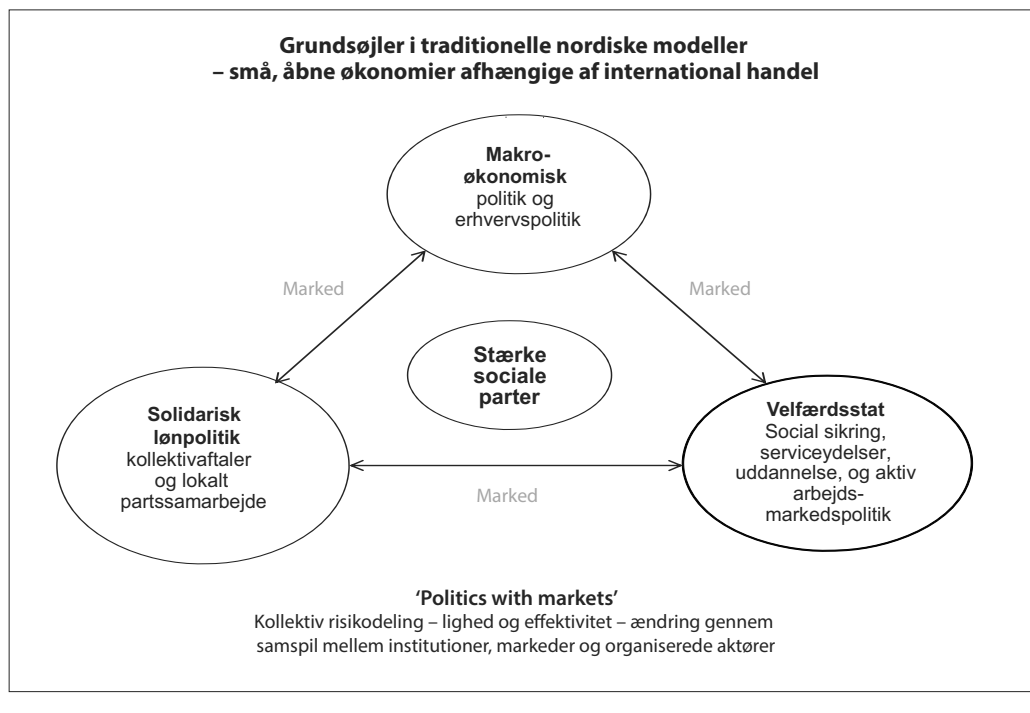
- Høj organisationsgrad på arbejdstager- og arbejdsgiversiden
- Centraliserede aftale- og forhandlingsstrukturer med flere niveauer og vigtige lokale aktører
- Bred arbejdstagerrepræsentation i bedrifter og på samfundsniveau
- Veludviklet arbejdsmarkedsregulering gennem samspil mellem love og aftaler.

Men for at forstå de nordiske modellers virkemåde er det vigtigt at se helheden i sam-

spillet mellem arbejdslivets organisering og andre politikområder:

- Arbejdslinjen og den aktive arbejdsmarkedspolitik
- Offentlig indtægtssikring bygget på universalisme og skattefinansiering, som bidrager til omstillingstryghed, moderate indirekte lønomkostninger og politisk støtte
- Veludbyggede offentlige tjenester, uddannelse og infrastruktur, som giver borgere og virksomheder gode rammevilkår, kompetencer og høj deltagelse for begge køn
- Aktivt statsligt samarbejde med parterne i arbejdslivet, hvor den økonomiske politik spiller en vigtig rolle i påvirkningen af beskæftigelse, fordeling, løn- og arbejdsvilkår.

Figur 1: Grundelementerne i de nordiske modeller



De aftalebaserede reguleringsordninger i de nordiske arbejdsmarkeder voksede frem i små, eksportafhængige økonomier under globaliseringsbølgen for godt 100 år siden. Fagforeningerne hentede impulser fra kontinentet og allerede fra 1880'erne udvekslede de erfaringer på nordiske arbejderkongresser. Forbundene i industrien var på forkant i kampen for landsomfattende aftaler, og med eksportindustrien som frontfag blev forhandlingerne senere koordineret over industrigrænserne. Målet var at sikre den internationale konkurrencekraft (Aukrust, 1977). Ved at tøjle lønstigningen i byggefagene og andre erhverv, der ikke var udsat for global konkurrence, byggede de nordiske modeller således på en implicit alliance mellem arbejde og kapital i industrien; den solidariske lønpolitik har bidraget til at holde lønstigningen nede i den voksende middelklasse og modvirke den stærke vækst i lønforskelle, man har set i mange lande (Moene et al., 2003).

Efter Septemberforliget i Danmark i 1899 – verdens første hovedaftale – den norske hovedaftale i 1935, Saltsjöbadaftalen i Sverige i 1938 og senere forlig i Finland udviklede de nordiske modeller i efterkrigstiden mange fælles træk. I samspil med central samordning af löndannelsen, fredspligt i aftaleperioden og et stærkt lokalt forhandlingsniveau sigtede den makro-økonomiske styring mod at forene vækst og lav inflation ved hjælp af nøgtern finanspolitik, lave renter og fast valutakurspolitik, gerne suppleret med devalueringer og efterspørgselsstimulering i nedgangstider (Dølvik og Vartiainen, 2002). Den solidariske lønpolitik lagde pres på at skifte fra lav- til højproduktive virksomheder og aktiviteter ("Rehn-Meidner-modellen"). Understøttet af velfærdsstatens indtægtssikring og den aktive arbejdsmarkedspolitik har dette bidrag til høj mobilitet, som i kombination med relativt smidige, forhandlede reguleringer af arbejdstagerrettigheder i de senere år ofte er gået under betegnelsen "flexicurity" (Berglund et al., 2010). Parallelt med sådanne

fællestræk udviklede der sig vigtige nationale særtræk, blandt andet når det gælder:

- lov versus aftaleregulering; mindre lovregulering i Danmark, blandt andet af arbejdsvilkår og midlertidige ansættelser, end i øvrige nordiske lande
- konfliktløsning og indtægtspolitik; staten har i Sverige haft en tilbagetrukket rolle, men har medvirket aktivt ved mægling og statsindgreb i Danmark, Norge og Finland
- arbejdsledighedsforsikringen (A-kasserne) har været administreret af fagbevægelsen, undtaget i Norge
- urafstemning over aftaleudkast (og kobling af afstemninger) er kun beholdt i Danmark og Norge
- organisatorisk tvedeling mellem arbejderforbund (LO) og brede funktionærorganisationer (som FTF og AC), undtagen i Norge
- generalisering af kollektivaftaler blev indført i Finland i 70'erne og senere delvist i Norge, mens parterne i Sverige og Danmark har været stærkt imod dette

Særtrækkene drejer sig dels om arbejdsdelingen mellem parterne og staten i varetagelsen af enkelte opgaver i arbejdslivspolitikken, og dels om forskelle i fagbevægelsens struktur, beslutningsmønster og centraliseringsgrad. Disse forskelle har i mindre grad påvirket modellernes virkemåde, men har blandt andet resulteret i langt lavere organisationsgrad og aftaledækning i Norge og mere centraliseret koordinering i Finland og Norge de senere år.

Efter tilbageslaget i 1980'erne og 1990'erne blev Danmark, Finland, Norge og Sverige et årti senere rangeret blandt verdens 10 mest globaliserede økonomier (Foreign Policy, 2001). De lå i teten, såvel når det gjaldt digital infrastruktur som mobilitet, kvindelig beskæftigelse og uddannelsesniveau i arbejdsstyrken. Komparativ forskning viser, at små, åbne økonomier med stærkt behov for at me-

stre ydre svingninger – sådan som Benelux-landene, Østrig, Schweiz og de nordiske lande – ofte har udviklet systemer, der bygger på trepartskoordinering og omfattende velfærdsordninger (Katzenstein, 1985; Rodrik, 1997). Gennem offentlig investering i infrastruktur, kompetence og social kapital har sådanne systemer ofte vist evne til at udvikle arbejdskraftressourcerne, sikre konkurrencekraft og sprede risiko på en måde, der har givet tillid og vilje til at samarbejde om byrdefulde omstillinger. Og modsat af det, mange tror, har åbne økonomier sædvanligvis haft mindre indtægtsforskelle end mere indadvendte økonomier (Barth og Moene, 2009).

Trods mange institutionelle fællestræk gør forskellene i næringsstruktur og de nordiske landes tilknytning til EU og euroen, at de påvirkes forskelligt af ændringer i den internationale økonomi. Den tunge eksportindustri i Finland og Sverige påvirkes anderledes af ændringer i Kina og den globale økonomi end det agro-industrielle kompleks i Danmark, eller den råvarebaserede motor i norsk økonomi. Euro-krisen har også vist, at forskellene i valuta-regime – hvor Finland i euro-zonen ikke kan låne i egen valuta, Danmark er koblet til den faldende euro, og de øvrige lande har egne, flydende valutaer – lægger stærke føringer for landenes økonomiske politik og løndannelse på godt og ondt.

Det nordiske arbejdsmarked i 90'erne: Fra krise til fornyelse og fremgang

Ændringer i det økonomiske og velfærdspolitiske rammeværk

De nordiske arbejdsmarkedsregimer blev som nævnt ramt af den økonomiske krise i begyndelsen af 1990'erne. Bortset fra Danmark, som havde kæmpet med underskud på betalingsbalancen og høj ledighed siden 1970'erne, betød den finansielle turbulens nationalisering af enkelte banker, devalueringer, udsving i valutakurser og renter, efterfulgt af ny finansiell regulering og ændringer i penge-

og budgetpolitikker for at dæmpe inflationen og genskabe tilliden til finansmarkedet.

Sverige og Finland foretog to cifrede nedskæringer i budgetterne, mens Norge kunne stole på stigende olieindtægter. Danmark havde gennemført kartoffelkuren i 1980'erne. Krisepakker blev hastet igennem parlamenterne med bred støtte, og der blev indledt en periode med finanspolitiske stramninger, der senere blev forvandlede til regelbaserede finanspolitiske regimer. Desuden blev omfattende provenuneutrale skattereformer initieret med det formål at reducere virksomheders og personlige skatter ligesom en udvidelse af skattegrundlaget blev gennemført (Christensen, 2009).

Løntilbageholdenhed blev genoprettet gennem kriseaftaler mellem partene og staten og efterfølgende justeringer i forhandlings-systemerne (se nedenfor). Velfærdsstaterne blev søgt styrket af politikker, som skulle nedbringe arbejdsløsheden, pensionsreformer – i Danmark gennem kollektive aftaler (Due og Madsen 2003) – og ved styrket fokus på uddannelse og aktivering. I Danmark blev den forventede nedgang i efterspørgslen efter lavtuddannede arbejdskraft, som følge af globalisering i høj grad balanceret af et reduceret udbud, som skyldte forøgelse af uddannede (Andersen, 2006). Efter valgsjren i 2006 har imidlertid centrum-højre koalitionsregeringen, Alliance for Sverige, frøs indkomstgrænser for arbejdsløshedsdagpenge og sygedagpenge, reduceret skattene og suppleret ydelser til personer i lavt betalte jobs, på samme måde som den danske VK-regering gjorde det i 2004. Parallelt hermed kunne man se Finland og Norge hale ind på deres naboer med hensyn til børnepasning, barselsorlov og andre midler til at forbedre kvinders deltagelse på arbejdsmarkedet.

Denne type af forandringer kom sammen med vidtrækkende afregulering af produktmarkederne i det indre europæiske marked

og omstrukturering af beskæftigelsen. Mens de fleste arbejdskraftintensive industrier var blevet lukket i 1970-80'erne, medførte accelererende globalisering fra 1990'erne bedre muligheder for handel. Billigere import og øgende eksport til de kinesiske og andre markeder mere end kompenserede for stigende outsourcing af produktion og arbejdspladser. I modsætning til dystre forudsigelser viste de nordiske lande sig 10 år senere således at være blandt vinderne i denne bølge af globalisering og europæisk markedsintegration.

Forskellige nationale tilpasninger i forhandlings- og reguleringssystemer

Den økonomiske uro i 1980-90'erne satte de nordiske lønfastsættelsessystemer under pres. Arbejdsgiverne havde længe efterspurgt mere fleksibilitet, og danskerne og nordmændene havde allerede været igennem en turbulent periode med arbejdsmarkedskonflikter og statslig indgriben, da den svenske arbejdsgiverforening (SAF) i 1990 erklærede sin tilbagetrækning fra alle centrale overenskomstforhandlinger og opfordrede til reel markedsbaseret lønfastsættelse (Kjellberg, 1992). Denne vending blev snart gentaget af finske arbejdsgivere. Tilsyneladende var de fredelige dage med central koordinering overstået.

Men efterhånden tog tingene en anden drejning, langs ulige nationale spor. I Danmark og Sverige gik organisationerne i industrien i spidsen for at etablere nye koordinationsformer på sektorniveau, samtidig med, at de decentraliserede forhandlingerne om løn og arbejdstid til lokalt niveau – såkaldt ”centraliseret decentralisering” (Due et al., 1994; Scheuer, 1998). I Norge derimod, blev parterne efter lønloven 1988-90 enige om at fremme løntilbageholdenhed gennem centraliseret indtægtssamarbejde med staten – ”Solidaritetsalternativet” (NOU, 1992: 26). I Finland indgik parterne en lignende pagt i 1995, som i tillæg skulle sikre tilstrækkelig lønfleksibilitet til at kompensere for tabet af

rente- og valutakurspolitikken i EMU. Lønstigningen hos handelspartnerne i Europa blev i alle landene en vigtigere rettesnor for løndannelsen, samtidig med at centralbankerne i Sverige og Norge, med flydende valutakurs, fik større ansvar for at disciplinere løndannelsen ved hjælp af rentevåbenet (Dølvik og Vartiainen, 2002).

I kontrast til mange kontinentale lande, de-regulerede de nordiske lande ikke arbejdsmarkedet – bortset fra at Sverige og Finland liberaliserede vilkårene for midlertidige ansættelser og at spillerummet for vikarbureauer blev udvidet. Som et resultat af inkorporering i EU's indre marked blev derimod en stribe EU-minimumsdirektiver gennemført. De fleste af disse direktiver var ukontroversielle, og flere af dem førte til styrkelse af arbejdstagernes rettigheder (Ahlberg, 2005; Dølvik og Ødegaard, 2004). Danmark måtte endvidere godtage, at gennemførelsen af EU-direktiver gennem aftalevejen kræver følgelovgivning for at sikre rettighederne til ansatte i aftalefrie virksomheder (Knudsen og Lind, 2012).

Selvom tilslutningen til fagforeningerne forblev høj sammenlignet med det kraftige fald i de fleste OECD-lande, kunne et betydeligt fald i organisationsgraderne observeres fra midten af 1990'erne, især blandt de unge (Nergaard, 2010). Faldet i starten af det 21. århundrede blev forstærket af ændringer i reglerne for arbejdsløshedskasserne, især i Danmark og Sverige. I Danmark blev den skattemæssige værdi af fradrag for medlemskab af en fagforening og arbejdsløshedsforsikring reduceret i en række skattereformer, og i 2001 liberaliserede VK-regeringen markedet for arbejdsløshedsforsikring, hvilket tillod fri konkurrence for medlemmerne. Resultatet var, at LO-fagforeningerne mistede rundt 300.000 medlemmer, en fjerdedel af medlemskaberne i 1995-2011 – hvorimod de gule fagforeninger uden kollektive aftaler voksede kraftig (Due et al., 2011). Et lignende skift skete i Sverige, da Alliance-regeringen i

Tabel 1: Faglig organiseringsgrad 1990-2010, aftaledækning i den private sektor 2008 og arbejdsgiverorganisering 2008

Fagorganisering	Finland	Danmark	Norge	Sverige
1990	73	75	57	80
1995	80	73	56	83
2000	75	72	53	79
2005	72	72	53	77
2008	68	68	51	68
2009	69	68	52	68
2010	70	67		68
1995-2009/2010	- 10	- 6	- 4	- 15
Aftaledækning i den private sektor 2008	90 (alle sektorer)	71	59	87
Arbejdsgiverorganisering 2008	66	58	65	77

Kilde: Nergaard (2010), baseret på OECD-data.

2007 forhøjede gebyrer i arbejdsløshedsforsikring og afskaffede skattefradrag for medlemskab af fagforeningen, og differentierede arbejdsløsheds-gebyrer i henhold til risikoen for arbejdsløshed. Dette forårsagede et spring i nettoomkostninger og et dramatisk fald i medlemskabet især for lavtuddannede (Kjellberg, 2009). Resultatet var, at i 2011 havde op mod 2/3 af de arbejdsløse i Sverige ingen arbejdsløshedsforsikring – og var afhængig af offentlige minimumsydelser. Sådanne ændringer påvirker forhandlingspositionen for arbejdstagerne og deres organisationer.

Også i Finland gik andelen af fagorganiserede ned efter oprettelsen af en fritstående A-kasse i 90'erne (Böckerman og Uusitalo, 2006). Den lavere – men mere stabile – organisationsgrad i Norge genspejler den obligatoriske statslige ledighedsforsikring, som blev oprettet i 1938 (efter at A-kasserne gik konkurs), og indikerer måske et muligt nedre niveau for fagorganisering, hvis svækkelsen af A-kassernes rekrutteringsrolle, *alt andet lige*, fortsætter i de andre lande. Tabel 1 viser endvidere, at Danmark skiller sig ud med lavere arbejdsgiverorganisering end i de øvrige lande, mens Norge skiller sig ud med lav

aftaledækning i den private sektor. Den høje aftaledækning i Finland reflekterer den rutinemæssige almengørelse af kollektive overenskomster.

Ny opgang i økonomi og beskæftigelse

Efterhånden som økonomien og løndannelsen kom under kontrol gennem 1990'erne voksede også beskæftigelsen i alle de nordiske lande. Nedgangen i ledigheden var særlig stærk i Danmark og Norge, som overtog den nordiske ledertrøje med hensyn til beskæftigelsen, mens Sverige skilte sig ud med markant ledighedsvækst 2001-2005. I kontrast til mange vestlige lande holdt lønforskellene sig stabile, men voksende kapitalindtægter bidrog til øget indtægtsulighed (Kvist et al., 2012).

Opsvinget i 1990'erne hang dels sammen med solid eksportvækst som følge af at valuta-depreciering, løntilbageholdenhed og omstilling havde styrket konkurrenceevnen, dels med økonomisk-politisk stabilisering af den indenlandske efterspørgsel. I kontrast til de store euro-lande, hvor løntilbageholdenhed og finanspolitiske stramninger førte til stagnerende efterspørgsel og beskæftigelse

i 1990'erne, illustrerede opsvinget i Norden at små, åbne økonomier har en noget større handlefrihed i den økonomiske politik, specielt hvis de kan bruge pengepolitikken til at regulere farten i økonomien sådan som Sverige og Norge har kunnet gøre.

På trods af at den tyske genforening og forbedelserne til EMU førte til stramning og lav vækst i EU-markederne, formåede de nordiske lande altså at udnytte deres småstatsfordele til at arbejde sig ud af de hjemmelavede kriser i 1990'erne. Med EU-integrationen og globaliseringen som ydre 'beneficial constraints' (Streeck, 1992) blev grundtrækkene i de nordiske modeller videreført og på nogle områder revitaliseret. Gennem koordinering af den økonomiske politik, løndannelsen og velfærds- og aktiveringspolitikken formåede de nordiske lande – i strid med tesen om et "trade-off" mellem lighed og vækst – at opnå en stærk øgning i produktion og beskæftigelse uden stigning i lønlighed og atypisk arbejde (Dølvik et al., 2012).

Nye udfordringer i 2000erne

Det nye årti bød på store skift i omgivelserne og turbulente svingninger i arbejdsmarkederne i Norden. ICT-krakket i 2001 gav tilbageslag og øget arbejdsledighed – specielt i Sverige. Men fra 2004 bidrog stigende efterspørgsel i BRIK-landene og den finansdrevne internationale opgang til solid eksportvækst, samtidig med at arbejdsindvandringen efter EU-udvidelsen fyrede op under hjemmøkonomierne – i Danmark forstærket af konjunktur-medløbende skattelettelser, vækst i olieindtægter og liberalisering af kredit – indtil finanskrisen i 2008.

Østudvidelsen: Stigende arbejdsmigration, konkurrence og reguleringsudfordringer

Mens arbejdsindvandringen fra EU i 1990'erne havde været minimal, skabte udvidelsen mod øst i 2004 en kraftig stigning i arbejds- og tjenestevandringerne fra de nye medlemslande. Dette gav yderligere fart i høj-

konjunkturen i nullet, men det rejste også spørgsmål knyttet til unfair konkurrence, løndumping, og – som illustreret ved "Laval" og "Viking"-sagerne – reguleringspolitiske sammenstød mellem lovbaserede EU-ordninger og aftalebaserede nordiske systemer (Alsos og Eldring, 2008; 2012). I modsætning til de fleste EU-lande har lovfæstet mindsteløn været et tabu i de nordiske lande, og det er kun Finland, som har et udviklet system for fastsættelse af mindsteløn gennem almengørelse af aftaler.

Med nominelle lønforskelle op til 1:10 og store forskelle i velfærd og ledighed var det ikke overraskende, at Norden blev et attraktivt mål for arbejdssøgende fra Polen, Baltikum og senere Rumænien og Bulgarien. Mere uventet var, at Sverige – det eneste nordiske land, som ikke indførte overgangsordninger⁴ – modtog langt færre migranter end Norge, Danmark og Island i forhold til befolkningsstørrelsen (Dølvik og Eldring, 2008).

Godt halvdelen af arbejdsindvandrerne til Norden efter 2004 drog til Norge. I tillæg til stærk efterspørgsel og at lønniveauet i Norge er ca. 30 pct. højere end i nabolandene, skyldes dette netværkseffekter som følge af bred rekruttering af polske sæsonarbejdere i det norske landbrug i 1990'erne. Lavere aftaledækning (se Tabel 1) – som giver større spillerum for lavtlønskonkurrence – kan også have spillet ind. Samtidig førte den stærke vækst i det norske arbejdsmarked til øget indvandring fra andre EU/EØS-lande, særligt Sverige. Tilstrømningen er tiltaget efter finanskrisen, og steg med 20 procent i 2011, da arbejdsindvandringen til Norge slog alle rekorder og passede 26.000 – med Polen, Litauen og Sverige som de største afsenderlande (SSB, 2012). 7 af 10 arbejdsmigranter kom fra de nye medlemslande. En høj andel af arbejdsmigranterne ser ud til at blive i landet; 66 procent af de som kom til Norge i 2005 var fortsat bosatte ved udgangen af 2011. Arbejdsindvandrere fra EU stod for 70

pct. af beskæftigelsesvæksten i Norge i 2011 og udgør i dag omkring 10 procent af arbejdsstyrken. Hvis man også tager i betragtning, at mange udstationerede ikke registrerer sig, fortæller dette noget om, hvad kombinationen af krise i europæisk økonomi og gode job- og lønmuligheder i nordiske lande kan betyde i årene fremover. I Norge har det definitivt udløst et udbudschok på arbejdsmarkedet – det vil sige en næsten ubegrænset stigning i udbudet af arbejdskraft – og skabt grobund for nye typer lagdeling eller segmentering i arbejdsmarkedet (NOU, 2012: 2). Selv om bølgen af arbejdsmigranter i de andre lande ikke har været lige så voldsom, har lignende udfordringer (Friberg og Eldring, 2012) ført til, at arbejdsministrene i Norden for nyligt varslede, at de vil skærpe fokusset på konsekvenserne af arbejdsindvandringen, hvad angår omfang og risiko for social dumping (Arbejdsliv i Norden, 2012).

Forskellige nordiske svar

De nordiske lande har reageret forskelligt på de nye udfordringer. Indledningsvis anvendte alle de nordiske lande undtagen Sverige, som nævnt, overgangsordninger for den frie bevægelighed af arbejdstagere. For fri bevægelighed af tjenesteydelser var sådanne begrænsninger ikke tilladt. Store dele af mobilitetsstrømmen blev således organiseret som udstationering af arbejdstagere gennem underleverancer, og vikarbureauer, der ofte har været forbundet med ringere løn- og arbejdsvilkår og omgåelse af skatter og afgifter (Dølvik og Eldring, 2008).

For at sikre ordnede forhold fulgte Finland og Norge hovedsageligt den kontinentale tilgang, der i tråd med Udstationeringsdirektivet (EF 71/1996) bygger på almengørelse af mindsteløn og grundvilkår fastlagt i kollektive overenskomster, der understøttes af styrket statslig kontrol- og håndhævelsesforanstaltninger.⁵ I kontrast til i Finland blev en sådan udstrækning af aftaler i Norge mødt med stærke indvendinger fra arbejdsgiverne

i den eksportorienterede branche i frygt for konkurrence på omkostningerne, mens arbejdsgiverne i hjemmemarkeder som byggeri og rengøring har støttet sådanne foranstaltninger (Alsos og Eldring, 2008). For at løse den interne splittelse har det norske arbejdsgiverforbund gentagne gange luftet idéer om at indføre en lovbestemt mindsteløn – tidligere et tabu i nordiske sammenhænge.

Danmark og Sverige har derimod insisteret på at beholde deres traditionelle regimer, hvor fagforeningerne formodes at indgå i kollektive overenskomster med udenlandske virksomheder, om nødvendigt ved hjælp af blokade og sympatiaktioner. På trods af tidligere forsikringer fra Kommissionen om, at dette var i orden, førte dette i sidste ende til sammenstød med EU-Domstolens forståelse af EU's fri bevægelighed. I Laval-sagen, hvor den svenske fagforening for byggearbejdere havde organiseret en blokade for at presse et lettisk firma til at indgå en kollektiv overenskomst, slog EU-Domstolen i 2007 fast, at aktionerne var i brud med EU-retten, fordi fagforeningerne havde rejst krav om, at Laval signerede en aftale, der ikke indeholdt nogen klar minsteløn (som fastsat af udstationeringsdirektivet) og desforuden rummede vilkår uden om den hårde kerne af direktivet (Evju, 2010; Dølvik og Visser, 2009).⁶ Endvidere fastslog EU-Domstolen, at den svenske, og derfor også den danske, fremgangsmåde for implementering af direktivet var i brud med EU-retten.

Dette forårsagede udbredt bestyrtelse, men Danmark og Sverige har alligevel valgt at ændre deres lovgivning ved at påberåbe sig klausul 3.8 i direktivet, som tillader regulering af kernevilkår for udstationerede arbejdstagere gennem aftaler, der er landsdækkende eller underskrives af de mest repræsentative arbejdsmarkedsparter. Danskerne underskrev hurtigt en trepartsaftale, der gav grundlag for minimalistiske ændringer i national praksis, noget som dristigt sigter mod ligebehandling,

mens den svenske centrum-højre-regering valgte en forsigtig tilgang, som afspejler dyb konflikt mellem arbejdsmarkedets parter.⁷ Derfor vedtog Riksdagen en "EU-proof" løsning, der imod fagforeningsprotester tillod industriel arbejdskraft kun for at opnå minimumsvilkår defineret i landsdækkende aftaler eller i den ændrede svenske udstationeringslov. Resultatet var, at udenlandske arbejdsgivere i Sverige opnåede meget stærkere beskyttelse mod arbejdskonflikter og lønkrav end hjemlige arbejdsgivere – et eksempel på omvendt forskelsbehandling, der kan forventes valg af underleverandører og magtforhold også i indenrigs forhandlinger (Malmberg 2010). Som svar begyndte de svenske fagforeninger at forhandle mindstelønsatser i deres nationale aftaler, som tidligere havde overladt lønfastsættelsen til decentrale forhandlinger – et ironisk eksempel på øget centralisering og reduceret fleksibilitet drevet af EU-retten.

I 2013 vil den norske måde at udstrække minimumsvilkår i kollektive aftaler til udstationerede arbejdstagere på blive prøvet i Højesteret, efter at arbejdsgiverne i 2009 påstod at almenøkonomien i værftsindustrien brød med EU-retten. Arbejdsgiverne tabte i første omgang, men EFTA-Domstolen rejste tvivl, om den obligatoriske kompensation for rejse, kost og logi var forenelig med udstationeringsdirektivet. Arbejdsgiverne hævdede, at sådanne omkostninger tvang udstationerede arbejdstagere ud af det norske marked. Staten hævdede, at hvis de udenlandske arbejdere skulle bære disse omkostninger selv, ville det udhule mindstelønnen, legitimere unfair lavtlønskonkurrence, og underminere det norske lønfastsættelsessystem. Fagforeningens advokater tilføjede, at det også var sandsynligt, at det ville erodere legitimiteten af almenøkonomispraksis og fagforeningernes støtte til EØS-aftalen. Appelretten fandt den krævede kompensation for rejse, kost og logi begrundet i hensynet til den offentlige orden, men den norske måde at afværge løndumping

på står nu over for en endelig retsprøvning i Højesteret – en hidtil uset retsliggørelse af en partskonflikt i Norge.

Det dobbelte pres fra EU-lovgivningen og den stigende grænseoverskridende konkurrence i markederne for tjenesteydelser og arbejdskraft reducerer den effektive kollektive overenskomstdækning, og har således drevet retslige omreguleringer og skærpet kontrol og håndhævelse frem i de nordiske arbejdsmarkeder, især i Finland og Norge.⁸ I praksis er det imidlertid vanskeligt at sikre ordentlige standarder, og i alle de nordiske lande er der tegn på, at omgåelse og nye B-hold i arbejdsmarkedet udvikler sig og ansporer debatter om nye former for mindstelønsregulering, selv i Danmark og Sverige (Moos, 2012; Ibsen, 2012; Teknikföretagen, 2009). Konkurrence på omkostninger påvirker også nationale arbejdstagere og virksomheder på de samme markeder og har en tendens til, *ceteris paribus*, at gøre det mere attraktivt for arbejdsgivere at forlade kollektive overenskomster og outsource arbejdspladser. Foruden at stille arbejdsmarkedets parter over for nye krævende opgaver (Eldring et al., 2012) kan udviklingen af et mere polariseret arbejdsmarked, som det fremgår af Andersen (i dette nummer), føre til øget pres på velfærdsordningerne, hvor landene slider med at hjælpe udsatte grupper og traditionelle immigranter med at få – eller bibeholde – fodfæstet på arbejdsmarkedet.

Kort sagt: Foruden den bølge af arbejdsmigration – som sandsynligvis vil blive forstærket af den europæiske gældskrise – har udvidelse af det europæiske marked for arbejdskraft, tjenesteydelser, og sociale rettigheder givet aktørerne i den nordiske arbejdsmarkedsmodel nye strategiske og reguleringspolitiske udfordringer.

Den finansielle krise: påvirkninger på arbejdsmarkedet og svar derpå.

De små, åbne nordiske økonomier blev hårdt

Tabel 2: Økonomiske vækstrater i de nordiske lande og i euro-zonen, 2006-2011. Procent

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Sum 2008-2011
Danmark	3,4	1,6	-0,8	-5,8	1,3	1,0	-4,3
Sverige	4,3	3,3	-0,6	-5,0	6,1	3,9	4,4
Finland	4,4	5,3	1,0	-8,2	3,6	2,9	-0,7
Norge*	2,3	2,7	0,0	-1,7	0,7	1,6	0,6
Euro-zonen	3,3	3,0	0,4	-4,4	2,0	1,5	-0,5

*Norge, inklusive olie, hvor olieprisen i en periode trak væksten ned, mens fastlandsøkonomien voksede hurtigere. Kilde: OECD annual growth rates (www.oecd.org). Læst 25.2.2012.

ramt af efterskælv af finanskrisen i 2008.⁹ Med undtagelse af de danske kredit- og boligbobler kom krisen som et rent eksternt chok. Især Finland og Sverige blev ramt af store fald i eksporten – 18,7 pct. i Finland og 13,3 pct. i Sverige i 2009.¹⁰ Finland havde i 2009 det største fald i BNP i EU på 8,2 pct. mod 5,8 pct. i Danmark og 5,0 pct. i Sverige (se tabel 2 ovenfor). Det stærke fald i i Danmark skyldtes delvist en kraftig sammentrækning i det private forbrug, som faldt med 4,5 pct. i løbet af 2008-2010 sammenlignet med en 2,5 pct. stigning i Sverige. Den danske indenrigske efterspørgsel faldt i denne fasen af krisen med 6,2 pct., mens den var stabil i Sverige (Arbejderbevægelsens Erhvervsråd 2011), hvilket også afspejler, at danske investeringer blev ramt af bankernes kreditproblemer. I løbet af 2010 og 2011, viste Sverige, Finland og Norge solid genindhenting, mens væksten fortsat var svag i Danmark.

Efter at have udviklet stærke finanspolitiske positioner siden nedturen i 1990'erne var de nordiske lande i stand til at afbøde de negative konsekvenser ved at lette finanspolitikken og kraftige rentesænkninger.¹¹ Sammenlignet med andre europæiske lande skiller de nordiske lande (bortset fra Norge) sig alligevel ikke ud som finanspolitiske aktivister i deres reaktion på krisen. Som følge af de automatiske stabilisatorer genereret af rettighedsba-

serede stigninger i de sociale udgifter lettede dog finanspolitikken tydeligt følgerne af krisen ved at øge efterspørgslen markant (7 pct. i Finland, 6 pct. i Danmark, 4,4 pct. i Norge og 2,3 pct. i Sverige i løbet af 2008-2010, Dølvik et al., 2012).

I modsætning til de fleste EU-lande fastholdt Finland, Sverige, Norge og stort set også Danmark offentlige underskud på under 3 pct gennem krisen (2008-2011), og den offentlige gæld var langt under ØMU-grænsen på 60 pct. De nordiske medlemmer var således, sammen med Luxembourg, de eneste blandt de 27 EU-lande, som overholdt konvergenskriterierne hele vejen igennem krisen. I 2011 viste de også viste solide overskud i betalingsbalancerne.¹²

Konsekvenser på arbejdsmarkedet

Recessionen medførte stigende arbejdsløshed og faldende beskæftigelse i alle de nordiske lande. Mens Norge og Danmark gik ind i krisen med kun 2-3 pct arbejdsløshed, var niveauet i Sverige og Finland 6-7 pct. Mens ledigheden forblev lav i Norge, var den registrerede arbejdsløshed i Sverige og Finland i 2010 sprunget næsten 3 procentpoint, og i Danmark med 4 point – generelt markant højere end i de fleste kontinentale lande. Især ungdomsarbejdsløsheden steg betydeligt.¹³ I kontrast til de fleste euro-lande faldt ledig-

heden i Sverige og Finland i 2010-11, mens stigningen fladede ud i Danmark, sådan at den i alle tre lande lå mellem 7,5 og 8 pct. sommeren 2012.

Især i Finland og Sverige var ændringen i beskæftigelsen langt mindre end faldet i produktionen, hvilket afspejler, at virksomhederne forsøgte at hamstre personale og fastholde virksomhedsspecifikke færdigheder (Svalund et al. 2013, forthcoming). Forskellige former for korttidsarbejde/permitteringer ekspanderede mest i Finland og kontinentale lande, såsom Tyskland, mens Danmark – i tråd med flexicurity-logikken – så de skarpeste ændringer i både ledigheden og beskæftigelsen i Norden. Den danske beskæftigelsesrate (15-64 år) faldt i løbet af 2008-2011 fra 77,8 til 73,2 pct., efterfulgt af Norge (78,1-75,3), Finland (71,3-69, 2) og Sverige (75,8-74,1).

Med hensyn til ulighed ændrede de nationale forskelle i timeløn sig meget lidt under krisen (OECD, 2012). Krisens væsentligste indvirkning på ulighed var den voksende kløft mellem husstande med 1-2 fuldtidsstillinger og dem med lidt eller ingen betalt arbejde overhovedet. Dette er afspejlet i en vis øgning i indtægtsforskellen mellem den øverste og nederste femtedel af fordelingen, specielt i Danmark (Europakommissionen 2012, figur 15).

Institutionel tilpasning og fornyelse

Nedturen efter finanskrisen har tilskyndet nye ordninger på arbejdsmarkedet især i Sverige, som ikke havde nogen offentligfinansieret ordning for rotation/permitteringer eller kortvarigt arbejde som i de andre lande er dækket af arbejdsløshedsforsikringen (se nedenfor). Løntilbageholdenhed blev i flere tilfælde suppleret med nye mekanismer, der tillod de lokale aktører at afstå fra centralt aftalte stigninger. I fremstillings- og byggeindustrien, som var hårdt ramt, udviklede de lokale arbejdsmarkedsparter nye ordninger for risiko- og byrdefordeling gennem rullende reduktion af arbejdstid eller permittering/

rotationsordninger. Denne praksis blev særlig i Finland og Norge muliggjort, ved at regeringene justerede reglerne for permitteringer, for at mindske brugeromkostningerne, udvide varigheden og sænke tærsklen for nedsat tid. I Finland var disse foranstaltninger næsten omkostningsfrie for arbejdsgiverne, og mere end 3 pct. af arbejdsstyrken var midlertidigt permitteret i 2009 (rotationsordningen). Dette skal ses i forhold til mindre end 1 pct. i Danmark og Norge.

Ifølge en sammenligning i nordisk industri, bidrog regulative forskelle i afskedigelseskriterier til en stærkere involvering af fagforeningerne i tilpasningsprocesser i svenske og norske virksomheder, hvor anvendelsen af anciennitetsprincipper kræver fagforenings-samtykke. I Finland og navnlig Danmark er afskedigelser omvendt et arbejdsgiverprærogativ (Svalund et al., 2013; Lyhne Ibsen, 2011).

I Danmark blev varigheden af arbejdsløshedsunderstøttelse i 2010 reduceret fra fire til to år, og genoptjeningskravet til igen at være berettiget blev fordoblet.¹⁴ Som svar søgte fagforeningerne i de følgende overenskomstforhandlinger at styrke arbejds- og indkomstsikkerheden ved at kræve større fratrædelsesgodtgørelse. Da en sådan kompensation afhænger af anciennitet, indebar det en bevægelse væk fra tidligere "flexicurity"-idealer.

Fraværet af permitterings/rotationsordninger i Sverige ansporede fagforeningen IF-Metal til at forhandle en national "kriseaftale" med arbejdsgiverne i foråret 2009. Aftalen tillod lokale aktører at forhandle nedskæringer i arbejdstiden med op til 20 procent med tilsvarende tab af godtgørelse. Dermed kunne firmaerne fastholde kvalificeret arbejdskraft og justere lønningslisten, mens tabet af løn blev fordelt mellem fagforeningsmedlemmerne. Angiveligt var så meget som 70-80.000 ansatte i metalsektoren i 2009 involveret i sådanne ordninger. I begyndelsen af 2012 var udsigten

til fornyet nedtur i eurozonen med til at føre parterne i metalindustrien til at underskrive en ny aftale om, hvordan man tackler fremtidige kriser, der bygger på erfaringerne med "kriseaftalen". Parterne krævede, at staten skulle kompensere en væsentlig del af forskellen mellem løn og timeforringelsen, hvilket fik finansministeren til at nedsætte et udvalg til at tegne en ny lov om kortvarigt arbejde. Den høje andel af arbejdsløse uden medlemskab i en A-kasse og ret til arbejdsløshedsunderstøttelse (2/3 af de ledige i starten af 2012) bragte også spørgsmålet om en obligatorisk arbejdsløshedsunderstøttelsesordning tilbage på agendaen i Sverige.

I Danmark var det planlagt, at trepartsforhandlingerne i foråret 2012 skulle ende i en aftale om øget årlig arbejdstid. Dette skulle signalere danskernes villighed til at arbejde sig ud af krisen og dermed stimulere efterspørgslen. Forhandlingerne brød sammen, eftersom fagforeningerne var uvillige til at ofre deres medlemmers fritid, så længe den høje arbejdsløshed fortsatte og regeringen havde lidt at tilbyde bortset fra at "stramme livremmen ind".

Innovationerne i ordningerne for permitteringer/korttidsarbejde, arbejdstidsfleksibilitet, og de svenske aftaler om tilsvarende tiltag gennem krisen indikerer, at de nordiske arbejdslivsmodellers evne til 'fleksibel tilpasning' fortsat er intakt (Katzenstein 1985). Den øgede vægt på 'intern fleksibilitet' for at håndtere markedssvingninger og for at beholde virksomhedsspecifikke kompetencer kan imidlertid signalere en ændring fra den traditionelt stærke vægt på ekstern arbejdsmobilitet, som kendetegner Rehn-Meidnermodellen og dansk "flexicurity" (Svalund et al., 2013). En konsekvens af sådanne tendenser er, at markedet kan blive mere segmenteret med skarpere skel mellem insidere og outsiders (Ilsøe, 2012).

Tiden er ikke til national selvtilfredshed

Hidtil har de meget organiserede nordiske arbejdsmarkeder set ud til at kunne ride stormen af efterskælv af finanskrisen bedre end de fleste andre europæiske lande. Arbejdsløsheden er steget betydeligt, men er meget lavere end for to årtier siden. Samtidig er de offentlige husholdninger langt mere solide takket være de ændringer, der blev foretaget i makroøkonomisk styring og i lønforhandlingerne i 1990'erne. Tilsyneladende bevarer de nordiske modeller stadig evnen til fleksibel tilpasning og genopretning, som de modtog ros for efter krisen i 1980-1990'erne.

Krisebevidstheden er dog ikke så stor, som den var i de tidlige 1990'ere i Finland, Sverige og Norge. Undtagelsen er måske Danmark, hvor politikerne længe malede mørke udsigter. For det store flertal af personer i job er den disponible realindkomst steget på grund af ekstremt lave renter og, undtagen i Norge, betydelige skattelettelser. Derfor har det ikke været vanskeligt for fagforeningerne at tilbyde løntilbageholdenhed, men fagforeningerne har også bidraget til at udvikle nye former for lokal fleksibilitet for at sikre arbejdspladser. Det kan markere en bevægelse væk fra den stærke vægt på ekstern mobilitet, som kendetegner den klassiske Rehn-Meidner-version af "flexicurity". I modsætning til tidligere kriser blev der heller ikke indgået trepartspagter. I Finland og Sverige opfordrede arbejdsgiverne derimod til radikal decentralisering under krisen, men til sidst vendte de tilbage til de centrale overenskomstforhandlinger.

På et tidspunkt hvor vi endnu ikke kender udfaldet af eurozonens gældskrise, kan evnen til at klare den internationale storm ikke tillade de nordiske aktører at hengive sig til national selvtilfredshed. Den europæiske krise kræver koordinerede politikker, hvor landene med overskud har vigtige roller at spille på, samme tid som de skal tackle mere langsigtede udfordringer forbundet med aldring, immi-

gration, ledighed og nye sociale skillelinjer på den hjemlige front.

Aktørernes vanskeligheder med at udvikle fælles strategier for at håndtere stigningen i grænseoverskridende arbejde efter EU-udvidelsen og de reguleringsudfordringer, dette rejser, er et tankekors. Det resulterende fald i rækkevidden for kollektive overenskomster og fagforeninger i dele af arbejdsmarkedet, med nye former for billig konkurrence, social dumping og sub-standard-arbejde, har fristet mange arbejdsgivere til at søge indre eksil fra det nationale aftaleregime gennem forskellige former for kreative ansættelser, outsourcing og regime-shopping. Kombineret med høj arbejdsløshed og subsidier på lavproduktive job gennem arbejdsrelaterede ydelser og skattelettelser kan sådanne ændringer forårsage øget segmentering/dualisering i dele af arbejdsmarkedet og forstærket press på velfærdsstaten (se artiklerne af Skevik og Andersen i dette særnummer for nærmere omkring dette). Hvis man tillader udvikling af B- og C-lag på arbejdsmarkedet, vil den hårdere konkurrence om jobs gøre det vanskeligere og mindre rentabelt for sårbare grupper at tage springet fra overførselsindkomster til arbejde. Det er derfor en risiko for, at gevinsterne ved et øget udbud af udenlandsk arbejdskraft går tabt i et øget frafald af hjemlig arbejdskraft.

Inden for rammerne af EU's principper om fri bevægelighed og ikke-diskrimination har de nordiske kollektive aktører og regeringer reageret på de nye udfordringer på arbejdsmarkedet på meget forskellige måder. Både på europæisk og på nationalt niveau er konfliktniveauet steget mellem parterne samt i de politiske arenaer. Mens de dominerende aktører i Danmark og Sverige har holdt fast ved traditionen for autonome overenskomstforhandlinger, har aktørerne i nabolandene set sig nødt at søge støtte fra staten til at styrke de national 'løn gulve' og sikre en vis 'orden og rede' i arbejdslivet (Dølvik et al., 2012).

Uanset valg og udfald af eurokrisen vil faldende faglig organisering og udsigter til øget ulighed i lønninger, høj ledighed, skarpere konkurrence, og stigende arbejdskraftmigration i Europa gøre at evnen til koordinering og samarbejde bliver om muligt mere vigtig end nogensinde både inden for og på tværs af landegrænserne.

Noter

1. Artiklen bygger på Dølvik, Goul Andersen og Vartiainen "The Nordic social models in turbulent times: Consolidation and renewal", i Dølvik og Martin, red., *European Social Models Faced with Crisis* (kommer 2013) og har modtaget støtte fra Norges Forskningsråd og NordMod2030. Anders Freundt har oversat artiklen til dansk. Artiklen omfatter desværre ikke Island, som nu synes at være på vej ud af krisen efter det finansielle sammenbrud i 2007.
2. I kontrast til mange andre lande skete dette mest ved hjælp af adgangskravene – snarere end skæring i ydelserne (se Kvist, og Andersen, dette temanummer af *Økonomi & Politik*).
3. Overgangsordningene for fri bevægelse af arbejdstagere krævede national, overenskomstmæssig løn, fuldtidsarbejde – og i Finland også arbejdsmarkedsprøving – som vilkår for 'arbejdstilladelse' og indebar begrænsede velfærdsrettigheder. Ordningene for EU8 blev ophævet i 2006 i Finland, 2009 i Danmark og Norge, og de sidste restriktioner for EU2 i 2012.
4. Finland etablerede et system for almengørelse af kollektive aftaler med mindst 50 pct. dækning i 1970'erne. I Norge førte pres fra fagforeningerne før indgangen til i EØS i 1993 til indføring af en lov som gav adgang til almengørelse. Brugt første gang i 2004, er mindstekrav i kollektive aftaler nu almengjort inden for byggeri, landbrug, rengøring, og værftsindustri.
5. I "Viking" (2007) rejste EU-domstolen spørgsmål omkring lovligheden af den arbejdskamp, som var initieret af det Finske Søfolks fagforbund mod et skibsfærd, der planlagde at flytte et skib til Estland. Sagen blev returneret til den nationale domstol og er endelig afgjort ved et forlig.
6. Den svenske arbejdsgiverforening (Svenskt näringsliv) støttede den lettiske arbejdsgiver og de nye medlemsland i Laval-sagen. Det udløste

uro i fagforeningslejren og løftede øjenbryn selv i regeringen, som forsvarede den svenske model i EU-Domstolen efter at have vundet valget med opbakning fra en betydelig andel fagforeningsstemmer.

7. Disse omfatter bl.a. solidarisk ansvar i kæder af underleverandører og fagforeningsadgang til oplysninger om underleverandørernes arbejdsforhold i områder med almengjorte aftaler, sociale klausuler i offentlige kontrakter, registre og ID-kort for arbejdstagere i byggeindustrien og andre brancher, registre for udenlandske arbejdstagere, bedre samarbejde mellem forskellige statslige organer etc.
8. Dette afsnit trækker stærkt på materiale fra Juhana Vartiainen, mens Jørgen Goul Andersen har bidraget med data om den danske udvikling.
9. OECD *Economic Outlook* May 2011.
10. Sverige høstede, i modsætning til Danmark og Finland, en ekstra stimulans – og intra-nordisk konkurrencefordel – af svækkelsen af den svenske krone i begyndelsen af krisen, især i forhold til euroen/DKK (tidligt i 2010 mere end 15 pct). Efterhånden har den svenske krone bevæget sig tilbage til sit tidligere niveau, mens den norske krone er steget kraftigt.
11. I 2011 rangerede de løbende poster fra et mindre handelsunderskud i Finland til et overskud på 6,6 pct. i Danmark, 7,2 pct. i Sverige, og 14,2 pct. i Norge (www.oecd.org, besøgt d 27. februar 2012.)
12. Ungdomsledigheden (15-24 årige) steg fra 2007 til 2011 fra 8 til 14 pct. i Danmark, fra 16 til 20 i Finland, fra 7 til 9 i Norge, og fra 18,8 til 23 pct. i Sverige (Dublin Foundation, 2012). En bedre indikator er imidlertid "NEET"-målet (Ikke i beskæftigelse, uddannelse, eller efteruddannelse), der sammenlignet med 13 pct. for EU som helhed i 2012 var 6,3 pct. i Danmark, 7,5 pct. i Sverige og 8,4 i Finland (ibid., table 1). Andelen af langtidsledige (over et år) i Norden forblev lave i europæisk sammenligning, det vil sige under 30 pct. af de arbejdsløse (Europa-Kommissionen, 2011).
13. Længden af dagpengeperioden i Danmark kom dermed på linje med i Sverige og Norge, der havde reduceret varigheden tidligere på 2000'erne, men Danmark var det eneste land der reducerede varigheden under krisen.

Referencer

- Aukrust, O. (1977), 'Inflation in the open economy: A Norwegian model', i L.B. Krause og W.S. Salent, red., *Worldwide Inflation: Theory and Recent Experience*, Washington DC: Brookings Institution.
- Ahlberg, K. (2005) 'Inledning', i Ahlberg, red, *Tio år med EU – effekter på arbetsrätt, partsrelationer, arbetsmarknad och social trygghet*, Stockholm: Arbetslivsinstitutet.
- Alsos, K. og L. Eldring (2008), 'Labour mobility and wage dumping: The case of Norway', *European Journal of Industrial Relations* 14(4): 441-59
- Andersen, L. (2006), 'Veje til flere i arbejde', i J.H. Petersen og K. Petersen, red., *13 løsninger for den danske velfærdsstat*. Odense: Southern Denmark University Press, pp. 65-76.
- Arbejderbevægelsens Ervervsråd (2011), Nedtur for både vækst og beskæftigelse, Chefanalytiker Frederik I. Pedersen, 1. marts. (<http://ae.dk/analyse/nedtur-bade-vækst-beskæftigelse-0>)
- Arbejdsliv i Norden (2012), "Velferdsstatens udfordringer på arbejdsministrenes bor, Berit Kvam, 19.09.2012. ()
- Barth, E. og K. Moene (2009), "The Equality Multiplier", Cambridge: NBER Working Paper (15076/2009)
- Berglund, T. et al. (2010), *Labour Market Mobility in Nordic Welfare States*, Nordisk Ministerråd; København: TemaNord 2010: 515
- Böckerman, P. og R. Uusitalo (2006), "Erosion of the Ghent System and Union Membership Decline: Lessons from Finland", *British Journal of Industrial Relations* 44(2), 283-303.
- Christensen, J. (2009), *The updating of social democratic tax policy. A study of the Norwegian tax reform of 1992*. Fafo-papir 2009:13.
- Due, J. og J.S. Madsen (2003), *Fra magtkamp til konsensus: arbejdsmarkedspensionerne og den danske model*. København: Djøf-forlaget.
- Due, J., J.S. Madsen og M.P. Dalskov (2010), *Udviklingen i den faglige organisering: årsager og konsekvenser for den danske modell. A-kassernes og fagforeningernes medlems-udvikling og organisationsgrader siden 1994*, Copenhagen: LO-dokumentation 1/2010.
- Due, J., J.S. Madsen, C.S. Jensen og L.K. Petersen (1994), *The Survival of the Danish Model*. København: djøf.
- Dølvik, J.E. og J. Vartiainen (2002), *Globalisering og europeisk integration: Udfordringer for lønns-*

- dannelse og kollektivavtaler i de nordiske land; Arbetslivsinstitutet, Stockholm
- Dølvik, J.E. og A.M. Ødegaard (2004), *Ti år med EØS-avtalen. Konsekvenser for norsk arbeidsliv og fagbevegelse*. Oslo: Fafo-rapport 455.
- Dølvik, J.E. og L. Eldring (2008), *Arbeidsmobilitet fra de nye EU-landene til Norden – utviklingstrekk og konsekvenser*. TemaNord 2008:502.
- Dølvik, J.E. og J. Visser (2009), 'Free movement, Equal Treatment and Worker Rights: Can the EU solve its trilemma of fundamental principles?', *Industrial Relations Journal*, Annual European Review, 2/2009.
- Dølvik, J.E., L. Eldring og J.Visser (2012), 'Setting wage floors in open markets. Europe's multilevel governance in practice', paper for FORMULA Conference "Free movement, labour market regulation and multilevel governance in an enlarged EU/EEA – a Nordic and comparative perspective", Oslo 22-23 March (kommer i Evju et al. 2013).
- Dølvik, J.E., J. Goul Andersen og J. Vartiainen (2012), 'Nordic Models in Turbulent Times. Developments in social and labour market governance since the crisis in the 1990s', Paper for ISA-RC19 conference "Welfare States Facing Global Turbulence, Ageing and Migration: Rising to the Occasion, Coping or Adjusting Downwards?" 23-25. august, Oslo.
- Dølvik, J.E. og A. Martin, red. (2013), *European Social Models Faced with Crisis. A comparative study of social and labour market policies, employment and inequality since 1990*, forthcoming.
- Eldring, L. og K. Alsos (2012), *Lovfestet minstelønn: Norden og Europa*. Fafo-rapport 2012:07. Engelsk oversettelse: European Minimum Wage: A Nordic Outlook. Fafo-report 2012:16.
- Eldring, L. og J.H. Friberg (2012), *Europeisk arbeidskraftsmobilitet: Utfordringer for de nordiske velferdsstatene*. Paper presentert på nordisk Arbejdsministermøde, Svalbard, 12.9.2012.
- Eldring, L., I. Fitzgerald og J. Arnholtz (2012), 'Post-accession migration in construction and trade union responses in Denmark, Norway and the UK', *European Journal of Industrial Relations*, 18, 1.
- Evju, S. (2010) 'Kollektiv autonomi, «den nordiske modell» og dens fremtid', *Arbeidsrett*. 2010: 1-29
- Evju, S., J.E. Dølvik og J. Malmberg eds. (2013), *Regulating Transnational Labour in Europe. The quandaries of multilevel governance*, forthcoming.
- European Commission (2011), *Employment and Social Developments in Europe 2011*.
- Friberg, J.H., K. Tronstad og J.E. Dølvik (2012), 'Central and Eastern European Labour migration to Norway: Trends, conditions and challenges', in *Free Movement of Workers and Labour Market Adjustment, Recent experiences from OECD countries and the European Union*. Paris: OECD
- Goul Andersen, J. (2011), 'Økonomiske kriser. Danmark fra økonomisk mirakel til økonomisk problembarn?', i Martin Marcussen og Karsten Ronit, red., *Kriser, politikk og forvaltning*. Copenhagen: Hans Reitzels Forlag, pp. 84-112.
- Ibsen, F. (2012), 'Almengørelse av overenskomstene – et støtteben til den danske model?', *Tidsskrift for Arbejdsliv* 14:2 Juni, 67-82.
- Ibsen, C.L., S.K.Andersen, J. Due og J.S. Madsen (2011), 'Bargaining in the crisis – a comparison of the 2010 collective bargaining round in the Danish and Swedish manufacturing sectors', *Transfer: European Review of Labour and Research*, August 2011 17: 323-39.
- Kjellberg, A. (1992), "Sweden: Can the Model Survive?" i A. Ferner og R. Hyman, red. *Industrial Relations in the New Europe*, Oxford: Blackwell; pp. 88-142.
- Kjellberg, A. (2009) "The Swedish Ghent system and trade unions under pressure", *Transfer* 15(3-4): 481-504.
- Knudsen, H. og J. Lind (2012), 'De danske modeller – Plus ça change, plus c'est la même chose?' *Tidsskrift for Arbejdsliv* 14:2 Juni, 9-31
- Konjunkturinstitutet (20.3.2011) *Konjunkturläget*, March, 2011, Stockholm
- Kvist, J., J. Fritzell, B. Hvinden og O. Kangas, red. (2012), *Changing social equality: the Nordic welfare model in the 21st century*, Bristol: Policy.
- Malmberg, J. (2010), 'Posting Post Laval International and National Responses', Working Paper Series 2010:5, Uppsala Center for Labor Studies, Uppsala University
- Moene, K., E. Barth og M. Wallerstein (2003), *Likhet under press: Utfordringer for den skandinaviske fordelingsmodellen*, Gyldendal Norsk Forlag, Oslo.
- Moos, B. (2012), 'Almengørelse av overenskomster – lovsikret almengørelse kan være et redskap i kampen mot lønsdumping', *Tidsskrift for Arbejdsliv* 14(2): 105-17.
- Nergaard, K. (2010), 'Fagorganisering i Norden. Status og utviklingstrekk', Fafo-notat 2010:25.

- NOU (2011:7), *Velferd og Migrasjon. Den norske modellens framtid*, Norges offentlige utredninger.
- NOU (2012:2), *Utenfor og Innenfor. Norges avtaler med EU*. Norges offentlige utredninger.
- Olson, M. (1990), 'How Bright are the Northern Lights? Some Questions about Sweden', Institute of Economic Research, Lund University, Sweden.
- Scheuer, S. (1998), 'Denmark : A less Regulated Model', i Ferner, A. og R. Hyman, red., *Changing Industrial Relations in Europe*, Oxford : Blackwell, pp. 146-70.
- Streeck, W. (1992), *Social Institutions and Economic Performance: Studies of Industrial Relations in Advanced Capitalist Economies*, London: Sage.
- SSB (2012), *Innvandringsstatistikk* <http://www.ssb.no/innvandring/>
- Svalund, J. et al. (2013), 'Stress testing the Nordic models: Manufacturing labour adjustments during crisis', *European Journal of Industrial Relations* 19:3.
- Teknikföretagen (2009), Förslag till åtgärder med anledning av Lavaldomen, www.teknikforetagen.se/hem/Publicerat/Remissvar Publicerat: 2009-12-09.

Afvikling eller udvikling? EU, gældskrise og europæiske velfærdsreformer

Jon Kvist, professor, Center for Velfærdsstatsforskning,
Syddansk Universitet, jon@sam.sdu.dk

Historisk var udviklingen af velfærdsstaten overvejende et nationalt projekt. Historisk havde EU ikke meget at gøre med velfærds-politik.¹ Den igangværende krise har ændret begge dele. Frygt for uønskede reformkrav fra internationale låneagenturer, høje suveræne risikopræmier, statsbankerot, og landespecifikke anbefalinger fra EU får nationale regeringer til at sætte velfærdsreformer på dagsordenen på to måder, der var utænkelige for blot fem år siden.

Europæisk økonomisk styring rammer nationale velfærdsregimer

For det første engagerer regeringerne sig langt stærkere i EU-koordinering af finanspolitik. Det sås senest med vedtagelse af styrket økonomisk styring (six-pack) fra november 2011 og med Finanspagten fra december 2011. Finanspagten indeholdt en budgetregel om, at der skal være overskud eller balance på det offentlige budget. Årlige underskud må ikke være større end 0,5 pct. af BNP, en stramning i forhold til de 3 pct. i Stabilitets- og Vækstpagten og med mulighed for bøder på op til 0,1 pct. af BNP. Finanspagtens gældsregel dikterer, at gæld over Stabilitets- og vækstpagtens grænse for maksimalt offentligt bruttogæld på 60 pct. af BNP, skal nedbringes med 1/20 per år.

For det andet er regeringerne i stadig flere lande begyndt på omfattende strukturreformer, herunder af skatte-, arbejdsmarkeds-, og socialpolitik. I en del europæiske lande har politikere ellers udskudt reformer, der betød højere beskatning, mindsket jobbeskyttelse eller dårligere pensioner og andre sociale ydelser.

Denne artikel belyser de socio-økonomiske konsekvenser af starten på disse reformer og perspektiverne for fremtidens europæiske velfærdssamfund. Hovedparten af eksisterende undersøgelser af krisens socio-økonomiske virkninger beskæftiger sig med de direkte virkninger af krisen fra stigende arbejdsløshed og dens fordeling på sektorer af arbejdsmarkedet og på socioøkonomiske grupper. I denne artikel undersøger vi derimod, hvad der kan kaldes anden ordens eller indirekte virkninger af krisen, dvs. hvordan krisen skaber politiske reaktioner i form af reformer af velfærdspolitik, der ikke blot får umiddelbare indvirkninger på personer, men på sigt også fremtidens europæiske velfærdssamfund.

Især søger artiklen at bidrage til at afklare, om igangværende reformer afvikler eller udvikler den sociale model i Europa. Først opstilles en begrebsmæssig ramme for en sammenlignende makro-analyse af sociale

investeringspolitikker. Derefter bruges rammen til at vurdere, om igangværende reformer påvirker de sociale investeringer. Sociale investeringer defineres her som politikker, der bidrager til at skabe, vedligeholde eller bruge færdigheder.

Den sociale investeringstilgang i nyere velfærdsreformer

Den nye drejning i velfærdsreformer fra begyndelsen af det 21. århundrede afspejler i vid udstrækning, vil vi argumentere, et nordisk perspektiv på velfærdspolitik, som ikke kun at handle om at yde et socialt sikkerhedsnet og social forsikring, men også på at investere i human kapital (Kvist et al., 2012; Morel et al., 2012). Af hvem, hvor og hvornår du er født, påvirker dine muligheder i livet. Det indebærer et tab af human kapital. Mindskede sociale uligheder kan derfor i mange tilfælde derfor være omkostningseffektive (Esping-Andersen, 2009; Stiglitz, 2012). Essensen i den sociale investeringsstrategi er, at investeringer i mennesker gennem forskellige

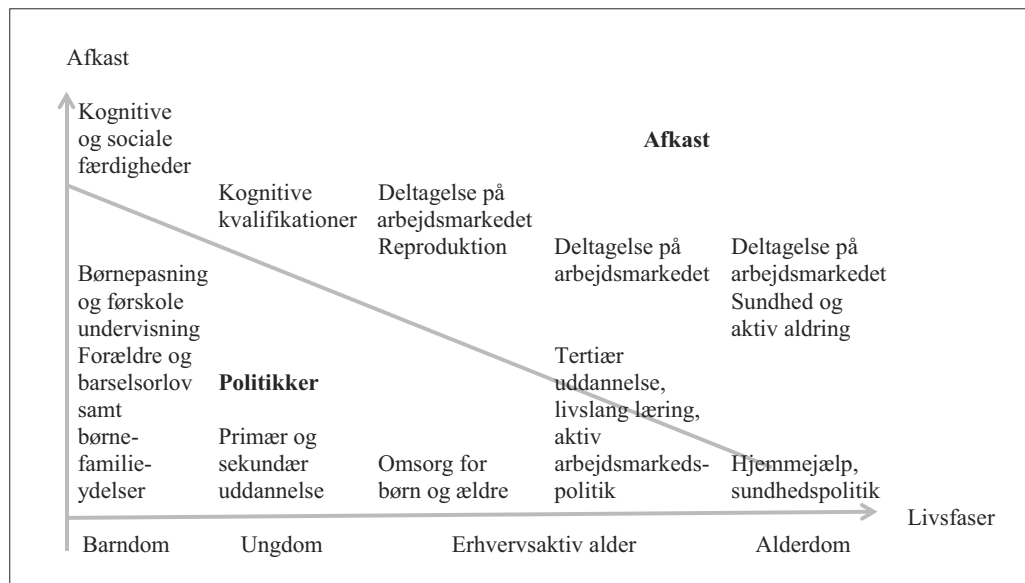
politikker kan have positive sociale og økonomiske effekter.

Der er således to dimensioner i den sociale investeringsstrategi: investeringer i form af politikker og afkast på sådanne investeringer, se figur 1. Den sociale investeringsstrategi tager hensyn til, at den humane kapital er produceret i løbet af livscyklussen af familier, virksomheder og forskellige statslige interventioner.

Den sociale investeringsstrategi indeholder en række forskellige politikker og afkast over livet, se figur 1. I den tidlige barndom giver børnepasning og førskoleundervisning grundlæggende sociale og kognitive evner, hvorpå efterfølgende læring hviler. I ungdommen giver uddannelse vigtig viden, færdigheder og kompetencer.

To pakker af politikker er rettet mod personer i den fertile og erhvervsaktive alder. Traditionelt har omsorgsgivere stået for pasning

Figur 1. Sociale investeringer: politikker og afkast i et livsforløbsperspektiv



af børn og omsorg for ældre, hvilket modvirke fuld brug af omsorgsgivernes humane kapital på arbejdsmarkedet. Derfor tjener formel børnepasning og ældreomsorg i denne livsfase til at gøre det muligt for traditionelle omsorgsgivere at deltage på arbejdsmarkedet. Livslang læring og aktiv arbejdsmarkedspolitik vedligeholder færdigheder for at kunne matche skiftende krav på arbejdsmarkedet.

I alderdommen søger forskellige politikker under betegnelsen aktiv aldring at gøre det muligt for ældre i højere grad at bruge deres ressourcer og kompetencer på arbejdsmarkedet og i samfundet mere generelt. Senere pensionering og bedre evne til at tage vare på sig selv og på andre ældre udgør i den sociale investeringsstrategis perspektiv både flere skatteindtægter og færre sociale udgifter.

Figur 1 illustrerer på denne vis den sociale investeringsstrategis skiftende politikker og afkast samt strategiens dynamiske karakter. Færdigheder erhvervet i en fase af livet giver et fundament for den videre skabelse, vedligeholdelse og brug af færdigheder i senere faser af livet.

I de næste tre afsnit om henholdsvis barndom og ungdom, erhvervsaktiv alder, og alderdom, bruger vi denne ramme for den sociale investeringsstrategi til at analysere udviklingen af EU's strategier og nationale reformer.

Barndom og ungdom

Færdigheder skabes både af familie- og samfundsmæssige institutioner. Politikker, som støtter familiens investeringer i børns kognitive og sociale færdigheder, er forældreorlov og børnefamilieydelse. Orlov og børnefamilieydelse giver forældre bedre tid og økonomi til at være med deres børn. Her ser vi imidlertid på de offentlige politikker, der skaber human kapital gennem direkte investeringer i børn, nemlig formel børnepasning og førskole-undervisning.

Investeringer i human kapital var dog ikke officielt baggrunden for at indføre et mål for national børnepasning i EU. På Barcelona-topmødet i 2002 blev EU-landene enige om at 'fjerne hindringer for kvinders deltagelse på arbejdsmarkedet og stræbe, under hensyntagen til efterspørgslen efter børnepasning og i overensstemmelse med de nationale mønstre på børnepasning, at tilbyde børnepasning inden udgangen af 2010 for mindst 90% af alle børn mellem 3 år og den skolepligtige alder og for mindst 33% af børn under 3 år' (det Europæiske Råd, 2002).

Denne tankegang fortsætter i EU 2020-strategien. EU 2020-strategiens mål er at øge andelen af børn, der deltager i førskoleundervisning for børn mellem 4 år og skolealder, til mindst 95 pct. i 2020. Uafhængig af formålet giver børnepasning og førskole-undervisning sociale og kognitive færdigheder. Men skiftet fra 3- til 4-årige udvander det ambitiøse Barcelona-mål. Studier af nobelpristager i økonomi, James Heckman, har nemlig vist, at som tommelfingerregel, at jo tidligere interventioner foretages, jo bedre er resultaterne (Heckman og Masterov, 2006).

Børnepasning steg næsten overalt i 2000'erne, se tabel 1. To lande skiller sig ud. Tyskland udvidede dækning af fuldtids-børnepasning fra 26 procent i 2005 til 46 procent i 2010, mens Grækenland tidligt oplevede et markant fald fra 34 procent i 2005 over 26 procent i 2008 til 22 procent i 2010. Dækningen falder også markant efter krisen i Belgien, Bulgarien og Letland.

Mange lande oplevede et skift fra deltids til fuldtidsdækning. Selvom Holland fordoblede fuldtids dækningen fra 7 procent fuldtids dækning til 15 procent, er landet sammen med Irland de eneste EU-lande med mindre end 20 procent af børn i fuldtidsbørnehaver. Begge lande har stadig betydelig deltids dækning (Eurostat, 2012, Formel børnepasning). Danmark og Sverige var de eneste lande, der

Tabel 1: Omfang af formel børnepasning (3 år til skolepligtig alder) og af førskole-undervisning (4 år til skolepligtig alder), procentandel af alle børn i samme aldersgruppe, 2000-2010.

	Børnepasning mere end 30 timer ugentligt			Førskole-undervisning		
	2005	2008	2010	2000	2008	2010
EU 27	..	43	45	85	91	92
Belgien	48	74	63	99	100	99
Bulgarien	53 ¹⁾	61	50	73	78	79
Cypern	38	44	46	65	89	88
Danmark ²⁾	95	97	98	96	92	91
Estland	69	84	86	87	95	90
Finland ²⁾	69	73	73	55	71	73
Frankrig	39	44	47	100	100	100
Grækenland	34	26	22	69	70	74
Holland	7	12	15	99	100	100
Irland	14	13	17	..	..	85
Italien	70	72	70	100	99	97
Letland	60	67	59	65	89	87
Litauen	46	55	58	61	78	78
Luxembourg	11 ³⁾	23 ³⁾	37	95	94	95
Malta	23 ³⁾	49	49	100	98	89
Polen	22	27	32	58	68	76
Portugal	18 ³⁾	69	68	79	87	89
Rumænien	..	17	17 ³⁾	68	83	82
Slovakiet	57	53	64	76	79	78
Slovenien	67	72	77	85	91	92
Spanien	40	45	50	100	90	99
Storbritannien	24	20	22	100	97	97
Sverige ²⁾	95	97	97	84	95	95
Tjekkiet	40	36	39	90	91	89
Tyskland	26	36	46	83	96	96
Ungarn	49	52	65	94	95	94
Østrig	16	20	26	85	90	92

Kilder: Eurostat (2012), Formel børnepasning opdelt efter varighed og alder. Formel børnepasning for nordiske lande: NOSOSKO (2009, 2011). Eurostat (2012) Deltagelse i førskole-undervisning. Noter: ¹⁾ 2005. ²⁾ Nordisk information gælder for 3-5-årige. ³⁾ Usikre informationer ifølge Eurostat.

opfylder Barcelona-målet på 90 pct. i dækning fulgt af Estland på 84 pct. Dækningen udvides dog hurtigt i mange lande og viser kun tegn på markante fald i fire lande, nemlig Belgien, Bulgarien, Letland, og Irland.

Dækning i børnepasningsdækning er imidlertid kun én dimension af sociale investeringer. Dækningen siger ikke noget om fordelingen eller kvaliteten af børnepasning. Om end man kan forvente afkast for børnepasning for alle børn, kan de største afkast forventes for inve-

steringer i børn fra dysfunktionelle familier, der er en determinant for børns deltagelse i kriminalitet og andre dyre former for patologisk adfærd (Heckman og Masterov, 2006). I det omfang krisen forværrer økonomien i husholdninger, er det sandsynligt, at børn fra mindre privilegerede familier disproportionalt falder fra formel børnepasning.

Kvaliteten af formel børnepasning kan også forventes at have gået ned i takt med øget dækning og sværere økonomiske forhold i de lokale myndigheder ansvarlig for formel børnepasning. Lokale myndigheder kan øge brugerbetaling, lukke programmer eller sænke kvaliteten. I alle tilfælde påvirkes mindre privilegerede grupper mere end privilegerede grupper.

Tabel 1 viser andelen af børn mellem 4 år og skolepligtig alder, der modtager førskoleundervisning. Hvor der var få lande, som opfyldte Barcelona-målsætningen om 95 pct. dækning af børnepasning, er der flere lande, der opfylder EU 2020-strategiens mål om at øge andelen af børn i førskoleundervisning til mindst 95 pct.

Tidligere outliers, Irland og Holland, er nu i gruppen af lande med dækningsgrader over 85 pct. Den hollandske sats møder allerede 2020 mål om 95 pct. dækning. Gennemsnittet for EU27 stiger fra 85 pct. i 2000 til 92 pct. i 2010. De største stigninger findes i Cypern, Letland, Litauen, Finland, Polen, Tyskland, Sverige og Portugal. Kun Malta og Estland ser markante reduktioner i de første kriseår fra 2008 til 2010.

Krisen har derimod haft en dramatisk indvirkning på unge, der i større omgang er blevet udelukket fra samfundet i mange lande. Selvom vi ikke har sammenlignelige data for perioden før krisen, viser tabel 2 en markant stigning for unge, der hverken er i beskæftigelse, uddannelse eller oplæring i næsten alle lande. For EU 27 er denne andel af 15-24-åri-

ge steget med 2,8 procentpoint fra 2008 til 2011.

PIIGS-landene (Portugal, Italien, Irland, Grækenland og Spanien) har oplevet den værste udvikling efterfulgt af Storbritannien og de baltiske lande. En ud af fire unge er i dag hverken i arbejde, uddannelse eller oplæring i Bulgarien, Italien, Grækenland, Irland og Spanien. Tyskland og i mindre grad Østrig og Sverige er de eneste lande, der har oplevet et fald. Med en ud af seks unge europæere uden arbejde og uddannelse i EU har den sociale investeringsstrategi langt vej at gå. Kun fem lande – Holland, Luxembourg, Østrig, Danmark og Slovenien – har mindre end én ud af ti unge ude af arbejde, uddannelse og træning.

Erhvervsaktiv alder

For personer i den erhvervsaktive alder er der som tidligere beskrevet to typer af sociale investeringer. Den ene type har til hensigt at gøre det nemmere at forene arbejde og familieliv for derved at opmuntre til afkast i form af deltagelse på arbejdsmarkedet og fertilitet. Politikkerne er her delvist omfattet af analysen af børnepasning ovenfor, hvorfor vi kun ser på den nyere udvikling i fertiliteten.

I dette afsnit fokuserer vi på den anden type og ser på de politikker, der er rettet mod at skabe og vedligeholde human kapital for voksne, nemlig videregående uddannelse og livslang læring. EU 2020-strategien har en målsætning om, at 40 pct. tager en videregående uddannelse med betydelig variation i de nationale mål varierende fra 26 procent i Italien til 60 procent i Irland. Tabel 3 viser store tværnationale nationale forskelle i omfanget af videregående uddannelse. Kun én ud af fem har en universitetsgrad i Italien og Rumænien i forhold til hver anden i Irland.

Næsten alle lande har udvidet omfanget af videregående uddannelse markant. Sytten af de 27 EU-lande har tocifrede stigninger med

Tabel 2: Omfanget af unge, der hverken er i beskæftigelse, uddannelse eller praktik, procentvis andel af personer mellem 18 og 24 år, 2008 og 2011.

	2008	2011
EU 27	13,9	16,7
Belgien	13,3	14,8
Bulgarien	21,6	27,9
Cypern	13,4	20,7
Danmark	5,7	8,4
Estland	11,1	14,7
Finland	9,9	11,7
Frankrig	13,5	15,9
Grækenland	15,9	24,4
Holland	4,6	5,0
Irland	17,4	23,9
Italien	20,7	25,2
Letland	13,9	19,3
Litauen	12,3	16,8
Luxembourg	8,6	6,5
Malta	8,5	11,7
Polen	12,3	15,5
Portugal	12,7	16,0
Rumænien	13,4	20,9
Slovakiet	14,4	18,2
Slovenien	7,9	8,8
Spanien	17,0	23,1
Storbritannien	15,4	18,4
Sverige	10,7	10,3
Tjekkiet	8,9	10,6
Tyskland	11,8	10,2
Ungarn	15,3	17,7
Østrig	8,7	8,3

Kilde: Eurostat (2012) Unge mellem 18 og 24 år, der ikke er i beskæftigelse, uddannelse eller træning. Note: Der er ikke data for perioden før 2008.

Luxembourg, Polen og Irland stående ud med mere end 20 procentpoint stigninger, jf. tabel 3. Kun fem lande har små stigninger: Grækenland og Østrig fra et lavt niveau, Litauen og Finland fra et højt niveau og Tyskland fra et medium niveau.

Ekspansionen i videregående uddannelse fortsatte efter krisen i 2008. Der er dog stilstand eller en mindre reduktion i syv lande. De generelle stigninger kan næppe komme

som en overraskelse, da unge har et stærkt incitament til at tage en videregående uddannelse i en tid med økonomisk krise og manglende efterspørgsel på deres arbejdskraft. Øgede kvalifikationer er en nødvendig del af en social investeringsstrategi, men er ikke tilstrækkelig til at sikre et afkast. Efterspørgsel efter kvalifikationer er også nødvendige.

Fertilitet drives i høj grad af den økonomiske udvikling samt politikker som orlovs-

Tabel 3: Omfang af videregående uddannelse (for 30-34-årige) og livslang læring (25-64 årige som var på kursus i foregående fire uger), procentandel af aldersgrupperne, 2000-2011.

	Videregående uddannelse			Livslang uddannelse		
	2000	2008	2011	2000	2008	2011
EU27	22,4	31,0	34,6	7,1	9,4	8,9
Belgien	35,2	42,9	42,6	6,2	6,8	7,1
Bulgarien	19,5	27,1	27,3	..	1,4	1,2
Cypern	31,1	47,1	45,8	3,1	8,5	7,5
Danmark	32,1	39,2	41,2	19,4	29,9	32,3
Estland	30,8	34,1	40,3	6,5	9,8	12,0
Finland	40,3	45,7	46,0	17,5	23,1	23,8
Frankrig	27,4	41,2	43,4	2,8	6,0	5,5
Grækenland	25,4	25,6	28,9	1,0	2,9	2,4
Holland	26,5	40,2	41,1	15,5	17,0	16,7
Irland	27,5	46,1	49,4	..	7,1	6,8
Italien	11,6	19,2	20,3	4,8	6,3	5,7
Letland	18,6	27,0	35,7	..	6,8	5,0
Litauen	42,6	39,9	45,4	2,8	4,9	5,9
Luxembourg	21,2	39,8	48,2	4,8	8,5	13,6
Malta	7,4	20,9	21,1	4,5	6,3	6,6
Polen	12,5	29,7	36,9	..	4,7	4,5
Portugal	11,3	21,6	26,1	3,4	5,3	11,6
Rumænien	8,9	16,0	20,4	0,9	1,5	1,6
Slovakiet	10,6	15,8	23,4	..	3,3	3,9
Slovenien	18,5	30,9	37,9	..	13,9	15,9
Spanien	29,2	39,8	40,6	4,5	10,4	10,8
Storbritannien	29,0	39,7	45,8	20,5	19,9	15,8
Sverige	31,8	42,0	47,5	21,6	22,2	25,0
Tjekkiet	13,7	15,4	23,8	..	7,8	11,4
Tyskland	25,7	27,7	30,7	5,2	7,9	7,8
Ungarn	14,8	22,4	28,1	2,9	3,1	2,7
Østrig	..	22,2	23,8	8,3	13,2	13,4

Kilde: Eurostat (2012) Videregående uddannelse, Eurostat (2012) Livslang læring.

ordninger og børnefamilieydelse (OECD, 2011). Det er derfor forståeligt, at fertiliteten i 2000'erne gik fremad i mange lande, der udvidede deres formelle børneomsorg som beskrevet tidligere. Men ti år med gradvise forhøjelser af fertiliteten i de fleste EU-lande blev brat standset, og i nogle tilfælde vendt, med krisen i 2008, se tabel 4.

For en stabil befolkningsmæssig udvikling fordres en fertilitetsrate på 2,07 barn per kvinde. Få lande kommer tæt på dette mål. I dag ligger Frankrig, Irland, Storbritannien og de nordiske lande tættest på, mens de fleste central-, øst- og sydeuropæiske lande ligger langt fra. Krisen har for de fleste lande stoppet en ellers positiv udvikling i fertilitetsraten, om end de færreste er røget tilbage på niveauet i 2000. Det gælder kun for Danmark

Tabel 4: Total fertilitetsrate, antal børn per kvinde, 2000-2011.

	2000	2008	2011
EU27	..	1,60	..
Belgien	1,67	1,86	1,84 ¹
Bulgarien	1,26	1,48	1,51
Cypern	1,64	1,46	1,35
Danmark	1,77	1,89	1,75
Estland	1,38	1,65	1,52
Finland	1,73	1,85	1,83
Frankrig	1,89	2,01	2,03 ²
Grækenland	1,26	1,51	1,43
Holland	1,72	1,77	1,76
Irland	1,89	2,07	2,05
Italien	1,26	1,42	1,41 ²
Letland	..	1,44	1,34
Litauen	1,39	1,47	1,76
Luxembourg	1,76	1,61	1,52
Malta	1,70	1,44	1,38 ²
Polen	1,35	1,37	1,30
Portugal	1,55	1,37	1,35
Rumænien	1,31	1,35	1,25
Slovakiet	1,30	1,32	1,45
Slovenien	1,26	1,53	1,56
Spanien	1,23	1,46	1,36
Storbritannien	1,64	1,96	1,98 ²
Sverige	1,54	1,91	1,90
Tjekkiet	1,14	1,50	1,43
Tyskland	1,38	1,38	1,36
Ungarn	1,32	1,35	1,23
Østrig	1,36	1,39	1,42

Kilde: Eurostat (2012) Total fertilitetsrate.¹ 2009 data.² 2010 data.

på et relativt højt niveau og for Cypern, Luxembourg, Malta, Polen, Portugal, Rumænien og Ungarn på relativt lave niveauer.

Alderdom

Det sociale investeringsperspektiv i alderdommen handler om at bevare og bruge ældres færdigheder først og fremmest på arbejdsmarkedet, men også i samfundet mere generelt. I denne forbindelse er pensionsreformer og andre reformer, som gør arbejdslivet længere vis-à-vis tiden tilbragt på pension, afgørende. Ældreomsorg og forskellige

aktiverende politikker for pensionister er vigtige for opretholdelsen af færdigheder. Det gælder her ikke kun erhvervsmæssige, men også de fysiske og psykiske færdigheder og om at sikre en bedre sundhed, der kan bidrage til at reducere udgifter til sociale ydelser og sundhedspleje.

Alderspensioner udgør den største enkelte udgiftspost i alle 27 EU-lande. I 2001 besluttede det Europæiske Råd i Stockholm en strategi for, hvordan man skal klare de økonomiske udfordringer forbundet med en aldrende

Tabel 5: Reformer af pensionsalder i udvalgte lande, 2008-2010.

Land	Reform
Bulgarien	Alder for normal pension hæves gradvist til 65 år for mænd og 63 år for kvinder. Alder for minimumspension hæves til 67 år i 2021
Danmark	Tidligere indførsel af senere pensionsalder. Senere alder for efterløn fra 62 to 64 år
Estland	Øget pensionsalder til 65 år i 2026
Finland	Aldersgrænse for deltidspension øget fra 58 til 60 år. Minimumsalder for arbejdsløshedspension øget fra 57 til 58 år
Frankrig	Alder for fuld pension hæves fra 65 år til 67 år i 2023. Tidligste pensionsalder gradvist hævet fra 60 år i dag til 62 i 2018
Grækenland	Pensionsalder for kvinder hæves til 65 år som for mænd. Hævning af minimumsalder for tilbage-trækning efter 40 års arbejde til 60 år
Italien	Hurtigere indfasning af øget pensionsalder for kvinder i den offentlige sektor til 65 år i 2012
Irland	Pensionsalder op fra 65 år til 68 år i 2028. Pensionsalder i den offentlige sektor skal følge nationale pensioner
Letland	Øgning fra 62 år til 65 år i 2021
Rumænien	Øgning til 65 år for mænd og 63 år for kvinder
Spanien	Pensionsalder hæves fra 65 år til 67 år i 2020. Alder for minimums- og førtidspensioner op fra 61 år til 63 år
Storbritannien	Pensionsalder hæves til 66 år i 2020. Offentlige sektorpensioner hæves fra 60 år til 65 år

Kilde: European Commission og Economic Policy Committee (2012).

befolkning. Rådet (2001) opfordrede medlemsstaterne til at: nedbringe gælden i et hurtigt tempo; hæve beskæftigelsesfrekvensen og produktiviteten; og reformere pensioner, sundhedspleje og langvarig pleje-systemer.

Siden har EU's åbne koordinationsmetode for social beskyttelse fremmet tilstrækkelige, bæredygtige og moderne pensioner. Tilstrækkelige betyder, at pensionerne skal hindre et liv i fattigdom, bæredygtige, at pensionerne ikke er overgenerøse og moderne, at ældre har deres egne rettigheder som ikke er optjent som pårørende. Dertil kommer, at 2012 er det europæiske år for aktiv aldring og solidaritet mellem generationerne, der har til formål at: bidrage til at skabe bedre jobmuligheder og arbejdsvilkår for det stigende antal ældre i Europa; hjælpe dem til at spille en aktiv rolle i samfundet; og at tilskynde sund aldring og uafhængig tilværelse. Men den åbne koordinationsmetode lader regeringerne selv

bestemme, hvordan de forsøger at sikre, at disse mål.

Set i et socialt investerings-perspektiv er fremme af en højere pensionsalder i den åbne koordinationsmetode for social beskyttelse og aktiv aldring på linje med tanken om at udvide den periode, hvor man kan bruge sin humane kapital og derigennem øge afkast af tidligere sociale investeringer. Men som tidligere nævnt er den åbne koordinationsmetode et blødt politisk instrument, og der er ingen forpligtelser for medlemslande til at adoptere specifikke tiltag.

Allerede før krisen havde nogle lande som Sverige og Tyskland vedtaget pensionsreformer uafhængigt af den åbne koordinationsmetode. Og der er ikke konkrete eksempler på, at den bløde koordinationsmetode stod bag indførelsen eller udformningen af specifikke reformer. Dette er under hastig foran-

dring. Således har hårdere versioner af den bløde koordinationsmetode banet sig vej ind i pensionsreformer gennem koordinering af de økonomiske politikker.

Som en del af kriseberedskabet blev alle lande opfordret til at vedtage pensionsreformer eller at fremme deres start. Tabel 5 viser, at alene i 2010 og 2011 har en række lande besluttet sig for at hæve deres pensionsalder, gjort senere tilbagetrækning mere attraktivt, tidlig tilbagetrækning senere, eller fremskynset starten på allerede besluttede reformer.

Pensionsalderen er for eksempel blevet hævet i så forskellige lande som Bulgarien, Estland og Letland, Rumænien, Spanien og Storbritannien, se tabel 5. Mulighederne for tidlig tilbagetrækning er gjort senere på efterløn i Danmark, arbejdsløshedspensionen i Finland, og på minimums- og førtidspensioner i Spanien. På EU- og nationalt plan har fokus været på at hæve de facto pensioneringsalder ved at øge den formelle pensionsalder og ved at begrænse mulighederne for tidlig tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet.

Alle lande har oplevet en stigning i den gennemsnitlige tilbagetrækningsalder. Selv om der stadig er markante forskelle i den gennemsnitlige tilbagetrækningsalder fra 58,8 år i Slovakiet til 64,4 år i Sverige, stiger den gennemsnitlige tilbagetrækningsalder fra 2001 til 2010 i alle lande (undtagen Italien), se tabel 6. Stigningen sker, uafhængigt af hvad den gennemsnitlige tilbagetrækningsalder var i udgangspunktet. Stigningen i Sverige fra 62,1 år i 2001 til 64,4 år i 2010 viser, at der stadig er et stort potentiale for stigende arbejdsstyrkedeltagelse i alle lande.

Som pensionsreformer bliver implementeret i stadig flere lande, vil den gennemsnitlige tilbagetrækningsalder sandsynligvis stige. Dermed adskiller pensionsreformerne i kølvandet på aldrende befolkninger og krisen sig markant fra tidligere pensionsreformer i forbin-

delse med kriserne i 1970'erne og 1980'erne, hvor en lettere adgang til tidlige tilbagetrækningsordninger var en dominerende strategi (Ebbinghaus, 2006). Den langsigtede effekt af pensionsreformerne vil i de fleste lande være mere bæredygtige pensionssystemer med senere tilbagetrækning for de fleste kommende generationer af alderspensionister og reduceret generøsitet for nogle af disse.

Afsluttende bemærkninger

Aldrende befolkninger, krisen og EU's Finanspagt sætter velfærdsreformer højt på dagsordenen i Europa og har indskrænket nationale regerings rådighedsrum over velfærdspolitik. Krav om at forbedre de offentlige finanser – oftest i form af mindre offentlige udgifter og sjældnere i form af højere skatter – fører til velfærdsreformer. De sociale udgifter er de enkeltstående største udgiftsposter på de nationale offentlige budgetter. Tilføj sundhed og uddannelse, og der er få lande, som kan undlade at reformere deres nationale velfærdssystemer. I denne artikel har vi undersøgt, om startskuddet på de nyere reformer varsler en udvikling eller afvikling af en social investeringsstrategi i Europa.

Krisen har hidtil ikke resulteret i nedskæringer i børnepasningens eller førskoleundervisningens dækning. Fem lande ser store fald i dækning af enten børnepasning eller førskoleundervisning, men den generelle tendens er en fortsat udvidelse af dækningen. Den foreliggende dokumentation tillader imidlertid ikke at vurdere udviklingen i kvaliteten af pasning og undervisning af børn. Kvalitet er sandsynligvis gået ned i de fleste lande, eftersom økonomiske ressourcer sjældent følger med øget indtag af børn i økonomisk knappe tider. I det omfang dette er tilfældet, vil børn sandsynligvis få mindre sociale og kognitive færdigheder, end det ellers ville have været tilfældet. Dette vil alt andet lige begrænse deres senere færd i uddannelsessystemet og på arbejdsmarkedet og dermed også fremtidens europæiske velfærdssamfund.

Tabel 6: Gennemsnitlig tilbagetrækningsalder fra arbejdsmarkedet, 2001-2010.

	2001	2008	2010
EU27	59,9	61,4	61,5
Belgien	56,8	..	..
Bulgarien	..	..	..
Cypern	62,3	..	62,8 ¹
Danmark	61,6	61,3	62,3
Estland	61,1	62,1	62,6 ¹
Finland	61,4	..	58,8
Frankrig	58,1	59,3	60,2
Grækenland	..	61,4	61,5 ¹
Holland	60,9	63,2	63,5 ¹
Irland	63,2	..	..
Italien	59,8	60,8	60,4
Letland	62,4	62,7	..
Litauen	58,9	..	..
Luxembourg	56,8	..	..
Malta	57,6	59,8	60,5
Polen	56,6	..	..
Portugal	61,9	..	..
Rumænien	59,8	..	..
Slovakiet	57,5	..	58,8 ¹
Slovenien	..	..	..
Spanien	60,3	62,6	62,3
Storbritannien	62,0	63,1	63,0 ¹
Sverige	62,1	63,8	64,4 ¹
Tjekkiet	58,9	60,6	60,5
Tyskland	60,6	61,7	62,4
Ungarn	57,6	..	59,7
Østrig	59,2	..	..

Kilde: Eurostat (2012) Gennemsnitlig tilbagetrækningsalder fra arbejdsmarkedet.¹ 2009.

Analysen af de sociale investeringer i ungdommen viste, at en stor og voksende andel af den europæiske ungdom ikke er i beskæftigelse eller under uddannelse. Tyskland og, i mindre grad, Luxembourg var de eneste to lande, der oplever en faldende andel af unge blive marginaliseret fra samfundet. I de fleste lande kan mellem hver femte og hver fjerde unge hverken bruge deres kompetencer i arbejde eller skabe eller vedligeholde deres færdigheder gennem uddannelse eller erhvervsuddannelse. Det peger i retning af, at

en stor del af en generation af unge europæere er ved at blive tabt.

Analysen af de sociale investeringer i personer i den erhvervsaktive alder viser en markant stigning af unge med en videregående uddannelse i næsten alle lande, både før og efter krisen indtraf. At flere af de unge tager en videregående uddannelse, betyder ikke blot, at EU-2020-strategien på 40 pct. med en videregående uddannelse sandsynligvis bliver opfyldt, men også flere mennesker med flere færdigheder, hvilket lover godt

for fremtiden. Vedligeholdelse af færdigheder gennem livslang læring følger ikke en tilsvarende udvikling som for videregående uddannelse. Store tværnationale forskelle og udviklingsstræk peger ikke på nogen fælles europæisk udvikling, og det er usandsynligt, at EU-2020-målet om 15 pct. af arbejdsstyrken på kursus inden for en fire uger periode vil blive opfyldt.

Analysen af sociale investeringer i alderdommen tyder på, at reaktionen på krisen i pensionsreformerne adskiller sig fra tidligere reaktioner i økonomiske nedgangstider. Tidligere tilbagetrækning kompenserede tabere i omstruktureringer i 1970'erne og 1980'erne, men den strategi er forladt. Analysen viser, at kompensationsstrategien er blevet erstattet af en social investering inspireret tilgang allerede i begyndelsen af 2000'erne på EU-plan, og at pensionsreformer er eller er ved at blive realiseret i alle lande med vægt på at realisere en senere tilbagetrækning og et aktivt otium.

De tre analyser indikerer, at virkningerne af krisen varierer på tværs af politikker og livsfaser. I nogle tilfælde synes krisen at have ringe effekt, som i den fortsatte udbygning af børnepasning og førskoleundervisning, eller endda en positiv indvirkning, som når flere unge tager en videregående uddannelse. Samtidig med det generelle kvalifikationsmæssige løft gennem flere i videregående uddannelse er der imidlertid i mange lande også flere unge, der hverken er i uddannelse, beskæftigelse eller oplæring. Det peger mod en stærkere polarisering mellem lavt- og højt-kvalificerede unge. For politikker og afkast for den sidste livsfase, alderdom, har krisen ført til pensionsreformer, der utvetydigt sigter mod en højere pensionsalder. Højere pensionsalder kan have været på dagsordenen eller vedtaget før krisen, men det virker sandsynligt, at krisen i mange lande har styrket sådanne reformer eller fremskyndet dem.

Selv når krisen er ovre, vil dens virkninger kunne mærkes i mange år fremover, blandt andet på grund af de nuværende velfærdsreformer. Vores analyse peger på to typer af langsigtede virkninger, nemlig årgangseffekter og intergenerationelle effekter. Årgangseffekter opstår, fordi krisen kombineret med lavere ydelser, mere ineffektiv beskæftigelsespolitik og en stor andel af unge uden arbejde og uddannelse gør unge årgange fattigere og mindsker deres livsindkomst i forhold til en situation uden krise og reformer. Konsekvenserne er mindsket afkast på sociale investeringer i denne generation og dermed en forværring af de nationale offentlige finanser og social samhørighed.

De intergenerationelle virkninger opstår, fordi krisen og eventuelt mindre gunstig børnefamiliepolitik resulterer i lavere fertilitet og dermed mindre fremtidige generationer af potentielle arbejdstagere. Det lægger grunden til fremtidige intergenerationelle konflikter.

Der er mindst to sæt kontekstuelle faktorer, der har en stor indflydelse på virkningen af sociale investeringspolitikker, nemlig demografiske og økonomiske faktorer. Demografisk har vi set, hvordan den EU-interne migration fra øst til vest siden 2004 i stigende grad nu suppleres af en syd-nord migration. Især unge bevæger sig fra syd til lande med bedre beskæftigelsesmuligheder. De mobile er ofte de bedst uddannede unge. Det betyder, at nogle af de sociale investeringer i Sydeuropa vil give afkast i Nordeuropa. Migrationsmønstre fremhæver betydningen af udviklingen på arbejdsmarkedet. Ændringer på arbejdsmarkedet har betydning for, hvilke kvalifikationer der efterspørges. Med større dynamik på arbejdsmarkedet og heraf følgende krav til øgede kvalifikationer og omstillingsparathed tegner det til at landenes sociale investeringer under indeværende krise vil følge dem i årene, der kommer. Krisens spor vil med andre ord være mærkbare årtier frem, og udvik-

lingen mod én europæisk social model virker fjernere end for tolv år siden.

Noter

1. EU-domstolens afgørelser har dog undermineret nationalstatens råderum til at bestemme, hvem der har ret til ydelser, mens socialpolitik i øvrigt primært blev reguleret gennem den åbne koordinationsmetode (se Kvist og Saari, 2007; Wind, 2009; Martinsen og Falkner, 2011; De la Porte og Pochet, 2012).

Litteratur

- De la Porte, C. og Pochet, P. (2012), "Theories Theories, concepts, methods and tools used in OMC analysis", *Journal of European Social Policy*, (12)2.
- Ebbinghaus, Bernhard (2006), *Reforming Early Retirement in Europe, Japan and the USA*, Oxford: Oxford University Press.
- European Council (2001), Council Conclusions Stockholm.
- European Council (2002), Council Conclusions Barcelona.
- European Council (2012), Conclusions June 28-29, Brussels.
- Esping-Andersen, Gøsta (2009), *The Incomplete Revolution: Adapting to women's new roles*, Cambridge: Polity Press.
- Eurostat (2012), www.eurostat.eu.
- Heckman, James, og Dimitriy V. Masterov (2006), "The Productivity Argument for Investing in Young Children", Early Childhood Research Collaborative Discussion Paper, August.

European Commission og Economic Policy Committee (2012), *The 2012 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the EU27 Member States (2010-2060)*, Brussels: European Commission.

Kvist, Jon og Juho Saari, red. (2007), *The Europeanisation of Social Protection*, Bristol: Policy Press.

Kvist, Jon, Johan Fritzell, Bjørn Hvinden og Olli Kangas, red. (2012), *Changing Social Inequality: Nordic welfare states in the 21st century*, Bristol: Policy Press.

Martinsen, Dorte S. og Gerda Falkner (2011), "Social Policy: Problem-Solving Gaps, Partial Exits and Court-Decision Traps", i Gerda Falkner, red., *The EU's Decision Traps – Comparing policies*, Oxford: Oxford University Press, pp. 128-45.

Morel, Nathalie, Bruno Palier og Joakim Palme, red. (2012), *Towards a social investment state? Ideas, policies and challenges*, Bristol: Policy Press.

OECD (2011), *Doing Better for Families*, OECD: Paris.

Stiglitz, Joseph E. (2012), *The Price of Inequality: How today's divided society endangers our future*, New York: W.W. Norton.

Wind, Marlene (2009), "Post-national Citizenship in Europe. The EU as a Welfare Rights Generator?", *Columbia Journal of European Law*, (15) 2: 239-64.

Fagforeningsmarkedet – prisforskelle og medlems- forskydninger

**Flemming Ibsen, professor, Institut for Statskundskab,
Aalborg Universitet, ibsen@dps.aau.dk**

**Laust Høgedahl, PhD-stipendiat, Institut for Statskundskab,
Aalborg Universitet, hogedahl@dps.aau.dk**

**Steen Scheuer, professor, Institut for Ledelse og Virksomhedsstrategi,
Syddansk Universitet, steen.scheuer@sdu.dk**

Perioden 2002 til 2012 har budt på flere politisk-institutionelle ændringer, der har ført til en øget liberalisering af fagforening- og A-kassemedlemskab i Danmark. Disse ændringer har faciliteret store medlemsvandringer mellem særligt de aftalebærende LO-forbund og de alternative eller 'gule' fagforeninger. Artiklen analyserer disse medlemsskift ved hjælp af surveydata. Hvorfor skifter lønmodtagere fagforening, og hvilke lønmodtagersegmenter er mest tilbøjelige til at skifte? Den altafgørende årsag til skift af fagforening viser sig at være 'prisen på medlemskab'. Derfor kortlægges og analyseres prisforskellen mellem de aftalebærende – og alternative fagforeninger set relativt til de ydelser, som fagforeningerne tilvejebringer for deres medlemmer. Senere analyseres markedsformen for dette nye fagforeningsmarked ved hjælp af mikroøkonomisk teori. Afslutningsvis præsenteres og diskuteres, hvilke strategiske muligheder LO-forbundene har i denne optik for at tackle den nye konkurrencesituation på fagforeningsmarkedet.

Fremvæksten af et fagforeningsmarked

Et væsentligt karakteristika ved den danske arbejdsmarkedsmodel har været den høje organisationsprocent på både lønmodtager- og arbejdsgiverside. Det betød en bred opbakning til de faglige organisationer, som gav dem styrke til at udvikle et andet særtræk ved den danske model: Indgåelsen af kollektive

aftaler om løn- og arbejdsvilkår med arbejdsgiverorganisationerne. Aftalemodellen hviler derfor på opbakningen til de aftalebærende organisationer, men denne opbakning har de sidste 10 til 15 år været vigende, ikke mindst fordi et stigende antal lønmodtagere enten har valgt at være uorganiserede eller fravalgt de aftalebærende organisationer til fordel for de ideologisk alternative organisationer. De alternative organisationers særkende er, at de ikke er overenskomstbærende, og at de derfor kan tilbyde en pakke, bestående af A-kasse og fagforening til en betydeligt lavere pris end de aftalebærende organisationer: LO, FTF og AC. Disse prisforskelle har altid hersket i den periode, hvor de alternative organisationer har eksisteret, men de har fået en særlig betydning efter skabelsen af et egentligt 'fagforeningsmarked' efter VK-regeringens tiltrædelse i 2001. De alternative organisationers priskonkurrence og markedsføringsstrategi kombineret med en række ændringer i lovgivningen omkring A-kasseforsikring m.m. har betydet en tiltagende medlemsafgang fra især LO-forbundene til de alternative. Det relevante forskningsspørgsmål er derfor: Hvad er årsagen til dannelsen af 'fagforeningsmar-

Tabel 1: Fagforeningsmedlemmer fordelt på organisationsområde, 1995-2011 (antal i tusinder, ændring i pct.).

	År				Ændring fra 1995 til 2011	
	1995	2000	2005	2011		
Hovedorganisation	----- i tusinder -----					%
LO	1.208	1.167	1.142	917	-291	-24
FTF	332	350	361	356	24	7
AC*	132	150	163	188	56	42
Lederne	75	80	76	88	13	17
Alternative	53	68	94	173	120	226
Øvrige uden for HO'erne*	62	55	57	54	-8	-13
I alt	1.862	1.870	1.893	1.776	-86	-5
Uorganiserede	685	744	747	879	194	28
Lønmodtagere og ledige	2.547	2.614	2.640	2.655	108	4
Organisationsgraden i %	73,1	71,5	71,7	66,9	-6	
Eksklusiv alternative i %	71,0	68,9	68,1	60,4	-11	

Kilde: *Statistisk Årbog* og *Statistisk Tiårsoversigt*, forskellige år. København: Danmarks Statistik samt LO-medlemsstatistik.

*1. januar 2009 valgte IDA og Landinspektørforeningen at forlade AC. Begge forbund er alligevel medregnet i AC-gruppen.

kedet' for A-kasse- og fagforeningsmedlemskab, hvor stor er prisforskellen mellem de aftalebærende organisationer og de alternative, hvordan har forskellene udviklet sig under den borgerlige regering, og, ikke mindst, hvordan skal de aftalebærende organisationer reagere på disse prisforskelle?

I denne artikel beskriver vi først medlemsudviklingen på det danske arbejdsmarked i perioden fra 1995 til 2011, hvor vi dokumenterer den betydelige medlemsafgang fra LO-forbundene til de alternative og aktørernes egne angivne årsager til skift af fagforening (Ibsen, Høgedahl og Scheuer, 2012). Herefter gennemføres en empirisk analyse af de absolutte og relative prisforskelle før og efter skat mellem de aftalebærende – og de alternative organisationer. Dernæst præsenteres en beskrivelse af årsagerne til fremvæksten af et marked for A-kasse- og fagforeningsmedlemskab, og markedsformen på dette marked analyseres ved hjælp af mikroøkonomisk

teori. Artiklen afsluttes med en analyse af de overenskomstbærende fagforeningers mulige strategivalg i forhold til de alternative organisationers priskonkurrence.

Medlemsbevægelser på fagforeningsmarkedet

Tabel 1 viser, at det samlede antal fagforeningsmedlemmer set i absolutte tal er gået relativt beskedent tilbage fra højdepunktet i 1995 frem til i dag, hvor der i 2011 'kun' var 86.000 færre medlemmer totaltset, end tilfældet var i 1995. Det vil altså sige, at det totale antal fagforeningsmedlemmer ikke er faldet videre voldsomt de sidste 15 år. Men udviklingen i det absolutte medlemstal skal i høj grad ses i forhold til det samlede tal for alle *lønmodtagere inkl. ledige*, der i perioden 1995-2011 er vokset med 108.000. Det betyder, at *organisationsgraden* er faldet fra 73,1 % i 1995 til 66,9 % i 2011. Faldet i den samlede organisationsgrad skyldes, at antallet af uorganiserede er steget markant. Fra

Tabel 2: Organiserede lønmodtageres tidligere organisation(er), 2010 (i pct.).

Nuværende organisationsstatus	Tidligere organisationsstatus							
		LO	FTF	AC	Lederne	Uden for HO'erne	Alternative	Uorganiserede
LO		12	2	1	1	1	3	4
FTF		11	2	1	1	1	2	3
AC		7	1	4	1	0	1	8
Lederne		19	5	2	-*	1	5	7
Uden for HO'erne		11	2	2	1	0	1	4
Alternative		23	6	2	4	1	4	7
Uorganiserede		30	9	11	1	1	3	-*

Kilde: LMO (Ibsen 2010), n = 4107, spg.: *Hvilke organisation(er) har du inden for de sidste ti år været medlem af?* (multiple)

*Tal kan i sagens natur ikke forekomme.

1995 til 2011 er antallet af uorganiserede lønmodtagere vokset med hele 194.000, hvilket betyder, at hver tredje lønmodtager i 2011 ikke var medlem af en faglig organisation.

En anden afgørende tendens i bevægelserne på fagforeningsmarkedet ud over stigningen i antallet af uorganiserede, er bevægelserne mellem hovedorganisationerne og særligt fra hovedorganisationerne til de alternative. Forbund, der organiserer lønmodtagere med en mellemlang eller lang videregående uddannelse, oplever i perioden et stagnerende eller stigende medlemstal. FTF har kunnet notere en pæn stigning fra 1995 til 2005, hvorefter medlemstallet falder en smule frem til 2011. Lederne er gået frem med 13.000 medlemmer fra 1995 til 2011. Forbund under AC, der organiserer lønmodtagere med en videregående uddannelse, har i perioden 1995 til 2011 oplevet en medlemsfremgang på 56.000 svarende til en stigning på hele 42 procentpoint.

Medlemsudviklingen har derimod været negativ for forbundene under LO. LO's medlemstal topper historisk højt i 1995 med 1.208.000 kontingentbetalende medlemmer. Siden har medlemstallet været i frit fald og nåede i 2011 under én million kontingentbetalende medlemmer – svarende til et tab

i perioden 1995 til 2011 på over en kvart million eller lige knap hvert fjerde medlem. Medlemstabet accelererede særligt i perioden 2005 til 2011, hvor LO alene mistede 225.000 medlemmer. Det betyder, at LO er gået fra at dække knap halvdelen af alle danske lønmodtagere i 1995 til lidt over hver tredje i 2011.

Ser vi lidt nærmere på *bruttobevægelserne* mellem hovedorganisationerne, optræder der nogle ganske tydelige forskelle, som det fremgår af tabel 2. Tabel 2 består af surveydata fra undersøgelsen Lønmodtagere Organisering i Danmark (LMO-undersøgelsen). Surveyen indeholder 4107 besvarelser fra danske lønmodtagere og er repræsentativ for den aktive danske arbejdsstyrke på både køn, alder, geografi og ikke mindst organisationsstatus. Tabel 2 viser respondenternes nuværende organisationsstatus krydset med deres selvrapporterede organiseringskift på baggrund af spørgsmålet 'Hvilke organisation(er) har du inden for de sidste ti år været medlem af?'. På den måde kan vi få et repræsentativt billede af bevægelser på fagforeningsmarkedet de sidste ti år.

12 pct. af LO-medlemmerne angiver, at de tidligere har været medlem af et andet LO-forbund, og dermed er den interne bevægelse

mellem LO-forbundene en af de største bevægelser på fagforeningsmarkedet. Det hænger fint sammen med, at der generelt findes en høj personaleomsætning blandt LO-job og dermed også mellem de faglige organisationer inden for LO. Tabellen viser endvidere, at de strukturelle ændringer i høj grad betyder, at mange LO-medlemmer 'uddanner sig ud' af LO. 11 pct. af FTF'erne og syv pct. af AC'erne er således tidligere medlem af et LO-forbund. Omvendt er kun tre pct. af LO-medlemmerne enten tidligere medlem af et forbund under FTF eller AC.

Den gruppe af lønmodtagere, der indeholder flest tidligere LO-medlemmer, er de uorganiserede. Her har 30 pct. tidligere været medlem af et eller flere LO-forbund inden for de sidste ti år – svarende til 257.000 lønmodtagere. Blandt de alternative har 23 pct. været medlem af et eller flere LO-forbund, mens tallet for Lederne er 19 %. Mere detaljerede analyser viser, at det er særligt HK og 3F, der mister medlemmer til de alternative fagforeninger (Ibsen, Høgedahl og Scheuer, 2012). Tabellen bekræfter, at LO i høj grad mister medlemmer til de to konkurrerende segmenter: De alternative og de uorganiserede.

Årsag til skift fra LO-forbund til de alternative

Teori, der søger at forklare, hvorfor medlemmer vælger at organisere sig i en faglig organisation, og derfor implicit forlade en faglig organisation, bygger på to forskellige antagelser:

- Lønmodtagernes forventninger om egen økonomisk fordel i form af forbedrede løn- og arbejdsvilkår, beskyttelse mod overgreb fra ledelsens side og bistand i tilfælde af ledighed, '*det nyttebetonede eller utilitaristiske argument*'
- Lønmodtagernes ønske om at være en del af et fællesskab, kæmpe sammen med kolleger om forbedring af de kollektive overenskomster og udvise solidaritet med

andre lønmodtagere, det '*altruistiske, holdningsprægede eller værdimæssige argument*' (Ibsen, Høgedahl og Scheuer, 2012; Schnabel og Wagner 2005; Visser, 2002; 2006).

Det utilitaristiske perspektiv er traditionelt blevet dyrket af neoklassiske arbejdsmarkedsøkonomer, der sætter udbuddet af ydelser i forhold til prisen på ydelserne (fx Berkowitz, 1954 og Pencavel, 1971). Det vil sige, at antallet og kvaliteten af *ydelser* – kollektive som individuelle – der udbydes af en fagforening, i høj grad skal betragtes *relativt i forhold til prisen på medlemskab*. Jo højere kontingent, jo flere ydelser bør der indgå i 'pakken', for at medlemskabets værdi svarer til prisen.

Men hertil kan indvendes, at et stærkt tilhørsforhold til den dominerende norm i et fagligt fællesskab kan influere på prisfølsomheden blandt medlemmer. Hvis lønmodtagerne føler et stærkt tilhørsforhold til den faglige organisation – enten i form af et 'klassefællesskab' eller 'professionsfællesskab' (Scheuer, 1986) – nedsættes prisfølsomheden. 'Social Custom'-teoretikerne (fx Booth, 1985) hævder, at lønmodtageren oplever en nyttemaksimerende effekt af den status og den anerkendelse, som medlemskabet giver i lønmodtagerens omgivelser – og denne *normative* effekt vil øge værdien af det fagligt medlemskab. Og omvendt: Hvis medlemmer ikke oplever et normativt tilhørsforhold til fagforeningen, øges prisfølsomheden.

Tabel 3 viser, hvad medlemmer, der har bevæget sig fra et LO-forbund til en alternativ organisation, angiver som årsag til deres skift.

'På grund af pris' er den altovervejende anledning, lønmodtagerne selv angiver som årsag til skift fra et LO-forbund til en alternativ fagforening. Lige knap fire ud af fem (78 %) af de skiftende medlemmer angiver denne år-

Tabel 3: Lønmodtageres årsager til skift fra et LO-forbund til en alternativ organisation, 2010 (i pct. af respondenter).

Hvad var årsagen til, at du skiftede til din nuværende fagforening/faglige organisation?	
Utilitaristiske årsager	Multiple – i pct. af respondenter
På grund af pris	78
Fordi de ikke varetager mine interesser	25
Fordi rådgivningen er dårlig	17
Fordi jeg har oplevet at være blevet dårligt behandlet	11
Fordi de modarbejder mine interesser	4
Fordi jeg er utilfreds med medlems-tilbuddene	3
Normative årsager	
Fordi min tidligere organisation støttede politiske partier	21
Fordi jeg er utilfreds med administrationen	19
Pga. deres måde at håndtere konflikter/strejke på	8

Kilde: LMO (Ibsen 2010) n = 238.

sag til, at de har valgt en alternativ organisation frem for et LO-forbund.

Dette vidner om, at de skiftende medlemmer handler målrationelt og utilitaristisk. Hvis prisen på medlemskab ikke står mål med værdien af ydelserne, vil medlemmer have en tendens til at søge de billigere alternative organisationer. Denne tese styrkes yderligere af, at hver fjerde af de skiftende medlemmer angiver 'Fordi de ikke varetager mine interesser' som årsag til skift.

Vi kan supplere årsagsanalysen med en multinominel regressionsanalyse på baggrund af vores survey data for at få et mere nuanceret billede af de forhold, der spiller ind, når lønmodtagere vælger at forlade et aftalebærende forbund til fordel for en alternativ organisation.

Vores afhængige variabel i modellen hedder således:

2 – Medlemmer af aftalebærende fagforeninger (referencekategori)

1 – Medlemmer af alternative fagforeninger, der har skiftet fra en aftalebærende fagforening.

Som vist i tabel 4 er outputtet i modellen en 'odds ratio', som udregnes ud fra vores referencekategori 'Medlemmer af de aftalebærende fagforeninger, der ikke overvejer at skifte til en alternativ fagforening', i ratio til 'Medlemmer af alternative fagforeninger, der har skiftet fra en aftalebærende fagforening'. Når det i modellen eksempelvis fremgår, at odds rationen for medlemmer af de alternative organisationer, der har stemt på 'blå blok', er 3,7, betyder det, at chancen er 3,7 gange så stor for, at alternative medlemmer, der tidligere har været medlem af et aftalebærende forbund, har stemt på 'blå blok', i forhold til nuværende medlemmer af aftalebærende fagforeninger, der ikke overvejer at skifte til en alternativ fagforening.

Tabel 4: Skiftende medlemmers odds ratioer set i forhold til loyale medlemmer.

Multinominel regressionsanalyse	
Medlem af en alternativ (tidligere medlem af en aftalebærende)	Odds ratio Exp(B)
Baggrundsvariable:	
Mand	ns.
Under 41 år*	2,0
Ansæt i privat sektor**	2,9
Institutionelle forhold:	
Ikke dækket af en tillidsrepræsentant ***	3,9
Ikke dækket af en overenskomst *	1,9
Holdninger og værdier:	
Stemte på blå blok ved sidste valg (nov. 2008 red.) ***	3,7

Kilde: LMO (Ibsen 2010), n = 3858 Signifikansniveauer: *(0,01<p≤0,05),**(0,001<p≤0,01) *** (p≤0,001).

Regressionsanalysen viser tydeligt, at sandsynligheden for at skifte fra en aftalebærende fagforening til en alternativ stiger markant, hvis medlemmet ikke er dækket af en overenskomst og/eller en tillidsrepræsentant. De institutionelle forhold på arbejdspladsen har således ganske afgørende indflydelse, når lønmodtagere skifter fra en aftalebærende fagforening til en alternativ. Det samme gælder, hvis medlemmet arbejder i den private sektor, er under 41 år gammel og stemmer på enten Venstre, Konservative, Liberal Alliance eller Dansk Folkeparti. Yderligere analyser viser at medlemmer, der vælger at skifte til en alternativ organisation på bekostning af et LO-forbund, udtrykker svage solidariske holdninger i forbindelse med faglig organisering (jf. Ibsen, Høgedahl og Scheuer 2012).

Det betyder (jf. den teoretiske diskussion ovenfor), at det skiftende segment af medlemmer er særlig prisfølsomme, netop fordi, de skiftende medlemmer ikke har normative motiver forbundet med et fagligt medlemskab. Derfor spiller prisen på det faglige kontingent en afgørende rolle, når lønmodtagere vælger at vende aftalebærende fagbevægelse ryggen. Incitamentet bliver yderligere forstærket, hvis medlemmet som nævnt ikke er dækket af en overenskomst og/eller tillidsrepræsentant. Det kan tolkes som, at disse medlemmer ikke føler, at de aftalebærende fagforeningers ydelser står mål med prisen på det faglige kontingent, hvilket gør medlemskab af en billigere alternativ organisation mere værdifuldt, da der her er en bedre balance mellem ydelser og pris.

Sammenfattende kan vi konstatere, at de sidste 15 år har budt på store medlemsbevægelser på 'fagforeningsmarkedet'. De største bevægelser er dels gennemført fra status som 'medlem af en fagforening' til status som 'uorganiseret', dels fra 'medlem af et aftalebærende LO-forbund' til 'medlem af en alternativ organisation'. Samlet set er organisationsprocenten faldet på det danske ar-

bejdsmarked. Årsagen til vandringen fra LO-forbundene er ifølge medlemmerne selv dels prisforskellen mellem det høje LO-kontingent og det lave alternative kontingent, dels støtten fra LO-forbundene til politiske partier og oplevet dårlig service eller manglende service. Men den statistiske supplerende analyse viser, at sandsynligheden for fravalg af LO-forbund til de alternative stiger markant, hvis LO-arbejderne stemmer borgerligt, arbejder i den private sektor og ikke er dækket af hverken en overenskomst eller en tillidsrepræsentant. Med andre ord: leverer LO-forbundene ikke hele pakken fra den danske model, vil medlemmerne ikke acceptere at betale den fulde pris og flytter derfor til de alternative organisationer, hvor prisen passer bedre til ydelsesniveauet. Prisfølsomheden afhænger ligeledes af, hvorvidt medlemmerne føler et værdimæssigt og normativt tilhøreforhold til LO-forbundene.

Analyse af prisforskel – metode og data

Priser på fagforenings- og A-kassekontingent er beregnet *for udvalgte forbund og A-kasser*. De udvalgte eksempler er følgende.

- LO; herunder
 - NNF
 - Dansk Metal
 - HK
 - 3F
 - FOA
 - Socialpædagogisk Landsforening (SL) samt
 - Dansk EI-forbund.
- AC; herunder
 - DJØF
 - IDA
 - Gymnasielærernes fagforening (GL) samt
 - Lægeforeningen.
- FTF; herunder
 - Danmarks Lærerforening
 - Dansk Sygeplejeråd
 - BUPL samt
 - Finansforbundet.

- Alternative fagforeninger (ALT); herunder
 - KRIFA og
 - Det faglige hus, der tæller de faglige organisationer Fagforeningen Danmark, Funktionærkartellet og 2B.
- Lederne.

Rent metodisk er det *totale* beløb – ’fagligt kontingent og A-kasse’ - udregnet under forudsætning af fuldtidsforsikring eksklusiv efterlønsbidrag. Pga. variationer i de enkelte forbund er visse faglige kontingenter udregnet som *gennemsnitspriser*. Årsagen til variationen er, at mange forbund, og særligt LO-forbund, benytter en kontingentpolitik, der er opdelt på et *forbunds*kontingent og et *afdelings*kontingent plus eventuelle lokale og nationale klubkontingenter o. lign. Mange afdelinger under LO-forbund er suveræne og kan derfor helt uafhængigt af forbundet eller andre afdelinger selv bestemme størrelsen på afdelingskontingentet. Derfor findes ganske store variationer mellem afdelingerne hos nogle forbund: Eksempelvis koster det billigste afdelingskontingent hos Dansk El-forbund 162 kr./måned, mens det dyreste koster 304 kr./måned – en difference på 88 pct. mellem afdelingerne. Hertil kommer, at mange forbund har en lang række kontingenttyper. Det gælder fx Fødevareforbundet NNF, der har over 80 forskellige kontingenttyper.

De rå data er derfor et udtryk for gennemsnitspriser for ”fuldtidsmedlemmer”. Det betyder bl.a., at visse rabatordninger og ekstra gebyrer er udeladt i tabellerne. Data er hentet på fagforeningernes hjemmesider og Pensionsstyrelsens opgørelse over A-kasserne. Priserne er blevet sendt til de respektive fagforeninger, som har haft mulighed for at komme med indvendinger. Priserne er indhentet januar 2012.

Sammenligningen kompliceres yderligere af ændringen i skattereglerne pr. 1. januar 2011. Der blev i forbindelse med ”Genopretnings-

pakken” vedtaget et loft på 3000 kr./år over fradraget på lønmodtageres faglige kontingent. Loftet betyder, at medlemmer med faglige kontingenter over 250 kr. om måneden rammes på pengepungen. Derved er en sammenligning af kontingentpriser før og efter skat mere retvisende som udtryk for lønmodtagerens reale omkostninger. Priserne efter skat er beregnet ud fra en skattepct. på 33,5. Det bemærkes i forbindelse med loftet over fradraget på fagforeningskontingenter, at indbetaling til A-kasse ikke er påvirket heraf.

Aftalebærende fagforeninger og alternative organisationer – Prisdifferencer på A-kassekontingent og fagforeningskontingent

I dette afsnit analyseres prisdifferencerne mellem udvalgte forbund både *før* og *efter skat*. Priserne er defineret i henholdsvis *absolutte* og *relative* priser. Den *absolutte* er prisen på fagforening eller A-kasse i kr./måned. Den *relative* er den forholdsmæssige pris, dvs. den procentmæssige afvigelse mellem to kontingenter. De *absolutte* og *relative* priser opgøres først *før skat* og senere *efter skat*. De *totale* priser er udregnet som summen af det faglige kontingent og A-kassekontingentet. Det betyder, at eventuelle rabatter ved dobbeltmedlemskab (medlem i både fagforening og A-kasse) ikke er medregnet i tabellerne.

Tabel 5 viser alene de absolutte priser for fagforening og A-kasse, før og efter skat. Det ses eksempelvis, at et medlemskab ved KRIFA koster 155 kr. om måneden for fagforening og 453 kr. om måneden for A-kasse. Totalt bliver det en pris på 608 kr./m. Fagforeningskontingenter er billigst hos de alternative fagforeninger, mens indbetaling til A-kasse er markant billigere i AC, LH og FTF.

Den totale månedspris på 658 kr. i Finansforbundet og 692 kr. i IDA er blandt undersøgelsens laveste, hvis vi ser bort fra Lederne på 600 kr. og de alternative. I LO har NNF den højeste pris på A-kasse og ligeledes den

Tabel 5: Absolutte kontingentsatser før og skat, kr./måned (2012)

	Før skat			Efter skat		
	Fagforening	A-kasse	Total	Fagforening	A-kasse	Total
LO:						
NNF	512	476	988	428	317	745
Metal	489	468	957	405	311	716
HK	403	451	854	319	300	619
3F	466	474	940	382	315	697
FOA	453	444	897	369	295	664
SL	520	429	949	436	285	721
Ei-forbundet	470	464	934	386	300	695
<i>LO vægtet gennemsnit</i>	<i>454</i>	<i>460</i>	<i>914</i>	<i>370</i>	<i>305</i>	<i>675</i>
FTF:						
DLF	506	411	917	422	273	695
DSR	451	396	847	367	263	630
BUPL	504	420	924	420	279	699
Finansforbundet	240	418	658	160	278	438
<i>FTF vægtet gennemsnit</i>	<i>436</i>	<i>411</i>	<i>847</i>	<i>353</i>	<i>273</i>	<i>626</i>
AC:						
DJØF*	298	415	713	214	276	490
IDA (Ingeniørerne)	287	405	692	203	269	472
DM**	380	462	842	296	307	603
Lægeforeningen	352	415	767	268	276	544
GL**	421	462	883	337	307	644
<i>AC vægtet gennemsnit</i>	<i>324</i>	<i>424</i>	<i>748</i>	<i>240</i>	<i>281</i>	<i>521</i>
Alternative:						
KRIFA	155	453	608	103	301	404
Det faglige hus	99	455	554	66	303	369
<i>ALT vægtet gennemsnit</i>	<i>128</i>	<i>454</i>	<i>581</i>	<i>85</i>	<i>302</i>	<i>387</i>
LH(Lederne)	172	428	600	114	285	399

Kilde: De respektive faglige organisationers hjemmesider, Pensionsstyrelsen, Danmarks Statistik, LO medlemsstatistik (lo.dk)

*Anbefaler AAK ** Anbefaler MA.

højeste *totalpris*, mens medlemmerne i HK har den laveste totale månedspris. Den laveste pris på fagforening er 99 kr. i Det Faglige Hus, mens den højeste er i SL med 520 kr. i måneden. Prisen hos lederne er på 172 kr. i fagligt kontingent og 428 kr. for A-kassekontingentet.

Før 2011 var hele fagforeningskontingentet fradragsberettiget, men som konsekvens af vedtagelsen af 'genopretningspakken' er der

fra 1. januar 2011 et loft på 250 kr. om måneden. Det betyder, at medlemmer i fagforeninger, hvor kontingentet overstiger 250 kr., betaler et forholdsvis større beløb efter skat fra 1. januar 2011. Medlemmer af KRIFA betaler 85 kr. om måneden for medlemskab af en fagforening. Hos Lederne er prisen 114 kr. om måneden efter skat, mens medlemmerne i LO betaler mellem 319 kr. (HK) og 436 kr. om måneden (SL). Hos akademikerne (AC) ligger kontingentet mellem 203

kr./md. (IDA) og 337 kr./md. (GL) efter skat. Hos FTF finder vi den største interne forskel mellem forbundene, hvor medlemmer af Finansforbundet betaler 160 kr. om måneden efter skat, mens medlemmer af Danmarks Lærerforening betaler 422 kr. om måneden efter skat.

Medlemmerne i LO-forbundene betaler generelt den højeste pris for A-kasse, de næst-dyreste A-kasser finder vi hos de alternative. Dog skal det her bemærkes, at både HK's og El-Forbundets A-kasse er billigere end de alternative.

De billigste A-kasser finder vi hos forbundene i FTF og AC, der ligger markant under både LO's A-kasser og de alternatives. Taget i betragtning, at det kun er administrationsbidraget, der kan variere fra A-kasse til A-kasse, er denne forskel ganske betragtelig. FTF og AC er markant billigere end LO-forbundenes, fordi de administrative udgifter hos FTF- og AC-A-kasser er undtaget for driften af mindre lokale afdelinger. Mange LO-A-kasser har lokale afdelinger, hvilket betyder, at de administrative udgifter naturligvis er større. Men der findes ingen umiddelbar forklaring på, hvorfor de alternative fagforeningers A-kasser rammer et prisniveau, der er svarer til LO-forbundenes niveau, da disse A-kasser ikke har flere lokale afdelinger end fx AC- og FTF-forbund. Men det vidner om, at de alternative A-kasser og tilhørende fagforeninger bevidst har valgt en prisstruktur, der gør, at de kun er billigst, når lønmodtagere vælger hele pakken dvs. både A-kasse og fagforening set relativt i forhold til konkurrenterne blandt LO-forbundene.

Tabel 6 viser forskellene i det faglige kontingent, med og uden fradragsloftet fra 2011. Det betyder, at 2011-priserne er beregnet efter skat i en situation, hvor skatteloftet på 3.000 kr. om året ikke gælder. Dermed opnås en merpris på de faglige kontingenter for medlemmerne af de udvalgte LO-forbund på

mellem 51 (HK) og 118 (NNF) kr. om måneden. Det betyder, at LO-medlemmerne betaler mellem 60 og 139 pct. mere i forhold til de alternative for fagforeningskontingentet, efter fradragsloftet trådte i kraft fra januar 2011. Det kan ligeledes fortolkes sådan, at den negative difference mellem LO-medlemmerne og de alternative ville være mellem 60 og 139 pct. mindre uden fradragsloftet. Hvis A-kasse-indbetalingen medregnes, ses det, at den relative merdifference mellem LO-medlemmerne og de alternative er mellem 18 og 23 pct. Det betyder, at den relative forskel i totalprisen mellem LO og de alternative ligger mellem 18 og 23 pct. højere med fradragsloftet i forhold til en situation uden et fradragsloft. Ved at medregne A-kasse kontingentet, modereres effekten af loftet på skattefradraget, men en øget relativ prisstigning mellem 18 og 23 pct. må stadigvæk betragtes som ganske betydelig.

Prisforskelle og prisforskydninger

Analysen viser først og fremmest:

- At der er en merpris mellem de aftalebærende organisationer på den ene side, og de alternative organisationer på den anden. Denne merpris er størst i forhold til LO og FTF og mindst for AC.
- At administrationsbidraget for A-kasserne (den variable pris) varierer meget. AC, FTF, og Lederne ligger generelt lavest, mens LO (på nær HK-A og El-forbundets A-kasse) er dyrest efterfulgt af de alternative, der kun er marginalt billigere. Dog er der store interne variationer mellem LO-forbundene. HK-A er markant billigere end fx NNF's A-kasse.

Det er tydeligt, at de relative forskelle i priserne på fagforeningskontingenter er steget efter indførslen af fradragsloftet pr. 1. januar 2011. De relativt største prisforskelle kan konstateres *efter at skatten er betalt*, da særligt de dyreste fagforeningskontingenter (LO og FTF) påvirkes negativt af fradragsloftet,

Tabel 6: Sammenligning af relative og absolutte prisforskelle på faglige kontingenter med og uden skatteloft, udvalgte LO-forbund og alternative organisationers gennemsnit, kr. pr./måned, 2011.

	Med skatteloft		Uden skatteloft		Merdifference (efter-før skatteloft)		Relativ difference inkl. A- kasse
	Kr.	Pct.	Kr.	Pct.	Kr.	Pct.	
NNF i.f.t. ALT	343	404	225	265	118	139	23
Dansk Metal i.f.t. ALT	320	376	240	282	80	94	21
HK i.f.t. Alt	234	275	183	215	51	60	13
3F i.f.t. ALT	297	349	225	265	72	84	19
FOA i.f.t. ALT	284	334	216	254	68	80	18
SL i.f.t. ALT	351	412	261	307	90	105	23
Dansk EI-forbund i.f.t. ALT	301	354	228	268	73	86	19

Kilde: Data fra fagforeningernes hjemmesider og Pensionsstyrelsen

hvilket ikke er tilfældet for de billigste (de alternative og AC). Det kan også konkluderes, at forskellen på LO-fagforeningerne og de alternative, når det gælder pris, er særligt stor, hvis der alene analyseres på fagforeningskontingentets størrelse. Udvalgte LO-medlemmer betaler månedligt mellem 234 og 351 kr. mere efter skat end det gennemsnitlige medlem hos de alternative fagforeninger. Dette kan, - alt andet lige - forklare, hvorfor medlemmerne bryder med dobbeltmedlemskab hos LO til fordel for faglig organisering i en alternativ organisation. Derimod kan det være vanskeligt at forklare bevægelser indenfor A-kasserne, da forskellene her er relativt marginale, jf. tabel 2. AC's og FTF's A-kasser kan tilsyneladende konkurrere på prisen, da det kan konstateres, at disse A-kassers, administrationsbidrag er lavere end både LO's og de alternative A-kassers administrationsbidrag. Det vidner om, at de alternative organisationer i høj grad nyder godt af en 'Ghent-effekt' (Böckerman og Uitalo, 2006; Due og Madsen, 2007; Clasen og Viebrock, 2008) og dermed lønmodtagernes manglende indsigt i den institutionelle forskel mellem A-kasse og fagforening. De alternative er således kun billigst, hvis man køber 'hele pakken'. Det er

derfor nærliggende at konkludere, at de alternative helt bevidst har valgt at lægge A-kassekontingent tæt op ad LO's A-kasse-priser.

Hvis der ses bort fra fradragsloftet indført i januar 2011, gælder det, at medlemmerne i LO-forbundene betaler mellem 51 (HK) og 118 (NNF) kr. mere om måneden, end de ellers skulle betale i forhold til de alternative. Det betyder således, at ikke blot er prisen på det faglige kontingent markant højere for LO-medlemmerne, den er yderligere blevet øget med mellem 18 og 23 pct. i forhold til gennemsnittet hos de alternative med indførslen af fradragsloftet i 2011.

Den sidste bemærkning går på lønmodtagerens muligheder for at gennemskue de totale prisforskelle. Eksempler på faktorer, der påvirker den enkeltes pris, er lokale variationer (klubkontingent, afdelingskontingent osv.), gebyrer i forbindelse med indbetaling (visse fagforeninger kræver gebyrer ved månedlig betaling frem for kvartalvis), rabat ved indmeldelse, rabat ved dobbeltmedlemskab osv. Øvelsen i denne analyse viser, hvor svært det er at frembringe 'nøgne' priser. Set fra et lønmodtagerperspektiv betyder det, at de aftale-

bærendes kontingentstruktur kan virke uigen-nemskuelig, hvor de alternatives prisstrategi er ganske åben og simpel.

Markedet for fagforenings- og A-kasse-ydelser – fra monopol til konkurrence

Det sidste årti har budt på en række politisk-institutionelle forandringer, som bl.a. udspringer af lovændringer på det arbejds-politiske område, der i høj grad påvirker, om lønmodtagere organiserer sig i en faglig organisation eller ej eller vælger at skifte fra en fagforening/A-kasse til en anden. I dette afsnit vil vi ikke analysere de enkelte poli-tisk-institutionelle forandringer i detaljer (se fx kapitel 6 i Ibsen, Høgedahl og Scheuer, 2012), men fokusere på, hvilket konsekven-ser det har for 'markedet' for A-kasser og fagforeninger, og herunder forholdet mellem pris og fagforeningsydelser.

Først og fremmest refereres der i den vi-denskabelige litteratur ofte til en erosion af *Ghent-effekten*, der fulgte med ændringen af A-kasse-loven fra 2002 (Due og Madsen, 2007). Hertil kommer, at Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol d. 11. januar 2006 kendte arbejdsretslige eksklusivaftaler i strid med Den Europæiske Menneskerettig-hedskonventions artikel 11, der vedrører forsamlings- og foreningsfrihed (Scheuer, 2006; Hasselbalch, 2006). Senest i 2010 endte for-handlingerne mellem VK-regeringen og støt-tepartiet Dansk Folkeparti d. 24. maj med den såkaldte "genopretningsplan", der bl.a. lagde et loft over skattefradrag til faglige kontin-genter på 3.000 kroner pr. år, hvilket vil sige, at et fagligt medlemskab efterfølgende er ble-vet dyrere for de fleste aftalebærende forbund (Ibsen, Høgedahl og Scheuer, 2012).

De politisk-institutionelle ændringer har mar-kant forbedret konkurrencesituationen for de alternative organisationer, parallelt med at det er blevet lettere at være uorganiseret. Si-tuationen, før disse ændringer slog igennem, var kendetegnet ved et 'fagforeningsmarked'

med få udbydere, der alle havde et relativt snævert fagligt afgrænset revir defineret af mere og især mindre formaliserede grænseaf-taler mellem de faglige organisationer.

Man kan derfor – med afsæt i økonomisk teo-ri om markedsformer – argumentere for, at de politisk-institutionelle ændringer har flyttet markedsformen fra at indeholde få udbydere, der alle har været dominerende via et mono-pol på deres fagligt afgrænsede organisati-onsområder, til et marked præget af konkur-rence. Men hvilken markedsform er der tale om, hvordan vil et sådant marked fungere?

Markedsformen afhænger af, om de udbudte produkter er homogene eller heterogene. A-kasse-ydelserne er tilnærmelsesvis homo-gene, idet hovedparten af de udbudte ydelser er lovbestemte: Dagpengenes størrelse og varighed, rådighedstjek, jobsamtaler og vej-ledningsydelserne. Der kan dog være forskel på A-kassernes ydelser i forhold til at bringe de ledige tilbage til arbejdsmarkedet. Der er således på mange måder tale om et homogent produkt, der udbydes af forskellige A-kasser, hvilket taler for, at prisen på ydelserne skal være tilnærmelsesvis den samme, forudsat at markedet for A-kasse-ydelser er gennem-sigtigt, således at lønmodtagerne har et klart overblik over sammenhængen mellem de for-skellige A-kassers ydelser og deres priser.

Når det gælder prisen på fagforeningsydelser, er der imidlertid forskel på, hvilke ydelser de overenskomstbærende og de ikke-overens-komstbærende fagforeninger udbyder. De overenskomstbærende fagforeninger udbyder netop kollektive overenskomstydelser ved si-den af de individuelle serviceydelser, medens de ikke-overenskomstbærende organisationer stort set kun udbyder individuelle service-ydelser, såsom juridisk bistand i tilfælde af uenighed med deres arbejdsgivere og forskel-lige former for forsikringsydelser. Alminde-lig økonomisk teori vil dermed konkludere, at de overenskomstbærende fagforeninger

kan tage en højere pris for deres samlede fagforeningsydelser end de ikke-overenskomstbærende fagforeninger. Men problemet for de overenskomstbærende fagforeninger er, at de kollektive overenskomster i økonomisk teori behandles som 'kollektive goder', som man definitorisk kan modtage uden at betale for dem. Overenskomsterne på den danske arbejdsmarked er 'områdeoverenskomster', der dækker ansatte på de arbejdspladser, hvor arbejdsgiverne har tegnet overenskomst med en fagforening eller et forbund. Der er derfor ikke tale om 'medlemsoverenskomster', hvor det er en forudsætning for at modtage ydelserne, at du er medlem af den overenskomstbærende fagforening. Den økonomiske teori taler derfor om muligheden for 'Free riding' (Olson, 1965), hvor den enkelte lønmodtager kan nyde værdien af goderne uden at betale for dem. 'Free riding' kan bestå i en vandring fra de overenskomstbærende organisationer til de 'ideologisk alternative' organisationer eller til det uorganiserede arbejdsmarked.

De overenskomstbærende fagforeningers svar på 'Free riding' har historisk været at udvikle rene medlemsfordele i form af forsikringstilbud, rabatordninger, sommerhusudlejning og medlemsblade, men den type af produkter kan de konkurrerende alternative organisationer også udvikle og tilbyde, så det har ikke løst problemet med 'Free riding'.

Fagforeningsmarkedet er derfor vanskeligt at prisfastsætte, da der udbydes forskellige ydelser, og der er mulighed for Free riding: Hvordan skal de relative priser være mellem de overenskomstbærende udbydere og de ikke overenskomstbærende udbydere? Et væsentligt spørgsmål i relation til prisfastsættelsen er, hvordan den enkelte lønmodtager oplever de to typer af organisationers udbud af ydelser? Er det synligt og gennemsigtigt for lønmodtagerne, at der er tale om to forskellige typer af fagforeninger, der udbyder forskellige ydelser? Kender danske lønmodtagere forskellen på de overenskomstbærende

fagforeninger og de ideologisk alternative organisationer? Hvis forskellen ikke er synlig, og hovedparten af lønmodtagerne tror, at der ikke er forskel på, hvad eksempelvis KRIFA og Dansk Metal udbyder af ydelser – kollektive som individuelle – skal der heller ikke være forskel på den pris, som lønmodtagerne skal betale til de to konkurrerende organisationer. I den økonomiske mikroteori er det forbrugeren, der definerer, om der er forskel på to produkter, og ikke udbyderne. En forudsætning for, at de overenskomstbærende fagforeninger kan tage en merpris for deres ydelser er derfor, at lønmodtagerne rent faktisk ved og oplever i praksis, at de overenskomstbærende fagforeninger leverer flere ydelser af en højere kvalitet end de alternative organisationer.

Der foreligger ikke forskning, der på et solidt grundlag kan dokumentere, hvordan danske lønmodtageres kendskab er til forskellen på de overenskomstbærende og de alternative organisationers udbud af ydelser, kollektive som individuelle. Men det kan være en rimelig antagelse at forudsætte, at hovedparten af danske lønmodtagere har en viden om, at det er de overenskomstbærende fagforeninger, der forhandler og videreudvikler de kollektive overenskomster hjem, og derfor er berettiget til at tage en merpris for deres ydelser i forhold til de alternative organisationers priser.

Sammenfattende kan man derfor konkludere, at når det gælder markedet for fagforeningsydelser, er der ikke tale om et marked med 'fuldkommen konkurrence', idet en sådan markedsform ville forudsætte, at de udbudte produkter/ydelser var homogene, set fra et lønmodtagersyn. Markedsformen er derfor 'ufuldkommen konkurrence', hvilket giver de enkelte udbydere mulighed for at føre en selvstændig prispolitik. Men hvordan ser de relative priser ud, og hvor stor er hældningen på markedets samlede efterspørgselskurve? Det vil afhænge af, hvor stærk konkurrencen

er mellem udbyderne og hvor stor forskel 'kunderne' oplever, der er på de udbudte produkter. Opleves forskellene som meget store, vil kurven være meget stejl, omvendt vil små forskelle tale for en mere flad kurve.

Det centrale spørgsmål for LO-forbundene er således, hvor prisfølsomme deres medlemmer er og hvordan de reagerer på prisforskellen mellem deres eget fagforeningskontingent og de alternative organisationer fagforeningskontingenter. Svarer forskelle i medlemskabets værdi til prisforskellen? Eller skal prisforskellen mindskes og medlemskabets værdi øges for LO-forbundenes medlemmer, før afvandringen til de alternatives stoppes?

Prisforskelle på fagforeningsmarkedet og de overenskomstbærende fagforeningers mulige strategivalg

Prisdifferencerne mellem LO-forbundene, når det gælder fagforeningskontingentet, og de alternative er betragtelige, og – set fra LO-forbundenes synspunkt – er det logisk at konkludere, at disse differencer skal minimeres. Men det rejser så nye spørgsmål:

- Hvor meget skal differencerne minimeres?
- Hvor meget af prisdifferencen kan rationelt begrundes i LO forbundenes mere omfattende opgaver og bedre ydelser?
- Skal LO-forbundene forsøge at matche de alternative foreningers kontingentniveauer, eller kan mindre gøre det?

Der er ingen tvivl om, at en vis del af prisdifferencen på fagforeningskontingentet mellem de aftalebærende forbund og de alternative skyldes, at de aftalebærende forbund netop er – aftalebærende. Der er betydelige aktiviteter og dermed omkostninger forbundet med at forhandle, aftale og implementere overenskomster: forberedelse, medlemsmøder, urafstemning, og løbende administration og udvikling af de enkelte aftaler. Disse ak-

tiviteter og omkostninger har de alternative foreninger ikke, og det forklarer en del af prisdifferencen. Imidlertid er prisdifferencen betydelig og spørgsmålet er, om hele prisdifferencen kan forklares med disse ekstra aktiviteter?

LO-forbundene må imidlertid være klar over, at det antagelig ikke vil være muligt på denne måde at begrunde hele prisdifferencen. Derfor kan et muligt strategiskift se ud som følger:

- LO-forbundene må blive bedre til at redegøre for den ekstra værdi, deres overenskomstarbejde skaber for medlemmerne, bl.a. gennem et langt mere aktivt og effektivt arbejde for at sikre overenskomst- og tillidsrepræsentantdækningen af medlemmerne.
- LO-forbundene bliver nødt til at forholde sig til den kendsgerning, at de befinder sig på et (nyt) fagforeningsmarked, hvor der både konkurreres på prisen på ydelserne og ydelseernes kvalitet

Fremtidens konkurrencestrategi for LO-forbundene må derfor gå på to ben: De skal både 'blive billigere og bedre' (Ibsen, Høgedahl og Scheuer, 2012), hvilket betyder, at de ikke kan nøjes med at sænke prisen på deres fagforeningskontingenter, men også skal forbedre kvaliteten af deres ydelser, forstået som at højne værdien af medlemskabet for deres nuværende og kommende medlemmer.

Forbundenes prispolitik kan desuden differentieres mere, end den er i dag. Det kunne eksempelvis overvejes at gennemføre et særlig lavt fagforeningskontingent – svarende til de alternatives kontingentniveau – på de arbejdsområder, hvor der hverken er overenskomst eller tillidsrepræsentanter. Her leverer LO-forbundene ikke mere for pengene end de alternative, og prisen bør derfor være den samme. Kontingentet for ledige kan også reduceres, som det er for efterløunnerne, og der

kan være et særligt lavt kontingent for medlemmer, der er studerende, osv.

LO-forbundene – og på sin vis også de øvrige aftalebærende fagforeninger – skal derfor i fremtiden satse på en innovativ, udviklingsorienteret strategi, der *både* er pris- og omkostningsbevidst og kvalitetsbevidst, hvis

de skal overleve i konkurrencen med de alternative organisationer. Hvis de ikke lykkes med et sådant markant strategiskift, vil de forsætte med at tabe medlemmer – både til at blive uorganiserede og til de alternative, og dermed udtynde den funktionsdygtighed og legitimitet, der hidtil har kendetegnet den danske arbejdsmarkedsmodel.

Referencer

- Albrechtsen, H. (2004), "The broken link – do trade unions represent the interests of the unemployed? Evidence from the UK, Germany and Denmark within the framework of the European Employment Strategy", *Transfer*, 10(4): 569-87.
- Berkowitz, M. (1954), "The Economics of Trade Union Organization and Administration", *Industrial and Labor Relations Review*, 7: 512-23
- Booth, A. (1985), "The free-rider problem and a social custom model of union memberships", *Quarterly Journal of Economics*, 100: 253-61.
- Bryson, A., B. Ebbinghaus og J. Visser (2011), "Introduction: Causes, consequences and cures of union decline", *European Journal of Industrial Relations*, 17(2): 97-105.
- Böckerman, P. og R. Uuitalo (2006), "Erosion of the Ghent System and Union Membership Decline: Lessons from Finland", *British Journal of Industrial Relations*, 44(2): 283-303.
- Clasen, J., og E. Viebrock (2008), "Voluntary unemployment insurance and trade union membership: Investigating the connections in denmark and Sweden", *Journal of Social Policy*, 37(3), 433-51
- Due, J. og J. Steen Madsen (2007), "Det Danske Gent-systems storhed – og fald?", i J. H. Pedersen og A. Huulgaard, red., *Arbejdsløshedsforsikringsloven 1907-2007: udvikling og perspektiver*, Jubilæumsskrift. København: Arbejdsdirektoratet.
- Due, J., J. Steen Madsen og M. Dalskov Pihl (2010), *Udviklingen i den faglige organisering: årsager og konsekvenser for den danske model*, Silkeborg: Silkeborg bogtryk.
- Elster, J. (1989a), *The cement of society*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Elster, J. (1989b), "Wage Bargain and social Norms", *Acta Sociologica*, 32: 113-36.
- Frege, C. og Kelly, J. (2006), *Varieties of Unionism. Strategies for Union Revitalization in a Globalizing Economy*, Oxford: Oxford University Press.
- Hasselbalch, O. (2006), *Foreningsfrihedsloven i kontekst organisationsret – organisationsfrihed - alternativ organisering*, 1. udgave, København: DJØF Forlag.
- Ibsen, F. (2008), *Fagbevægelsens fremtid udvikling eller afvikling? – En analyse af fagbevægelsens fremtidige medlemsudvikling og rekruttering og fastholdelsesstrategi*, Projektgrundlag. Aalborg: CARMA, Aalborg Universitet.
- Ibsen, F. Høgedahl, L. og S. Scheuer (2012), *Kollektiv Handling. Faglig organisering og skift af fagforening*, København. Nyt fra Samfundsvidenskaberne.
- Jacobsen, D.I. og J. Thorsvik (2002), *Hvordan organisationer fungerer*, København: Hans Reitzels Forlag.
- Nedergaard, P. (2005), *Arbejdsmarkedspolitisk Leksikon. Begreber, forkortelser, organisationer, partier og personer*, København: AOF's Forlag.
- Olson, M. (1965), *The Logic of Collective Action*, Cambridge: Harvard University Press.
- Pencavel, J.H. (1971), "The demand for union services: an Exercise", *Industrial and Labor Relations Review*, 24: 180-90
- Scheuer, S. (1986), *Fagforeninger mellem kollektiv og profession*, Frederiksberg: Nyt fra Samfundsvidenskaberne.
- Scheuer, S. (2001), "Uden overenskomst. Tre fagforeninger helt udenfor fagbevægelsen", Notat. November.
- Scheuer, S. (2003), "Frit organisationsvalg i AC - Et skridt frem"? *Samfundøkonomen*, 7: 29-37.
- Scheuer, S. (2004), "Hvad skal fagforeningerne gøre? Medlemskab, deltagelse og ønsker til den faglige organisation i det 21. århundrede", i P. Nielsen, E. Caraker og J. Magnussen, red., *Perspektiver på*

arbejdsmarked, virksomheder og medarbejdere, Aalborg: CARMA, Aalborg Universitet.

Schnabel, C. og J. Wagner (2005), *Determinants of Union Membership in 18 EU Countries: Evidence from Micro Data*, 2002/03 IZA Discussion Papers 1464. Institute for the Study of Labor (IZA).

Scott, R. (1981), *Organizations – Rational, Natural and Open System*, New Jersey: Prentice Hall.

Strøby Jensen, C. (2007), *Arbejdsmarkedets Relationer i Danmark*, København: DJØF Forlag.

Varian, H.R. (1993), *Intermediate Microeconomics*, Third edition, New York: W.W. Norton & Company, Inc.

Visser, J. (2002), “Why fewer Workers Join Unions in Europe: A Social Custom Explanation of Membership Trends”, *British Journal of Industrial Relations*, 40: 403-30.

Visser, J. (2006), “Union membership statistics in 24 countries”, *Monthly Labor Review*, 129(1): 38-49.

Udénh, L. (1993), “Twenty-five years with The Logic of Collective Action”, *Acta Sociologica*, 36(3): 239-63.

Bilagstabel 1: Prisanalysens repræsentativitet blandt undersøgelsens udvalgte forbund

	Medlemstal 2011	Pct. af hovedorganisation	Akkumuleret pct.
Alternative:	200.219	100	-
KRIFA	101.935	51	51
Det faglige hus*	98.284	49	100
I alt	200.219	100	100
LO:	916.546	100	-
3F	301.172	33	33
HK	208.887	23	56
FOA	167.439	18	74
Dansk Metal	88.891	10	84
NNF	22.697	2	86
SL	34.192	4	90
Dansk El-forbund	22.715	2	92
I alt	845.993	92	92
AC:	189.694	100	-
DJØF	45.707	24	24
IDA (Ingeniørerne)	50.480	27	51
DM	26.682	14	65
Lægeforeningen	16.220	9	74
GL	11.465	6	80
I alt	150.554	80	80
FTF:	356.408	100	-
DLF	65.480	18	18
DSR	52.444	15	33
BUPL	53.866	15	48
Finansforbundet	46.059	13	61
I alt	217.849	61	61
LH (Lederne)	86.239	100	100

Kilde: LO medlemsstatistik (lo.dk), Danmarks Statistik (dst.dk)

*Indeholder: Fagforening Danmark, Funktionærer/ samt 2B – Billigst & Bedst

Statsministeren fik ordet – historien om den danske åbningstale

Peter Heyn Nielsen, BSc i statskundskab, kandidatstuderende, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet, peternielsen1@gmail.com

Der eksisterer ingen nøjagtig gennemgang af de danske åbningstaler og trontaler som institution i dansk politik. Det følger her – efter at Rigsdagstidende, dansketaler.dk, en række avisartikler og øvrig sekundær litteratur er gennemgået. Åbningstalerne kan opdeles i tre faser, og i den første fra 1850 er kongen regeringens leder, hvorfor det også er ham, der nogle år åbner Rigsdagen med, hvad der oprindeligt blev kaldt en trontale. I 1925 holder statsministeren en tale på vegne af regeringen, der er en saglig redegørelse med det kommende års lovinitiativer. Fra 1966 begynder talen at ændre karakter, og den bliver i højere grad statsministerens personlige tale, der er kendetegnet ved lavt lixtal og stor brug af identifikationsretorik. Talen har alle dage været dækket intenst af medierne og kan derfor være et interessant politisk styringsredskab. Større studier af åbningstalerne ville kunne bidrage yderligere til forståelsen af statsministerembedets udvikling.

Hvert år holder statsministeren en tale ved Folketingets åbning i oktober. Hele dagen dækkes intensivt af pressen, og statsministeren har altså her en enestående mulighed for at tale uafbrudt til Folketinget, medierne og befolkningen. Talen kan derfor potentielt være et stærkt politisk kort at have på hånden for den siddende statsminister, og åbningstalen er en interessant institution, da den kan bidrage til forståelsen af statsministerembedet, dets historie og de skiftende politiske dagsordener.

Der går en lang historie forud for den nuværende åbningstale. Jeg definerer i denne artikel åbningstaler som taler holdt af regeringsledere ved den årlige åbning af den politiske sæson. Det gælder tilbage fra 1850 og inkluderer hermed også kongernes taler for Rigsdagen frem til og med 1920. I flertallet af disse år er der ingen tale eller særlig ceremoni ved åbningen, men i nogle tilfælde møder kongerne op og holder, hvad man oprindeligt kaldte en trontale. I 1925 holder Stauning som den første statsminister en åbningstale, angiveligt som et forsøg på at give åbningen af Rigsdagen et mere højtideligt præg. Og det har danske statsministre gjort lige siden. Ved grundlovsrevisionen af 1953 har det været pålagt statsministeren, jf. § 38, at afgive en *redegørelse for rigets almindelige stilling og de af regeringen påtænkte foranstaltninger* ved Folketingets åbning. Dengang var det også en decideret redegørelse, men fra midten af 1960'erne er det langsomt blevet statsministerens mere personlige tale, der kun rummer få prioriterede initiativer.

Jeg har i denne artikel set bort fra de taler, som nogle statsministre vælger at holde ved deres tiltrædelse fra Folketingets talerstol, selvom disse i medierne kaldes både trontale og åbningstale. Det er også værd at nævne, at titlen *statsminister* først bruges fra 1918. I

årene 1849-1855 hedder han *premierminister* og dernæst *konseilspræsident*.

Hvad ved vi om åbningstaler?

Ingen har set sammenhængende på emnet fra 1850 til i dag. Værket ”Den danske Rigsdag: 1849-1949” (Fabricius, 1949) behandler meget sporadisk både trontaler og nogle af de første åbningstaler af statsministre. I Tim Knudsens værk ”Fra folkestyre til markedsdemokrati” finder man en grundig gennemgang af statsministerembedet (Knudsen, 2007: 280 ff.) og herunder åbningstalen fra 1945 og frem¹. Cand.scient.pol. Rikke Lauritsen gennemgik i sit speciale statsministres italesættelse af *velfærd* i åbningstalerne fra 1960 til 2008 gennem brug af kritisk diskursanalyse (Lauritsen, 2009). Retorikprofessor Christian Kock har lavet et kortere TV-indslag for DR, der bl.a. berører nogle af de samme ting som denne artikel og giver en mere generel kritik af moderne politikeres retorik (Kock, 2010).

I USA er der derimod skrevet en mangfoldig litteratur om præsidentens retorik. Herunder State of the Union-taler, som tåler en sammenligning med de danske åbningstaler til trods for de åbenlyse forskelle mellem de to lande og politiske systemer. Amerikanske historikere og politologer har studeret præsidenters retorik generelt og mere specifikt brugen af State of the Union-taler for at bidrage til både forståelsen af præsidentembedet, dets indehavere og institutionens udvikling (f.eks. Campbell og Jamieson, 1990: 52 ff.). På samme måde vil jeg med denne artikel danne grundlag for, at de danske åbningstaler kunne være et grundlag for studier af det danske statsministerembede.

Præsident Woodrow Wilson afgav i 1913 den årlige State of the Union som en mundtlig tale, selvom den havde været en skriftlig *adresse* siden 1801 (Dallek, 1996: 92). Ifølge historikeren Robert Dallek brugte Wilson talen til at vise sin vilje til at samarbejde og skabe konsensus omkring det ambitiøse re-

formprogram, der gjorde hans første præsidentperiode til en stor politisk succes (Ibid.). Siden da har det været en mundtlig afgiven adresse, altså en tale.

I 1988 skrev Mathew Moen en artikel, der gennemgår Ronald Reagens State of the Union-taler. Gennem content analysis dokumenterer han, hvilke emner talerne har berørt, og hvordan de er blevet italesat af præsidenten (Moen, 1998: 776). Han argumenterer bl.a. for, at Reagan mister politisk fokus i sin anden embedsperiode, hvor han i starten mere ihærdigt havde forsøgt at præge den lovgivningsmæssige dagsorden inden for især de økonomiske spørgsmål (Ibid.: 783).

I 1995 undersøger Jeffrey Cohen indholdet af State of the Union taler sammenholdt med meningsmålingsdata om, hvilke emner der optager vælgerne for perioden 1953-1989. Ved regressionsanalyser påviser han bl.a., at præsidenten – selvom han måtte være upopulær – gennem State of the Union-taler kan have stor indflydelse på, hvilke politiske emner der optager folk (Cohen, 1995: 101-2). Kim Hill differentierer og udvider denne undersøgelse (Hill, 1998) og argumenterer for, at når præsidenten taler om borgerrettigheder – *civil rights*, så sætter præsidenten dagsorden uafhængig af den allerede eksisterende. Derimod, når det vedrører overordnede emner, såsom økonomi og udenrigspolitik følger præsidenten i høj grad den eksisterende folkestemning (Hill, 1998: 1332). Der er altså et gensidigt magtforhold præsidenten og befolkningen imellem.

Jeg har i denne artikel fundet inspiration hos Ryan L. Tetens artikler om emnet (Teten, 2003; 2007). Teten påviser for det første, at præsident Wilson i 1913 leverer en langt kortere tale, end hvad der var blevet normen for de forudgående adresser op gennem 1800-tallet, hvilket gør den langt mere overskuelig (Teten, 2003: 340). For det andet ses det, at præsidenterne i stigende grad bruger

identifikationsretorik (Teten, 2007: 675), dvs. stedord som *vi*, *vores* og *os* (Ibid.: 763). Præsidenterne italesætter dermed et fællesskab mellem sig selv, kongressen og folket omkring de nødvendige indsatser, der skal gøres for nationen (Ibid.: 669). Siden Harry Truman (1945-1953) har brugen af identifikationsretorik stabiliseret sig på et højt niveau (Ibid.: 675), og disse to træk karakteriser stadig State of the Union-talerne i dag. Som jeg kommer ind på i denne artikel, slår de samme tendenser igennem i de danske åbningstaler – blot langt senere.

Artiklen er opbygget kronologisk, og jeg har valgt at inddеле talerne i tre faser. I den amerikanske litteratur har man forsøgt at inddеле talerne og adresserne – og præsidentembedet i øvrigt – i forskellige perioder, bl.a. som et forsøg på at markere, hvornår det *moderne* præsidentembede opstår (Teten, 2003: 334). I Danmark giver det tilsvarende mening at lave en opdeling af åbningstalerne i tre faser, nemlig fra 1850-1925, fra 1925-1966 og til sidst fra 1966 til i dag. Opdelingen afspejler også i det danske tilfælde strukturelle ændringer i regeringen og for regeringernes skiftende ledere.

Fase 1: Kongens trontale – 1850 til 1925

I den første lange periode efter Grundloven af 1849 er kongen den danske regeringsleder og han havde her *ret*, men ikke *pligt* til at holde, hvad der oprindeligt blev kaldt en trontale². Grundloven foreskrev dengang, at det var kongen, der skulle sammenkalde Rigsdagen. I mange tilfælde foregik det på den måde, at kongen sendte et såkaldt reskript til oplæsning for hele Rigsdagen³. Reskriptet er et kort notat, i hvilket kongen giver bemyndigelse til at åbne Rigsdagen uden yderligere indhold. Hvis man læser leksikonet ”Dansk Politik A-Å” (Skou, 2005: 672) kunne man få det indtryk, at trontaler blev holdt ved åbningen af hver rigsdagssamling⁴. Tabel 1 viser imidlertid, at virkeligheden er en helt anden.

I perioden 1850-1874 holdes ti trontaler, og der oplæses yderligere 3 taler i kongens fravær ud af 26 mulige. De år, hvor kongerne mødte op, stod en *tronstol* klar, der var omgivet af løveskulpturer og beklædt med en hermelinkåbe.

I 1853 havde ministrene ifølge dr.phil. Holger Hjelholt helst set, at kongen holdt sig væk, men Frederik VII mente, at *Danmark var et ungt konstitutionelt land, og at folket*

Tabel 1: År hvor kongerne holder taler ved Rigsdagens åbning 1850-1924:

	Frederik VII (1848-1863)	Christian IX (1863-1906)	Frederik VIII (1906-1912)	Christian X (1912-1947)	I alt
Taler af kongen	1850 (jan.) 1851 1853	1864 1866 1868 1869 1870 1872 1874 1884 1901	1906	1912* 1920*	15
Taler oplæst i kongens personlige fravær	1850 (okt.) 1852 1854	1898			4

*I Rigsdagstidende og Rigsdagens sagsregister bruges titlen trontale ikke længere, selvom talerne ligner de tidligere.

fra arilds tid havde været vant til at høre sin konge tale til det fra tronen (Hjelholt, 1949: 204). Så Frederik VII mødte op og holdt en trontale. Ikke desto mindre er året efter – i 1854 – det sidste år, han involverer sig i Rigsdagens åbning, da han sender en tale, som premierministeren læser op. Frederik VIIs stil var højtidelig og enevældig, eksempelvis med udtryk som *Med Glæde ser jeg Eder atter samlede om min Throne* (1851: sp. 7). Det går igen i flere år, at han påpeger, at der uden for forfatningsspørgsmål ikke skulle være væsentlig lovgivning, som Rigsdagen skal beskæftige sig med.

Christian IX overtager tronen i 1863 og taler i starten selv med jævne mellemrum ved Rigsdagens åbning. Han taler primært om rigets stilling, og dermed menes de store udenrigspolitiske emner. Det drejer sig for det første om styrkelse af det danske forsvarsvæsen, der er et tilbagevendende emne i hans trontaler. For det andet er udenrigspolitik for ham også forhold, der angår hans egen familie. Familiedynastier som det danske kongehus havde i århundreder været omdrejningspunkt for statsdannelse på enevældig og suveræn vis og for Christian IX tegnede han og hans familie også den danske stat. Derfor hører man i hans trontaler om hans datters ægteskab med *Thronarvingen til det Russiske Rige* (1866: sp. 9) eller ... *Vor Søns ægteskabelige forening, der nu har fundet sted på Stockholms Slot* ... (1869: sp. 9). Det er ikke private meddelelser, men snarere har budskabet en sikkerhedspolitisk værdi, i og med at hans slægt blander sig med andre europæiske magters dynastier.

I hans senere taler ses dog forsigtige skridt på vej mod de næste fasers åbningstaler, da der forekommer nogle få prioriterede indenrigspolitiske lovgivningsinitiativer. Det var eksempelvis *en vigtig Afdeling af Halvøens østlige Jernbane* (1868: sp. 11) eller *forskjellige Bestemmelser om Borger- og Almueskolevæsenet* (1872: sp. 11). 1874-talen foregår

imidlertid i et vredt politisk klima under forfatningskampen og markerer her en slags afslutning for kongernes taler, da disse falder meget sporadisk herfra og frem til 1925, jf. tabel 1. De er i denne periode fremprovokeret af en eller anden helt særlig begivenhed: Christiansborgs brand, tronskifte el. lign., men havde imidlertid både udenrigs- og indenrigspolitisk indhold. Der var blandt Rigsdagens medlemmer tiltagende utilfredshed med, at kongerne så eksplicit udtalte sig om politik i Rigsdagen (Engelstoft, 1949: 194 og 216), og måske for at undgå konflikt finder vi så få taler fra kongerne mellem 1875 og 1925.

Trontaler har altså aldrig været en fast årlig tradition i dansk politik, og begrebet bruges officielt for sidste gang i 1906. Skikken med kongernes taler stopper i 1920 ved den – på dette tidspunkt – upopulære Christian X. Ved Rigsdagens åbning i 1901, hvor kongen undtagelsesvis møder op, skriver den ellers radikale avis Politiken om trontalen, at man har savnet den skik, at *regeringen mødte med et program, der klarede dens hensigter og formål* (Politiken, 1901). Der udtrykkes altså i pressen glæde over, at man for en sjælden gangs skyld har haft en slags ceremoni på åbningsdagen. De øvrige år er pressen kritisk og skriver f.eks., at den årlige åbning af Rigsdagen foregår *paa den formløseste Maade* (Politiken, 1918a) og præges af *den tilfældige Skødesløshed, som er karakteristisk for dansk parlamentarisk Liv* (Ekstra Bladet, 1921). I starten af 1920'erne beskrives det, at i mangel på en egentlig begivenhed mødte kun halvdelen af de folkevalgte op og de snakkede alt imens reskriptet fra kongen blev oplæst (f.eks. ibid.).

De reskripter, der blev oplæst ved åbningen, når kongerne var fraværende, fremstod i deres royale ordlyd med udtryk som *Vi Christian den Tiende, af Guds Naade Konge af Danmark og tro Undersatter*. Det ville Stau- ning ikke læse op, da han for første gang i

1924 skulle stå for at åbne Rigsdagen, så han valgte bare at referere til, at kongen havde givet ham bemyndigelse til at åbne Rigsdagen. Derudover ville Stauning hellere råbe *Danmark leve* i stedet for hurraåb for både konge og Grundlov, som man ellers havde gjort hidtil. Da Stauning og Socialdemokratiet i 1923 i en pjece havde fastslået, at de principielt kunne ønske sig en republik (Stauning, 1923), var det en mere principiel sag end blot en strid om ord.

Disse umiddelbart små ændringer var kongen indforstået med (Bording, 1976: 45), men de faldt ikke desto mindre de borgerlige oppositionspolitikere for brystet. Tidligere konseilspræsident Klaus Berntsen satte sig på forreste række ved åbningen af Rigsdagen i oktober 1924 og igen ved afslutningen af Rigsdagens samling i april 1925, hvor han taktfast råbte *Kongen og Grundloven Leve* og hurra for kongen. I aviserne gør man stærkt grin med disse scener: Politikerne havde *under Hr. Klaus Berntsens Førerskab benyttet Lejligheden til at arrangere halvt skandaløse Scener med Hurraraab i Munden paa hverandre* (Politiken, 1925c).

Fase 2: Åbningstalen som regeringens programmerklæring 1925-1966

Stauning holder den første åbningstale af en statsminister i oktober 1925. Stauning kan muligvis have fundet inspiration til at indføre talen hos den amerikanske præsident Wilson nogle år forinden. I denne anden fase er talerne både markant forskellige fra kongernes trontaler samt fra de taler, vi kender i dag. Talen er her hele regeringens program og ikke statsministerens personlige tale. Det er saglige redegørelser med formuleringer, der har klang som lovtekst, hvor der sjældent bruges værdiladede vendinger eller personlige stedord.

Stauning mødes med Rigsdagens præsidium den 26. september 1925 og fortæller ifølge deres originale protokol, at han *erindrede om,*

at der fra forskellige sider var fremsat ønske om at foretage forandring af den hidtil brugte ordning ved Rigsdagens åbning i Fællessalen, sådant at den kunne få en mere højtidelig karakter (Rigsdagens Præsidium, 1925). Stauning foreslår, at statsministeren ved åbningen kunne komme med et par udtalelser om, hvad der skal ske i den forestående rigsdagssamling – og altså ikke som sådant holde en partipolitisk tale (ibid.). På den måde var der altså en formel begrænsning for indholdet af talen. Dette forslag vedtages siden af præsidiet. Stauning ville også have, at man sang ”Der er et yndigt land” ved åbningen, men det blev til gengæld forkastet af præsidiet (Bording, 1976: 97). Der var dog grænser for forandringsviljen.

Stauning ville tilsyneladende gerne skubbe kongen mere i baggrunden af det politiske system. Kongens rolle i det politiske system havde været kritiseret i flere år – især efter Påskekrisen i 1920 – men det havde ikke i sig selv udgjort en anledning til at ændre formen af Rigsdagens åbning. Det krævede også nogle politikere, der var klar til at tage et opgør med det eksisterende ritual, og det var Venstre-regeringerne i 1920-1924 ikke. Det er nok et bevidst valg fra Stauning at ændre den eksisterende ceremoni, men uden Påskekrisen og Klaus Berntsens optræden i Rigsdagen havde der måske ikke på dette tidspunkt have været handlerum for det. I Norge og Storbritannien har man stadig anno 2012 beholdt trontaler, hvor regenten oplæser et politisk program.

Frem til Anden Verdenskrigs udbrud er Stauning statsminister de fleste år, og Rigsdagen åbnes på samme måde, som Stauning havde sat præcedens for. Man forsøgte med grundlovsrevisionen i 1939 endvidere at få indført en åbningsredegørelse. Paragraffen havde samme ordlyd som i den senere grundlov af 1953, men hele grundlovsrevisionen faldt ved en folkeafstemning i maj 1939. Under besættelsen træder Rigsdagen sammen i både 1941

og 1942, hvor der også bliver holdt åbnings-
taler til trods for krigen.

Christian X dør i 1947, og da Rigsdagen skal åbnes senere samme år, møder den nye konge Frederik IX op. Ved selve åbningen overrækker statsminister Knud Kristensen en kort tale til ham, som Frederik IX læser op, inden statsministeren selv giver sig til at holde regeringens lange redegørelse af lovgivnings-initiativer. Kongehuset var steget i popularitet under besættelsen, og måske derfor var de nu igen velkomne til at deltage aktivt i Rigsdagens åbning. Til ære for kongen har man desuden igen fået løveskulpturer og en hermelinbeklædt stol i fællessalen som udsmykning. Hele denne seance gentages ved åbningen af Rigsdagen i 1948 og 1953, men ellers forlades den igen – uvist hvorfor. Med grundloven af 1953 skal det tilbageværende kammer – Folketinget – heller ikke længere formelt åbnes i kongens navn.

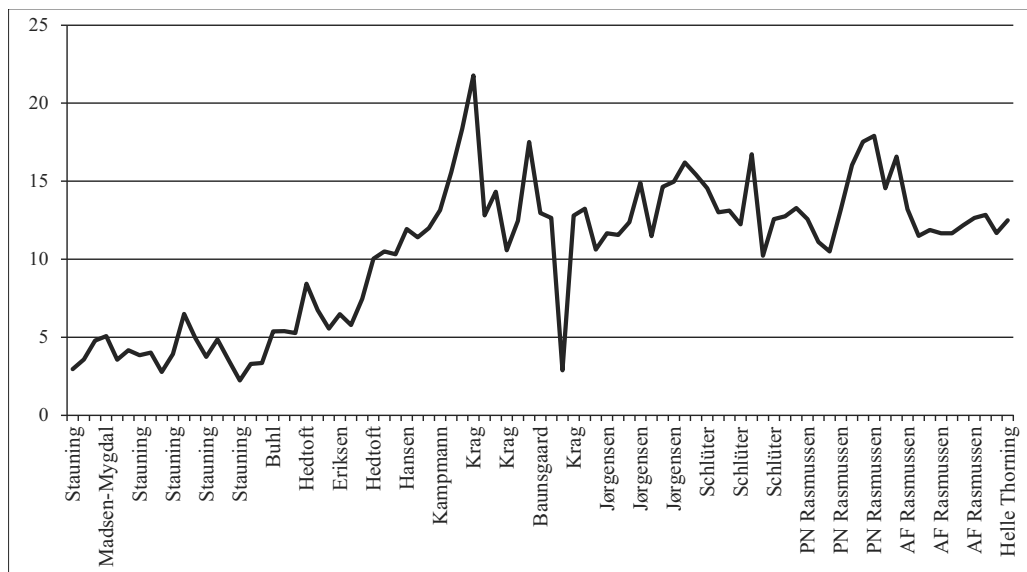
Talernes form

Åbningstalen var igennem anden fase en oplæsning af diverse ministeriers lovgivnings-initiativer i det kommende år, hvor regeringen som et hele stod som afsender. Som det fremgår af figur 1, bliver talerne mere omfattende med tiden.

For at gøre figuren mere overskuelig har jeg opgjort længden af talerne i hele A4-sider og fokuseret på talerne fra 1925 og frem. Kongernes taler var oftest på under en side og oversteg på intet tidspunkt to sider.⁴

Talerne bliver med tiden meget lange, ja *omfattende som en femaarsplan* skrev Politiken eksempelvis i 1947 om Knud Kristensens åbningstale (Politiken, 1947). De danske åbningstaler eskalerer i årene efter Anden Verdenskrig og frem til midten af 1960'erne, på helt samme måde som det havde været tilfældet med de amerikanske adresser i 1800-tallet

Figur 1: Åbningstalernes længde i antal sider*



* Talerne længde er optalt i antal anslag. Dernæst er en A4-side forstået som 2400 anslag, som det eksempelvis er standard på flere fag på Det Humanistiske fakultet på Københavns Universitet.

indtil de ved Wilson i 1913 blev langt kortere og mere overskuelige. Indholdet var, som grundloven foreskrev det, noget om rigets stilling, altså landets og verdens diplomatiske status og dernæst en slavisk gennemgang af lovgivning for alle regeringens ministerier. Og selvom Rigsdagens arbejdsbyrde vokser, inddrages små ubetydelige lovforslag i talerne: *For landbrugsministeriets vedkommende vil en række lovforslag, der ikke nåede at blive færdigbehandlet i sidste rigsdagssamling, blive genfremsat. Dette gælder således lovforslag om vandløb, om landvæsenstretter, om landbrugsejendomme, om udstykning og sammenlægning af faste ejendomme og om brug af huse på landet* er et eksempel herpå (Hedtoft, 1948). Der bliver ikke nødvendigvis fulgt op på vigtigheden eller relevansen af disse lovforslag – de skal bare nævnes. Mange afsnit stod også som løsere hensigtserklæringer og havde ingen eksplicit afsender: *Det vil blive nærmere undersøgt, hvorledes omkostningsfordyrende konkurrenceformer inden for forsikringsbranchen kan modvirkes, samtidig med at der gives forsikringstagerne større mulighed for at sammenligne selska-*

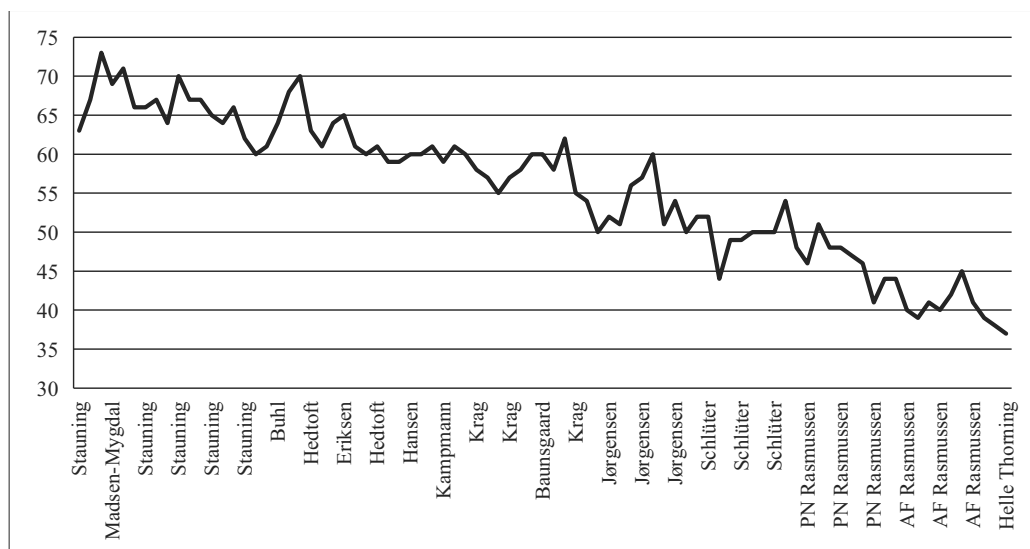
bernes vilkår for typiske kategorier af forsikringer siger Kampmann (1961) eksempelvis, hvor det ikke fremgår krystalklart, hvem der vil undersøge det, eller hvad man forventer at opnå med initiativet.

Fra 1966 supplerer Jens Otto Krag som statsminister den mundtlige åbningstale med det såkaldte lovkatolog, som udgives samme dag. Det gør, at talen ikke på samme måde behøver at være en detaljeret programerklæring, men nærmere en prioriteret tale. Talerne forbliver ikke meget kortere i de første år herefter, men i 1966 stopper i første omgang den voldsomme stigning, der havde fundet sted i de foregående ti år. Længden stabiliseres først på et mere realistisk niveau ved Anders Fogh Rasmussen og fremefter.

Lange sætninger og lange ord

Talerne var altså i starten af en overskuelig længde, men de var til gengæld formuleret i et sprog, der generelt ikke karakteriserer politiske taler. Det ses tydeligt ud af de såkaldte lixtal, som jeg præsenterer i figur 2. Lixtal er en udregning, der inddrager længden af på-

Figur 2: Åbningstalernes Lixtal



gældende sætninger samt antallet af ord på over seks bogstaver i forhold til det samlede antal ord i en pågældende tekst (jf. Elkan, 2009)⁵ – dermed jo højere lixtal, desto sværere tekst. Jeg har igen fokuseret på talerne fra 1925 og frem.

Lixtal over 55 findes kun i svære akademiske tekster samt juridiske dokumenter (Melbin og Melbin, 2011: 713), hvor der ofte bruges lange ord og lange sætninger. Juridiske dokumenter har endvidere tit en række opremsninger og mange lange sammensatte ord, og sådan var åbningstalerne ligeledes.

I 1971 rammer en statsministers åbningstale for første gang et lixtal på 55 – indtil da havde de ligget på et meget højt niveau for en politisk tale. Nedenfor er opstillet nogle eksempler på lixtal fra andre taler for at skitsere forskellen:

- Stauning, radiotale 3. oktober 1925: 47
- Frederik IX, nytårstale 1953: 38
- Frederik IX, nytårstale 1963: 50
- Krag, nytårstale 1963: 39
- Krag, nytårstale 1967: 44

Lixtallene er her markant lavere end i åbningstalerne i samme periode. Når Stauning i 1925 inden for et par dage holder en tale i radioen med et lixtal på 47 og en åbnings-tale i Rigsdagen med et lixtal på 63, er det et tegn på, at det er to vidt forskellige fora. Det samme gør sig gældende, når Jens-Otto Krag i oktober 1962 kan holde en åbningstale med et lixtal på 60 og få måneder senere i januar 1963 holder en nytårstale med et lixtal på 39. Ud fra antagelserne forbundet med lixtallene er det altså åbningstalerne, der afviger fra normalen.

Pressen refererer talen

Talerne blev altså indført for at give åbningen et mere ceremonielt præg. De var både efter datidens og nutidens sproglige målestok mere formelle end æstetiske, men ikke desto

mindre en stærk måde at gøre reklame for sin politik på. De år hvor kongerne holder trontaler, bliver talerne nemlig gengivet i deres fulde længde i aviserne, herunder også i aviser, der var arge modstandere af den førte politik. Den praksis fortsætter en række år efter Stauning er kommet til, indtil talerne bliver for lange til, at der rent praktisk er plads til dem i aviserne. Dog er der selv her stadig meget fyldige referater at finde i aviserne.

Åbningstalerne bliver udbredt endnu mere, da det fra 1932 bliver fast tradition at transmittere dem direkte i radioen. Statsradiofonien bliver grundlagt i 1925 og tildeles radio-monopol, men musik fyldte langt det meste af sendefloden. Nyhedsdækningen var i starten ganske begrænset, oftest blot oplæsning af telegramstof og først i løbet af 1930'erne inddrager man aktuelle transmissioner, interviews og reportager i radioaviserne (Jensen, 1997: 214). I 1951 sender statsradiofonien for første gang TV og den 2. oktober kan man om aftenen se *Ugerevy med optagelse fra ind- og udland, heri bl.a. fra rigsdagens aabning i middags med Statsminister Erik Eriksens oplæsning af trontalen* (Ekstra Bladet, 1951). I 1955 sender man nu fjernsyn allerede om formiddagen, og her sendes den 4. oktober kl. 12 *H.C. Hansens programmerklæring* (Politiken, 1955).

I medierne omtales talen både som *programerklæring*, *trontale* og åbningstale. Som nævnt har talen ingen kort og klar titel, den er blot en redegørelse, men *trontale* er nok det mindst præcise, da talen, som jeg har skitseret, er meget langt fra den oprindelige trontale.

Fase 3: Statsministerens personlige tale – fra 1966 til i dag

Fra 1966 indførte man – som skrevet ovenfor – regeringens lovkatolog, som et dokument særskilt fra selve åbningstalen. Det udgjorde et første forsigtigt skridt i retning af, at selve talen nu kunne blive en mere prioriteret po-

litisk tale. Al mindre væsentlig lovgivning kunne gemmes til lovkataloget og derfor blev talerne ikke de samme lange redegørelser som hidtil.

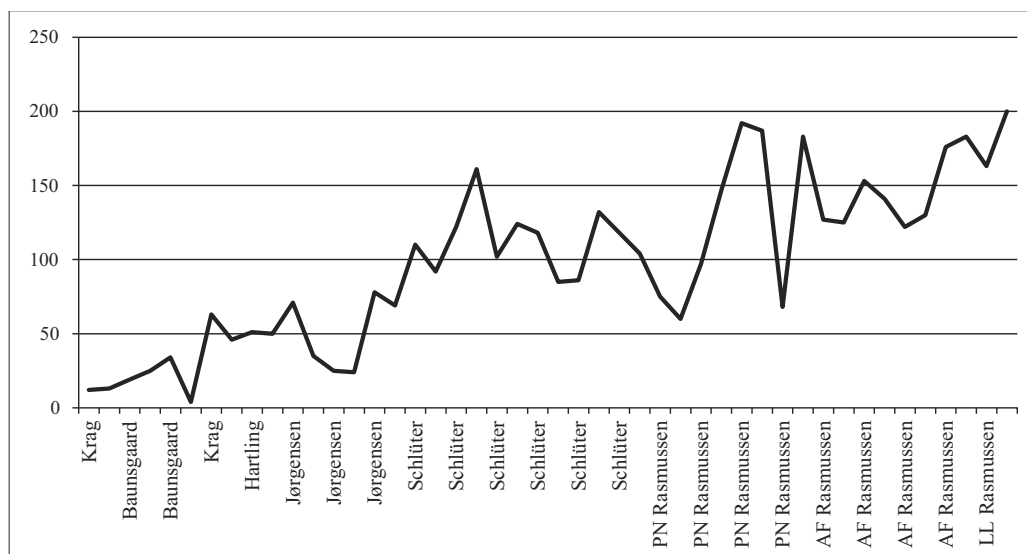
Yderligere begynder statsministrene nu selv at være til stede i talen. Hvor lovgivningsinitiativerne hidtil havde stået med regeringen eller forskellige ministerier som afsendere – eller sågar helt uden – sniger der sig brug af personlige stedord ind i talen og herunder i særdeleshed *vi*. Det bruges til at skabe identifikation, ligesom det havde været tilfældet i USA. Ideen om identifikationsretorik får statsministrene i Danmark imidlertid langt senere, end det var tilfældet for de amerikanske præsidenter. Så sent som i 1953 siger Hedtoft på intet tidspunkt *vi*, og i 1962 bruger Jens-Otto Krag ordet *vi* to gange.

En større indholdsanalyse kunne inddrage flere ord som *vores* og *os*, men efter at have gennemlæst åbningstalerne er det ikke vurderingen, at det ville have givet et anderledes billede, end det som figur 3 skitserer.

Stedordet *vi* har desuden været brugt forskelligt over årene. Krag, der havde en fortid som handels- og udenrigsminister, brugte sjældent *vi*, men dog netop når det drejede sig om disse emner: *Dansk industri har i den tid, vi har været medlem af frihandelsområdet, opnået et gennembrud, som næppe havde været muligt under andre forudsætninger* (1966). Her er *vi* hele landet, hvor han kategorisk mener, at nationen har draget fordel af dette handels-samarbejde.

Anker Jørgensen forsøger ikke på denne måde at gøre økonomisk politik vedkommende med en sådan brug af identificerende retorik, selvom han bruger *vi* mere (jf. figur 3). Hans brug af *vi* signalerer over årene derimod et mere socialt sindelag. I 1977 siger han om bekæmpelse af terror – både nationalt og internationalt: *Det er afgørende, at det sker på en sådan måde, at vi undgår en reaktion, der kan skabe dybe modsætningsforhold eller svække de demokratiske frihedsrettigheder*. Her opfordrer han til sammenhold, til at *vi* som nation og folk ikke skal gøre forskelle

Figur 3: Antal "vi" i åbningstalerne



mellem mennesker til et større problem, end det behøver at være.

Når vi er fremme hos Schlüter, er der et meget udbredt brug af *vi*, som dog bruges i forskellige sammenhænge. Han indfører et nyt fænomen, nemlig at *vi* nu også bruges mere eksplicit som definition i modsætning til ens politiske modstandere. Dette træk har de efterfølgende statsministre i øvrigt beholdt. Schlüter siger eksempelvis i sin femte åbningstale i 1986, at *Vi har jo måttet bære betalingen i disse år af renter og renters rente af den gæld, der var optaget før september 1982*. På samme måde sagde Nyrup i 1994, at *Vi vil videreføre de seneste tyve måneders positive udvikling i det danske samfund*. Det er et afgørende skridt væk fra den oprindelige åbningstale, hvor Stauning netop ikke måtte være partipolitisk.

Amerikanske tilstande

Hermed er grundstenene blevet lagt for brugen af det moderne *vi*, og antalsmæssigt har det nået et højt leje. Under Nyrup får det internationale *vi* et løft igen – *vi* skal være fælles om nationen som en international aktør. Nu var det internationale blevet en så stor del af statsministerens dagsorden både handelspolitisk og sikkerhedspolitisk. På topmødet på Korfu vandt *vi faktisk forståelse for vort ønske om, at hensynet til miljøet og det enkelte lands beskyttelsesniveau ikke skal underordnes det indre marked*, siger Nyrup eksempelvis i 1994. Han vil skabe et fællesskab omkring det, han som statsminister har opnået på et internationalt topmøde. Hyppige topmøder, hvor stats- og regeringschefer deltagere, er en relativ ny instans, men det ses i Nyrups åbningstaler, at det på dette tidspunkt er en del af statsministerens dagsorden.

På den måde forlades den mere praktiske programtale og der er ved at have etableret sig en egentlig personlig og mere partipolitisk tale. Nyrups og til dels Schlüters taler var dog meget lange og Nyrups taler fremstod

måske bl.a. derfor mere uklare. Det ændrede sig under Fogh og statsministrene efter ham, hvor talerne ligger stabilt på et kortere leje. I og med talen er blevet kortere og hermed kun rummer statsministerens få prioriterede lovgivningsinitiativer, er man et stort skridt væk fra den oprindelige åbningsredegørelse. Fogh viste nok så interessant ved sit berømte (og berygtede) angreb på rundkredspædagogik (2003), at talen kan have stor politisk slagkraft. Modsat tidligere optegner talen altså nu skel mellem dels regering og opposition og dels mellem forskellige grupper i samfundet.

I USA var State of the Union-talen mht. længde og identifikationsretorik stabiliseret i midten af 1940'erne, hvor det først er under Schlüter 35-40 år senere eller måske sgar først under Fogh, at den danske åbningstale bliver en lignende politisk tale til folket. Med Helle Thorning-Schmidts tale i 2011 så vi det laveste lictal (37) og det højeste antal *vi* (200) nogensinde i en åbningstale. Brugen af *vi* har været stærkt stigende og nærmer sig de seneste år et kunstigt niveau. Det bliver interessant at følge, om udviklingen vil fortsætte, eller om den stabiliserer sig på et tidspunkt. Lictallet er dog først nu ved at have noget mere "normale" tilstande for politiske taler jf. nedenstående eksempler:

- Anker Jørgensen, nytårstale 1978: 36
- Schlüter, nytårstale 1985: 41
- Nyrup, kongrestale i Socialdemokratiet 14. december 2002: 35
- Fogh, landsmødetale 9. november 2003: 40
- Thorning-Schmidt, 1. maj-tale 2008: 35

Den nye medievirkelighed

Talerne er i dag for lange til, at folk hører dem fra ende til anden, og det bliver ikke bedre af, at de bliver holdt tirsdag middag, hvor folk ikke er hjemme. Man kunne overveje at holde nogle kortere taler – uden for normal arbejdstid – så ville flere måske høre dem fra ende til

anden, som det f.eks. gør sig gældende med nytårstalen.

Talens indhold findes dog i aviserne, på nettet og i uddrag i aftenens tv-nyheder, selvom medierne ikke refererer talerne så ordret og værdineutralt som tidligere. I dag er det dermed afgørende for statsministeren at frame få bestemte emner til sin egen fordel, fordi f.eks. for mange nye initiativer måske ville forsvinde i mængden. I dag vil de store nyhedsudsendelser i både tv og radio nemlig gerne bruge korte uddrag af talen som en del af en skarpvinklet reportage. Den reportage kan så suppleres af udtalelser fra forskellige partiledere og kommentatorer og eventuelt nogle "almindelige mennesker". Det fordrer statsministrenes brug af små slagkraftige sætninger, gerne med kant til oppositionen samt med identificerende retorik, da disse bidder skal kunne høres løsrevet fra den oprindelige kontekst og bruges i udklip. Hvis statsministeren er med på de præmisser, kan talen altså stadig være en god reklame for regeringens politik.

Talen er dog endnu ikke blevet så personlig, som politik er blevet i andre sammenhænge. Der bliver ikke inddraget konkrete cases eller personlige historier af statsministrene. I moderne medier optræder politikere, som om de i lige så høj grad bliver bedømt på deres menneskelige karakter som deres politiske ståsted, men det forsøger statsministrene endnu ikke i samme omfang i åbningstalerne.

Det foranderlige statsministerembede

I historien om åbningstalen havde vi, jf.

opp. i Danmark meget svært ved at forlade den enevældige konge som regeringsleder og entydigt placere en folkevalgt i centrum af vores politiske system. Det hører med til forståelsen af, at vi skal helt frem til 1925, før en statsminister holder en åbningstale, som i første omgang dog kun er hele regeringens og statens tale og ikke statsministerens. Det bliver den sidenhen, men der skulle gå yderligere 40-50 år, før statsministeren selv begynder at være til stede i talen, og den bliver mere partipolitisk og til tider polemisk. Som talen er i dette årtusinde, har den dermed taget en drejning, som er ganske langt fra både tidligere tiders traditioner og ikke mindst fra formuleringen i grundloven.

Med denne artikel er den institutionelle ramme sat. Som det ses, har statsministerens rolle skiftet karakter op gennem historien og i dag har statsministeren nærmest karakter af statsleder, hvorfor det kan undre, at statskundskaben sjældent beskæftiger sig med emnet. Jeg har derfor forsøgt at skabe opmærksomhed omkring både statsministerembedet og statsministres retorik, og der er talrige måder at følge op på emnet, der ville kunne nuancere vores forståelse af vores regeringsledere. Der er f.eks. masser af inspiration at hente i studierne af det amerikanske præsidentembede, som denne artikel har draget nytte af. Statsministre vurderes og portrætteres endvidere oftest af journalister, der sjældent har et længere historisk perspektiv end deres egen professionelle karriere. Virkeligheden er ofte mere kompliceret og kendskab til vores regeringsførelse må antages at have både en afgørende politologisk og historisk værdi.

Litteratur

- Bording, Kristen (1976), *Dagbog over Danmarks første socialdemokratiske ministerium 1924-1926*, Aarhus: Universitetsforlaget.
- Campbell, Karlyn Kohrs og Jamieson, Kathleen Hall (1990), *Deeds Done in Words: Presidential Rhetoric and the Genres of Governance*, Chicago: University of Chicago Press.
- Cohen, Jeffrey E. (1995), "Presidential Rhetoric and the Public Agenda", *American Journal of Political Science*, 39(1): 87-107.
- "Dagens radio og fjernsyn" (1955, 4. oktober), *Politiken*, s. 22.
- "Dagens Radiofoni" (1926, 5. oktober), *Politiken*, s. 7.
- Dallek, Robert (1996), *Hail to the Chief – The Making and Unmaking of American Presidents*, New York: Oxford University Press.
- "Den Ny Rigsdagssamling aabnes" (1918, 2. oktober), *Politiken*, s. 1.
- Elkan (6. september 2009), *Lixtal og lix – alt om lix og lixtal fra en kritisk vinkel*, lokaliseret d. 2. maj 2012: <http://www.elkan.dk/lixtal.asp>.
- Engelsoft, Povl (1949), "Under grundloven af 1866", i Knud Fabricius, red., *Den danske rigsdag* (bind 2), København: Schultz.
- "Festlig Aabning af Rigsdagen i Dag", (1948, 5. oktober), *Politiken*, s. 1.
- "Forhandlingerne paa Folkethinget", *Rigsdagstidende*, 1.-77. årgang, København: Bianco Lunos Hoftrykkeri.
- Hill, Kim Quaile (1998), "The Policy Agendas of the President and the Mass Public: A Research Validation and Extension", *American Journal of Political Science*, 42(4): 1328-34.
- Hjelholt, Holger (1949), "Under junigrundloven (1849-1866)", i Knud Fabricius, red., *Den danske rigsdag* (bind 1), København: Schultz.
- Jensen, Jesper Troels, red., *Danske taler – dokumentationscentret for dansk talekunst og mundtlig kulturarv*, lokaliseret d. 2. maj 2012: www.dansketaler.dk.
- Jensen, Klaus Bruhn, red. (1997), *Dansk mediehistorie 2: 1880-1960*, København: Samlerens Forlag.
- Knudsen, Tim (2007), *Fra folkestyre til markedsdemokrati*, København: Akademisk forlag.
- Kock, Kristian, fortæller, (2010), *Danskernes akademi: Bag om Borgen: Åbningstaler* [Dokumentar], Danmark: DR, lokaliseret 20. juni: www.dr.dk/DR2/Danskernes+akademi/Borgen/Borgen_forelaesning_folketingets_aabning.htm
- Lauritsen, Rikke (2009), *Når statsministre taler om velfærd – statsministrenes åbningstaler fra 1960 til 2008*, København: Institut for Statskundskab, Københavns Universitet.
- Melbin, Eva Fischer og Melbin, Franz-Michael Skjold (2011), *Nu gælder det Danmark*, København: Lindhardt og Ringhof.
- Moen, Mathew (1988), "The Political Agenda of Ronald Reagan: A Content Analysis of the State of the Union Messages", *Presidential Studies Quarterly*, 18(4): 775-85.
- "Politikens Radio-Programmer" (1932, 4. oktober), *Politiken*, s. 21.
- "Radio-program" (1951, 2. oktober), *Ekstra Bladet*, s. 7.
- "Rigsdagen" (1901, 5. oktober), *Politiken*, s. 1.
- Rigsdagens Bureau, *Aarbog for Rigsdagssamlingen*, (årene 1898-1925), København: Gyldendalske boghandel, Nordisk forlag.
- Rigsdagens Præsidium (1925, 26. sep.), *Referat fra Præsidiets møde*, Udleveret af Folketingets bibliotek.
- "Rigsdagens Sammentræden i dag" (1925c, 5. oktober), *Politiken*, s. 9-10.
- "Rigsdags-Aabning" (1921, 4. oktober), *Ekstra Bladet*, Aften-udgave, s. 1.
- "Rigsdags-Aabningen" (1947, 8. oktober), *Politiken*, s. 10.
- Stauning, Thorvald (1923), *Parlamentarisme eller Diktatur? Kan Parlamentslede helbredes?* København: Fremad.
- Skou, Kaare R. (2005), *Dansk politik A-Å*, København: Aschehoug.
- Søllinge, Jette D. & Thomsen, Niels (1989), *De danske aviser 1634-1989: Bind 2 1848-1917*, Odense: Odense Universitetsforlag.
- Teten, Ryan L. (2003), "Evolution of the Modern Rhetorical Presidency: Presidential Presentation and Development of the State of the Union Address", *Presidential Studies Quarterly*, 33(2): 333-46.
- Teten, Ryan L. (2007), "'We the People': The 'Modern' Rhetorical Popular Address of the Presidents during the Founding Period", *Political Research Quarterly*, 60(4): 669-82.
- "Trontale til Oktober" (1925a, 16. april), *Politiken*, s. 2.
- "Trontale ved Rigsdagens Aabning" (1925b, 17. september), *Politiken*, s. 2.

Wendt, Franz W. (1949), "Rigsdagen 1915-1940" i Knud Fabricius, red., *Den danske rigsdag* (bind 2), København: Schultz.

Noter

- 1 Jeg skylder derudover Tim Knudsen en stor tak for uvurderlig sparring i arbejdet med artiklen.
- 2 I Rigsdagstidende omtales talen som *trontale* til 1901, siden har den ingen præcis titel. I Aarbog for Rigsdagssamlingen, har talen titlen *trontale* sidste gang i 1906.
- 3 Oplæsningen af reskripterne foregår i perioden 1850-1854 af premierministeren, i 1855-1865 er det indenrigsministeren, fra 1866 er det konseilspræsidenten, der i 1918 skifter titel til statsminister.
- 4 Skou skriver bl.a. om trontale: *Der holdes en trontale ved begyndelsen af hver Folketingssamling. Betegnelsen stammer fra tidligere, hvor talen blev holdt fra tronen, dvs. af kongen på statsministerens vegne* (Skou, 2005: 672). Det var altså ikke en årlig begivenhed og det er ikke til at sige, om det var på statsministerens vegne. Som det fremgår af denne artikel, findes begreberne trontale og statsminister heller ikke på samme tid i dansk politisk historie, som Skou skriver.
- 5 Hilmer Baunsgaards tale fra 1971 skiller sig meget ud, da regeringsdannelsen efter valget foregår sideløbende med åbningen af Folketinget. Så Baunsgaard holder i sin rolle som leder af et forretningsministerium den i Grundloven forpligtede tale.
- 6 Lixtal er en udregning, der inddrager længde af sætninger og antallet af ord på over seks bogstaver i forhold til ord i alt (jf. Elkan, 2009). Udregningen: $[\text{antal ord} / \text{antal punktummer}] + [(\text{ord med over seks bogstaver} / \text{antal ord}) * 100] = \text{lix-tallet}$.

Politisk kronik 2. halvår 2011

**Lars Bille, Lektor, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet,
lb@ifs.ku.dk**

Det satte selvfølgelig sit præg på partiernes sommergruppemøder, at alle vidste, at der snart skulle afholdes valg til Folketinget. Det eneste usikkerhedsmoment var, om valget ville blive udskrevet, så det kunne afvikles og en regering dannes, inden Folketinget samledes den første tirsdag i oktober, eller det skulle afholdes efter den dag, dog senest den 13. november.

Der kom ikke noget substantielt nyt frem på sommergruppemøderne. Positioner var for længst lagt fast. Venstre meldte ud, at det gik efter en fortsættelse af VK-regeringen uden deltagelse af Dansk Folkeparti, som selv mente, at partiet nu havde demonstreret, at det var regeringsdueligt. Partiet bestemte selv, om det ville i regering eller ej, fastslog Pia Kjaersgaard den 18. august. De konservative ville også have en forlængelse af VK-regeringen uden Dansk Folkepartis deltagelse. Dermed havde de to regeringspartier klart sagt, at de borgerlige vælgere, der mente, at Dansk Folkeparti havde haft for meget magt i de foregående ti år, ikke behøvede at være bekymrede for, at den blev øget yderligere gennem regeringsdeltagelse. Hensigten var at få taget det tema ud af den kommende valgkamp. Afhængig af De Konservatives valgresultat udelukkede Lars Barfoed ikke kategorisk den mulighed, at de ville pege på Lars

Løkke Rasmussen som statsminister, men forblive uden for en regering i rollen som støtteparti.

Socialdemokratiet og Socialistisk Folkeparti ville for første gang gå samlet til valg på de gennem lang tid udarbejdede fælles planer. Socialistisk Folkeparti mente det dog nødvendigt selv at opstille tolv punkter, som det gerne ville måles på efter en valgperiode. Det handlede blandt andet om at skaffe 60.000 nye arbejdspladser på tre år, sikre danske løn- og arbejdsforhold på danske arbejdspladser, højere beskatning af millionærerne og mindre af pensionister og almindelige lønmodtagere, en hurtigere behandling af kræft og andre livstruende sygdomme, hurtigere hjælp til psykisk syge børn og unge, højst 24 elever i skoleklasserne, flere praktikpladser og billigere offentlig transport finansieret af en betalingsring om København.

Det radikale Venstre ville stadig pege på Helle Thorning-Schmidt som statsminister. I det radikale bagland var der delte meninger om, hvorvidt partiet skulle i regering eller ej. Det måtte bero på konkrete forhandlinger om et regeringsgrundlag. Her nævnte Margrethe Vestager, at partiets betingelser for at gå med i en regering var, at alle aftalte reformer - blandt andet genopretningspakken og tilba-

getrækningsreformen – blev gennemført, og at skatten ikke måtte stige. Det flugtede ikke særlig godt med Socialdemokraternes og folkesocialisternes planer.

Regeringspartierne arbejdede på at færdiggøre en vækstplan og en boligpakke, der skulle præsenteres samtidig med regeringens forslag til finanslov for 2012. Dette kunne være affyringsrampen for udskrivelse af valget. Timingen blev dog ødelagt, da Helle Thorning-Schmidt den 20. august på live-tv sagde, at hun ønskede et nationalt kompromis om boligmarkedet bestående i, at boligkøbere ikke skulle betale tinglysningsafgift og kommunal grundskyld fra den 1. september 2011 til 1. januar 2013 samt slippe billigere i ejendoms-værdibeskatning i samme periode. Så måtte Lars Løkke Rasmussen pr. mobiltelefon og stillfoto på tv-skærmen lancere regeringens boligpakke, som indeholdt de samme forslag. Affyringsrampen var blevet midlertidigt demonteret. Finansminister Claus Hjort Frederiksen kaldte oppositionens manøvre for simpelt tyveri.

Den 23. august fremlagde regeringen Holdbar Vækst på et pressemøde, der forunderligt nok var lagt på nøjagtig sammen tidspunkt, hvor Socialdemokraterne havde indkaldt til pressemøde efter deres sommergruppemøde. Så stod den 1-1 på chikanekontoen. Mere interessant var det, at statsministeren inviterede til forhandlinger om planen, så de nødvendige lovændringer kunne gennemføres i Folketinget, når det alligevel var samlet til førstebehandling af finansloven den 6. september. Dermed var valgudskrivelsen udskudt et stykke tid endnu.

Vækstplanen var tilsyneladende ikke, som det ellers ofte havde været praksis, forhåndsforhandlet med Dansk Folkeparti. Mens partiet nok kunne gå med til eksempelvis fremrykningen af offentlige investeringer, skattefri udbetaling af efterlønsbidraget og en boligjobplan med fradrag for serviceydelser hos

private, så var det nemlig imod boligpakken. Dermed var der ikke flertal for planen. Et nationalt kompromis med Socialdemokraterne og Socialistisk Folkeparti var ikke en mulighed, dels fordi boligpakken var finansieret af midler fra tilbagetrækningsreformen, som de jo var imod, dels fordi ingen af parterne i realiteten var interesserede i at indgå væsentlige forlig så tæt op til valget.

Finansminister Claus Hjort Frederiksen fastholdt, at boligpakken var en så central del af regeringens vækstpakke, at den ikke kunne udgå. Dermed var forhandlingerne brudt sammen. Derfor meddelte statsminister Lars Løkke Rasmussen på et pressemøde på gårdspladsen foran statsministerens embedsbolig på Marienborg den 26. august kl. 11.00, at han havde indstillet til Hendes Majestæt Dronningen, at der blev udskrevet valg til Folketinget til afholdelse torsdag den 15. september.

Ni partier deltog i kampen om de 4.079.910 vælgeres kryds. Partierne havde opstillet i alt 804 kandidater, fire færre end ved valget i 2007. Af de opstillede kandidater var 267 kvinder, 7 flere end i 2007, hvilket betød, at kvindeprocenten steg beskedent fra 32,2 til 33,3. Af de 175 valgte kandidater var 68 kvinder, to flere end i 2007. Kvindeprocenten blandt de valgte kandidater steg fra 37,7 i 2007 til 38,9 i 2011.

Valgkampen havde i realiteten været i gang i mere end et år, og de sidste hektiske tre uger ændrede ikke på, hvad der allerede var fastlagt som valgets hovedtema: Hvilken partikonstellation ville være bedst til at bringe Danmark ud af den økonomiske krise nu og her og samtidig sikre balancen i dansk økonomi på længere sigt. For første gang siden 2001 var de økonomiske spørgsmål højest placeret både på mediernes, politikernes og vælgeres dagsorden. Vælgerne blev stillet over for et klart valg: Skulle Lars Løkke Rasmussen fortsætte som statsminister, el-

ler skulle Socialdemokraternes leder Helle Thorning-Schmidt overtage posten. Bag dette personvalg havde vælgerne endnu et klart politisk valg: Skulle det være regeringens blå plan eller Socialdemokraternes og Socialistisk Folkepartis røde plan, der skulle gennemføres. Fordele og ulemper ved disse planer havde været diskuteret i månedsvis, og valgkampen føjede ikke noget nyt til de allerede kendte standpunkter. I den henseende blev valgkampen egentlig ganske tam og forudsigelig.

Partierne havde haft lang tid til at forberede sig på valgkampen, så tonsvis af materiale med et hav af beregninger, løfter og visioner blev spredt over landet via de sædvanlige valgkampskanaler. Nyt var det, at nogle af partierne i langt højere grad end tidligere benyttede sig af at stemme dørklokker, og at de målrettede deres kampagne specifikt til bestemte vælgergrupper i stedet for at skyde med spredhagl. Valgkampen blev den hidtil dyreste med et forbrug i omegnen af 150 millioner kroner. Ifølge de daglige meningsmålinger rykkede den ikke afgørende ved den overordnede fordeling af stemmerne, der var på tidspunktet for valgets udskrivelse, nemlig 52 procent til partierne bag Helle Thorning-Schmidt og 48 til dem bag Lars Løkke Rasmussen.

At det hele måske alligevel ikke var helt så fastlåst i en rød eller blå blok, kom frem, da de radikales leder Margrethe Vestager og De Konservatives leder Lars Barfoed – givetvis inspireret af samarbejdet om tilbagetrækningsreformen – den 27. august gav hinanden hånden på, at det skulle være slut med blokpolitik. Lars Barfoed erklærede, at finanslovene ikke længere skulle aftales i et snævert samarbejde alene med Dansk Folkeparti, og Margrethe Vestager ville sikre, at en socialdemokratisk ledet regering ikke alene baserede finanslovene på Enhedslistens stemmer. Hvis valgresultatet nogenlunde fulgte meningsmålingerne ville det være svært for de andre

partier at komme uden om det, de to partier kunne enes om, lød det optimistisk fra de to partiledere.

Den 8. september, en uge inden valgdagen, bragte dagbladet BT en artikel om, at Helle Thorning-Schmidt uberettiget havde benyttet sin ægtefælles danske skattefradrag fra 1999 til 2008. Artiklen byggede på den ni siders lange afgørelse, SKAT traf i 2010, som Helle Thorning-Schmidt dengang ikke ønskede at offentliggøre, fordi den indeholdt private oplysninger. Avisen havde altså fået adgang til fortroligt materiale. Hun ville ikke kommentere indholdet i artiklen, men understregede, at hun havde fulgt reglerne til punkt og prikke og derfor ikke havde – eller havde haft – noget udestående med SKAT.

SKAT anmeldte omgående sagen til politiet for at finde frem til, hvem der havde lækket det fortrolige materiale til BT. Avisens chefredaktør fastholdt, at det var helt tilfældigt og ganske uden politiske bagtanker, at artiklen blev bragt en uge inden valgdatoen. Statsminister Lars Løkke Rasmussen ville klogeligt nok ikke kommentere sagen, og han afviste på det skarpeste, at nogen i Venstre skulle stå bag lækagen. Mens skatteminister Peter Christensen og hans særlige rådgiver afviste, at de havde set afgørelsen i skattesagen, og at de skulle have haft noget med lækagen at gøre, nøjedes tidligere skatteminister Troels Lund Poulsen med at erklære, at han ingen kommentarer havde til sagen, med henvisning til at der nu var indledt en politisag.

I de sidste dage af valgkampen halede partierne bag Lars Løkke Rasmussen lidt ind på oppositionen, så det dagen før valget stod 51-49. Da mange vælgere som sædvanligt først træffer deres endelige partivalg på selve valgdagen, var spændingen om udfaldet til sidst ganske intens. Først hen mod midnat lå det klart, hvorledes de 87,7 procent af de valgberettigede havde fordelt deres stemmer, nemlig at der bag Helle Thorning-Schmidt var 89

mandater (tabel 1), lige akkurat nok til, at der var et flertal bag hende.

Det flertal var først og fremmest sikret gennem den store fremgang, som Enhedslisten og Det radikale Venstre havde opnået med otte mandater hver, mens Socialdemokraterne havde en tilbagegang på ét mandat. Det var det fjerde valg i træk, at partiet havde tilbagegang og dermed havde stabiliseret sig på et niveau på omkring 25 procent af vælgerne. De tider, hvor partiet i vælgermæssig henseende lå i en klasse for sig selv, syntes forbi. Socialistisk Folkeparti betalte en pris for alliancen med Socialdemokraterne med et tab på syv mandater, primært til Enhedslisten. Der havde under valgkampen været flere kritiske røster fremme i partiet om, at det ikke var tilfredsstillende, at der ikke var plads til markering af partiets profil. At partiet blev mindre end de radikale, gjorde kun ondt værre.

Valget blev noget nær en katastrofe for De Konservative, som blev henvist til at være det mindste parti i Folketinget med blot 8 mandater, ét mindre end Liberal Alliances ni. Sidstnævnte havde nu gjort de mange spådomme om dets snarlige forsvinden fra Folketinget til skamme med en fremgang på fire mandater. Dansk Folkeparti oplevede for første gang siden partiets stiftelse i 1995 en tilbagegang, som dog ikke var større end tre mandater. Venstre fastholdt stillingen med en fremgang på et enkelt mandat. Kristen-demokraterne formåede ikke at komme over spærregrænsen. Alt i alt relativt stor stabilitet blokkene imellem, men med store udsving internt i blokkene, udsving, som kunne vise sig at blive nok så betydningsfulde, når der skulle dannes regering og lovgivningsarbejdet påbegyndes.

Lars Løkke Rasmussen meddelte på valgnatten, at han ville indgive regeringens afskedsbegæring til Dronningen og bede hende om at indkalde partierne til en dronningerunde. Den 16. september afgav partierne deres råd

til Dronningen. Socialdemokraterne og Socialistisk Folkeparti tilrådede, at Helle Thorning-Schmidt skulle lede forhandlingerne om en ny regering. Enhedslisten pegede på hende som statsminister. Det samme gjorde Det radikale Venstre, men med den tilføjelse, at det var med henblik på dannelsen af en koalitionsregering, der ville samarbejde bredt i Folketinget, og som kunne føre en ansvarlig økonomisk politik, som samtidig gav muligheder for investeringer i uddannelse, og føre en udlændingepolitik, der værnede om borgernes rettigheder.

Dronningen anmodede herefter Helle Thorning-Schmidt om at lede forhandlinger med henblik på dannelsen af en ny regering. I sandhed et meget åbent mandat. Intet om koalitionsregering, om bredest mulige regering eller hvilke partier den skulle bestå af, sådan som mandatet undertiden kan være formuleret. Et sådant åbent mandat var trods alt ikke uden betydning, da det endnu ikke var afklaret, om Det radikale Venstre ville deltage i en regering, men deres råd til Dronningen om en koalitionsregering og bredt samarbejde kunne godt tolkes i retning af, at det var, hvad partiet stilede efter.

Regeringsforhandlingerne foregik i dybeste hemmelighed på et for pressen ukendt sted uden for Christiansborg. De tre partiers forhandlere var enige om ikke at kommentere på udviklingen i processen og de nye folketingsgrupper og partiernes baglande blev bedt om også at forholde sig helt tavse. Først efter en uges tid fandt pressen ud af, at forhandlingerne foregik i tårnet på hotel Crowne Plaza. Dens dækning af forløbet måtte dog fortsat skrives efter devisen, at det erfares eller det forlyder, men intet konkret slap ud. Det skortede dog ikke på artikler, der opremsede alle de punkter, hvor de tre partier var uenige, herunder især hvor Det radikale Venstre havde markant andre holdninger end de to andre partier, nemlig vedrørende den overordnede økonomiske politik og på udlændingeom-

rådet. De tre partier måtte også inddrage de krav til et regeringsgrundlag, Enhedslisten havde præsenteret Helle Thorning-Schmidt for på et møde den 19. september. Det var partiets helt klare forventning, at det fik indflydelse på regeringsgrundlaget af den simple grund, at dets 12 mandater var nødvendige for at sikre den nye regerings overlevelse.

Den 2. oktober kunne Helle Thorning-Schmidt meddele Dronningen, at hun havde afsluttet forhandlingerne med det resultat, at der var aftalt et regeringsgrundlag for en mindretals koalitionsregering bestående af Socialdemokratiet, Det radikale Venstre og Socialistisk Folkeparti, og at det var godkendt af de respektive partiers kompetente forsamlinger. Dronningen overlod hende følgelig at danne en sådan regering, som officielt udnævntes den 3. oktober. For første gang siden partiets formelle stiftelse i 1959 deltog Socialistisk Folkeparti i en regering, og for første gang havde Danmark fået en kvindelig statsminister.

Hun stod i spidsen for en regering med 23 ministre fordelt med elleve til Socialdemokraterne, seks til Det radikale Venstre og seks til Socialistisk Folkeparti (tabel 2). Det var overraskende for nogle, at kun ni af ministrene var kvinder svarende til 39 procent. Regeringen rummede den yngste minister nogensinde, den 26-årige skatteminister Thor Möger Pedersen (SF), og den første med indvandrerbaggrund Manu Sareen (RV). Kun to af ministrene havde erfaring fra tidligere ministerposter, nemlig Margrethe Vestager og Henrik Dam Kristensen, så begynderfejl var vel at forvente.

Ministerlisten manglede Henrik Sass Larsens navn, selvom han tilhørte den absolutte inderkreds omkring statsministeren. Ifølge pressens oplysninger havde han selv meldt, at han ikke stod til rådighed som minister, fordi Politiets Efterretningstjeneste ikke havde givet ham en ren sikkerhedsvurdering, angiveligt

på grund af at han havde haft kontakt med et fremtrædende medlem af den lokale Bandidos rockergruppe i Køge.

Som sagt var det første gang, Socialistisk Folkeparti var med i en regering. Partiet havde tabt stemmer, men vundet regeringsmagt. Nu skulle den dybt indgroede oppositionskultur i partiorganisationen erstattes af en regeringsansvarskultur, og en sådan omstilling er meget svær og tidkrævende. Det var lykkedes på kort tid for Dansk Folkeparti, da det i 2001 blev støtteparti for VK-regeringen, primært på grund af den bevidst konsekvente og hårde topstyring af partiet og dets unge alder. Det forekom ulig vanskeligere for folkesocialisterne, fordi partiet gennem årtier havde været præget af et nærmest ligeværdigt forhold mellem folketingsgruppen og medlemsorganisationen, af en høj grad af medlemsdemokrati, af åbne uenigheder og debatter med højt til loftet og langt til døren.

Jo længere væk fra magten et parti befinder sig, desto mere kan uenighed tolereres og trives. En regering er et magtcentrum og arbejder som en enhed, hvor der ikke tolereres solomeldinger og afvigende stemmeafgivning. Ministrene og folketingsgruppen kommer uvægerligt til at spille en dominerende rolle. Den test stod Socialistisk Folkeparti nu over for. Ihukommende den konservative partileder Lene Espersens skæbne luftedes der en vis bekymring for, om partiformand Villy Søvndal som udenrigsminister ville få tid og tilstedeværelse nok til at tackle den udfordring, det var at fortsætte omstillingen af Socialistisk Folkeparti.

Regeringsgrundlaget »Et Danmark, der står sammen« var et detaljeret og fyldigt dokument på knap 80 sider, som ikke meningsfyldt kan opsummeres her. Det fremgik, at Det radikale Venstre havde haft den afgørende indflydelse på udformningen af den overordnede økonomiske politik. Regeringen accepterede, at der mindst skulle være

balance på den strukturelle offentlige saldo i 2020, at efterleve EU's Stabilitets- og Vækstpagt og EU's henstilling om en strukturel forbedring af den offentlige saldo med 1,5 procent i 2011-2013 at gennemføre tilbage-
trækningsreformen i den form, de borgerlige partier havde aftalt før valget. Millionærskatten, ekstraskat på bankerne såvel som sløjfningen af nedsættelsen af topskatten var taget af bordet, men en fuldt finansieret skattereform, der markant sænkede skatten på arbejde, skulle gennemføres. Der var ikke længere tale om, at danskerne skulle arbejde 12 minutter mere, men der skulle fortsat indkaldes til trepartsforhandlinger om at øge arbejdsudbuddet. Der skulle gennemføres en kickstart af økonomien ved at fremrykke offentlige investeringer for 10 milliarder kroner. Den i forbindelse med Genopretningsplanen vedtagne halvering af dagpengeperioden skulle gennemføres, og en samlet dagpengereform skulle indgå i trepartsforhandlingerne. Generelt skulle den økonomiske politik styres efter et forsigtighedsprincip, som betød, at det offentlige først kunne bruge penge, når finansieringen var på plads.

Regeringsgrundlaget indeholdt planer om gennemførelsen af en lang række reformer med henblik på at styrke uddannelse, forskning og kompetencer, på at gennemføre en grøn omstilling ved en målrettet indsats for at udvikle ny grøn teknologi, på at omstille til vedvarende energi, på at reducere forureningen gennem blandt andet mere og billigere kollektiv trafik, etablering af en betalingsring i hovedstadsområdet og meget andet. På det udlændingepolitiske område skal det nævnes, at regeringen ville fjerne pointsystemet for tidsbegrænset ophold og for familiesammenføring, tilbageføre 24-års-reglen og tilknytningskravet til den definition, der var gældende, før pointsystemet blev indført i 2011, nedsætte garantistillelsen, så den igen var 50.000 kroner, afskaffe medborgerskabsprøven, nedlægge Integrationsministeriet, som var blevet oprettet i 2001, og fordele dets

opgaver på andre ministerier, samt afskaffe den permanente og faste grænsekontrol.

Som sagt lader det sig ikke gøre meningsfuldt at gennemgår hele regeringsgrundlaget her, men det gjorde pressens folk til gengæld minuttøst, og de behøvede blot at slå op på side ét i Grønspættebogen for politiske journalister for at finde overskriften til deres artikler: Løftebrud. Der var nok at tage af, hvis man vel at mærke alene hæftede sig ved, hvad Socialdemokraterne og Socialistisk Folkeparti havde sagt før og under valgkampen. Selvfølgelig skulle pressekorpsen også teste det uprøvede hold af ministre – herunder ikke mindst den nye statsminister – på de ugentlige pressemøder. Det faldt ikke altid ud til deres/hendes fordel. Gennem længere tid bragte pressen den ene historie efter den anden om løftebrud og behændigt hjulpet af oppositionens spinmaskiner blev det samlede billede i offentligheden derfor, at regeringen var kommet overordentligt dårligt fra start.

På linje med alle tidligere statsministre opfordrede Helle Thorning-Schmidt i åbnings-talen kraftigt til at få genskabt et bredt samarbejde i Folketinget. Den efterfølgende åbningsdebat viste dog ikke overraskende, at regeringens parlamentariske grundlag var og blev Enhedslisten. Den viste, at regeringen ikke havde realistiske muligheder for at skaffe sig et flertal til anden side i Folketinget. Den mulighed, der kunne have været gennem den fælles forståelse Det radikale Venstre og Det konservative Folkeparti havde luftet ved indledningen til valgkampen, var forsvundet med de konservatives dårlige valgresultat. Der var derfor heller ingen tvivl om, at det var med Enhedslisten, regeringen skulle forhandle en samlet finanslov igennem.

Den knappe tid, der var fra regeringens tiltrædelse, til finansloven for 2012 skulle være vedtaget, tillod ikke regeringen fra grunden at udfærdige sit eget finanslovsforslag. Fremgangsmåden blev derfor, at regeringen over-

tog den tidligere regerings forslag og så stille ændringsforslag til det. Den 3. november fremlagde regeringen forslaget. Et centralt element var at forsøge at kickstarte økonomien med en toårig vækstpakke ved igangsætning og fremrykning af offentlige investeringer for i alt 17,5 milliarder kroner, næsten en fordobling af det beløb der var nævnt i regeringsgrundlaget. Det betød at planlagte investeringer i jernbaner og motorveje skulle gennemføres hurtigere, at der skabtes bedre fysiske rammer i skoler, daginstitutioner og på sygehusene, at de almene boliger fik et løft, samt at der kunne investeres i grøn energi og kollektiv trafik. Ifølge regeringens beregninger forventedes vækstpakken at øge beskæftigelsen med knap 20.000 personer.

Desuden afsatte regeringen flere penge, blandt andet til forsknings- og uddannelsesområdet, til at afskaffe starthjælpen, kontanthjælpsloftet og loftet over børnechecken, til en midlertidig udskydelse af halveringen af dagpengeperioden frem til årsskiftet 2012/13, til oprettelse af 1.500 praktikpladser, til annullering af den tidligere regerings reduktion af tilskuddet til efterskoleelever, til genindførelse af gratis fertilitetsbehandling, til opprioritering af psykiatriområdet, til øget ulandsbistand, til politi og kriminalforsorg og til afskaffelse af multimedieskatten. I alt godt otte milliarder kroner.

Pengene ville regeringen skaffe gennem blandt andet afgiftsforhøjelser på øl, vin, cigaretter, chokolade, is, sodavand og slik, nedsættelse af det skattefrie loft over indbetalinger til ratepensioner, afskaffelse af arbejdsgiverbetalte pensionsindbetalinger, afskaffelse af skattefradrag for formueforvaltning i pensionsordninger, øgede afgifter på luftforurening blandt andet via vægtafgiften på biler, diverse besparelser på budgettet og træk på reserver. Forslaget opererede med et underskud på statens finanser på 96 milliarder kroner.

Enhedslisten tog relativt pænt imod regeringens udspil. Partiet havde selvfølgelig en række krav, som det ønskede gennemført. Det handlede blandt andet om at øge statens indtægter ved bedre beskatning af multinationale selskaber, øget beskatning af de højeste indkomster, afgift på handel med værdipapirer og reklametryksager, kvælstofafgift i landbruget og bedre skatteligning. På udgiftssiden ønskede partiet, at tidsbegrænsningen på sygedagpenge afskaffedes, at der ansattes 3.000 flere pædagoger og pædagogmedhjælpere samt, at der afsattes flere midler til bedre og billigere kollektiv trafik.

Venstres formand havde på selve valgnatten erklæret, at partiet under ingen omstændigheder ville stemme for flere skatter og afgifter. Han forsøgte at samle den borgerlige opposition om en sådan position, men uden succes. Partiet fastholdt dog synspunktet, og det i en sådan grad, at det ikke på forhånd ville garantere at stemme ja til den endelige finanslov, heller ikke selvom regeringen havde sit parlamentariske grundlag i orden gennem en aftale med Enhedslisten. Den linje ville De Konservative ikke følge. Venstre endte dog med at stemme for og brød dermed ikke den historiske tradition, at såkaldt ansvarlige partier altid stemte for statens husholdningsbudget, såfremt regeringens parlamentariske grundlag var på plads.

De videre forhandlinger forløb uden dramatik. De borgerlige partier var hurtigt ude af forhandlingerne. Vigtigt var det, at Enhedslisten den 12. november accepterede den økonomiske ramme, som regeringen havde fastlagt, efter at dets krav om afgift på husstandsomdelte reklamer var blevet imødekommet. Dermed kunne forhandlingerne alene koncentreres om, hvordan midlerne skulle fordeles. Også de forhandlinger forløb relativt gnidningsfrit, og den 20. november indgik parterne forlig.

Regeringens forslag var i alt væsentligt blevet imødekommet. Enhedslisten fik yderligere gennemført, at dagpengeperioden først skulle forkortes fra fire til to år fra januar 2013. Det havde regeringen også tilkendegivet, at den ville, men nu gjaldet udskydelse også en sidste restgruppe, som ellers ville have været faldet ud af systemet. Aktiveringsreglerne for de ledige lempedes, deres uddannelsesmuligheder blev forbedret, og der blev bevilget 500 millioner kroner til ansættelse af flere pædagoger og medhjælpere i daginstitutionerne.

I ti år havde vælgerne vænnet sig til, at når regeringen indgik en aftale med forhandlerne fra dens støtteparti, så var aftalen på plads. Sådan var det ikke længere. Enhedslistens forhandlere skulle ifølge partiets vedtægter først have godkendt aftalen af partiets hovedbestyrelse, før den var gældende. Den 20. november godkendte den med 23 stemmer for og to blanke den samlede finanslovsaftale. Dermed kunne Enhedslisten for første gang i partiets 22-årige historie stemme for finansloven.

Regeringen kunne med tilfredshed konstatere, at dens parlamentariske grundlag var i orden, og at den var kommet et stykke ad vejen mod at indfri valgløfter og realisere regeringsgrundlaget. Den var dog også klar over, at det denne gang nok var nemmere at nå til enighed med Enhedslisten, end det ville blive næste gang, fordi der trods alt var forståelse for, at regeringen i mangt og meget grundet tidspres havde været nødt til at bruge store dele af den forrige regerings forslag. En sådan forståelse kunne den næppe forvente var til stede i 2012, og centrale punkter i Enhedslistens program var endnu langt fra imødekommet.

I begyndelsen af november kom Helle Thorning-Schmidts skattesag igen på avisernes forsider. Politiken skrev den 10. november, at Skatteministeriets departementschef Peter Loft i sommeren 2010 havde holdt fem mø-

der med direktørerne for SKAT København, selvom afgørelse i personskattesager kun kan træffes af de regionale skattecetre. Departementet kan ikke træffe konkrete afgørelser. Peter Loft begrundede afholdelsen af møderne med en henvisning til en udtalelse fra Ombudsmanden om, at departementet kan indhente oplysninger fra SKAT om enkeltsager, f.eks. for at kunne orientere ministeren om sager af politisk interesse. Det undrede, at Peter Loft dengang havde udtalt, at han ikke kendte sagen på trods af, at han på det tidspunkt allerede havde holdt to møder med SKAT København. Det undrede også, da det kom frem, at Peter Loft skulle have forsøgt at få noget tekst med i den endelige afgørelse.

Departementets interesse i sagen rejste også spørgsmålet, om og i givet fald i hvilket omfang og på hvilken måde Venstres daværende skatteminister Troels Lund Poulsen og hans spindoktor Peter Arnfeldt var indblandet i sagen og i selve lækagen. Skatteminister Thor Möger Pedersen bad den 14. november Peter Loft og direktør for SKAT i København Erling Andersen om hurtigst muligt at aflevere en skriftlig redegørelse om forløbet. Han fandt efterfølgende, at begge redegørelser tydede på, at der havde været en eller anden form for politisk involvering for eksempel i form af, at et notat, Peter Loft havde afleveret til SKAT København, var blevet udleveret til ham af skatteministeren eller hans særlige rådgiver. Notatet, som muligvis var udarbejdet af Venstres pressetjeneste, konkluderede, at Helle Thorning-Schmidts mand var skattepligtig til Danmark.

På baggrund af de to redegørelser og de informationer, pressen gravede frem, besluttede regeringen den 2. december at nedsætte en undersøgelseskommission med en landsdommer for bordenden for at få undersøgt og redegjort for, i hvilket omfang der var videregivet eller forsøgt videregivet fortrolige oplysninger, samt om der havde været tale om politisk indblanding i sagsbehandlingen og i

selve afgørelsen. Var det tilfældet, kunne det i yderste fald lede til en rigsretssag mod Troels Lund Poulsen. Sagen blev yderligere skærpet, da Ekstrabladet den 4. december brød et af de helligste principper i journalistikken, kildebeskyttelsen. Begrundelsen var, at det var avisens opgave at afsløre magthavernes magtmisbrug, ikke at dække over det. Bladet afslørede, at Troels Lund Poulsens spindoktor Peter Arnfeldt havde tilbudt avisen oplysninger fra den strengt fortrolige afgørelse i skattesagen. Det var herefter nærliggende at gætte på, at kilden var den samme til BT's artikel med de fortrolige oplysning, som avisen havde bragt under valgkampen. Sagen var nu kommet mistænkeligt tæt på Venstre, og derfor valgte Troels Lund Poulsen i forståelse med partiets ledelse den 5. december at søge orlov fra Folketinget.

Den europæiske statsgældskrise blev uddybet i løbet af halvåret. Gigantiske hjælpepakker blev sat i søen for at redde de finansielle markeders tillid til euroen. Den 11. december endte et møde mellem EU's stats- og regeringschefer med, at de 17 eurolande efter stærkt pres fra Tyskland og Frankrig blev enige om at igangsætte en stabilitets- og finanspolitisk union, hvor de gensidigt forpligtede hinanden til blandt andet at sørge for, at det strukturelle underskud på statsfinanserne højst måtte være en halv procent af bruttonationalproduktet, at reglen skulle skrives ind i national lovgivning, og at der kunne sanktioneres mod lande, der ikke opfyldte kravene. Storbritannien besluttede allerede på mødet at stå uden for europagten, medens de resterende EU-lande senere kunne tilslutte sig aftalerne, hvis de ville. EU var ved at blive et EU i to hastigheder.

Partiernes holdning til, om Danmark skulle tilslutte sig eller ej, fulgte den sædvanlige skillelinje i EU-spørgsmål. Afgørende for

alle var dog, at der ikke måtte være tale om en krænkelse af det danske euroforbehold, ligesom det skulle undersøges, om en folkeafstemning juridisk set var nødvendig. Udenrigsminister Villy Søvndals hurtige melding om, at en tilslutning kunne skade en dansk kickstart af økonomien, og at han havde svært ved at se en dansk tilslutning til hele pagten, frustrerede de to andre regeringspartier. Aftalens ensidige fokus på snævre budgetbalancer og ikke på vækst og beskæftigelser bekymrede socialdemokrater og venstreorienterede i Danmark og resten af Europa. Den konkrete udformning af aftalen var alene en sag for de 17 eurolande, og af et udkast hertil fremgik det, at det danske forbehold var indskrevet, og at Danmark følgelig ikke ville få nye forpligtelser eller blive omfattet af det nye systems sanktionsmuligheder. Her stod sagen ved årets udgang.

Halvåret bød på en række historiske begivenheder. For første gang nogensinde fik landet en kvindelig statsminister, en regering, hvori Socialistisk Folkeparti deltog, og en finanslov vedtaget med Enhedslistens stemmer. Ti års borgerlig regeringsmagt blev erstattet af en centrum-venstre-regering, hvis parlamentariske grundlag hvilede på beslutninger truffet af Enhedslistens hovedbestyrelse, medmindre regeringen kunne forliges med de borgerlige partier. De måtte nu udvikle en oppositionspolitik, og meldingerne fra dem i løbet af halvåret tydede bestemt ikke på, at de var til sinds at redde regeringen, hvis Enhedslisten faldt fra.

For alle partier var der opstået en ny og uvant partipolitisk virkelighed, som de og vælgerne nu måtte forholde sig til, en virkelighed, som potentielt rummede kimen til en mere uforudseelig politisk udvikling end den, de havde oplevet i de foregående ti år.

*Tabel 1. Folketingsvalg 1998-2011.
Partiernes relative stemmefordeling. Mandattal i parentes.*

	1998	2001	2005	2007	2011
S	35,9 (63)	29,1 (52)	25,8 (47)	25,5 (45)	24,8 (44)
RV	3,9 (7)	5,2 (9)	9,2 (17)	5,1 (9)	9,5 (17)
KF	8,9 (16)	9,1 (16)	10,3 (18)	10,4 (18)	4,9 (8)
CD	4,3 (8)	1,8 (0)	1,0 (0)	-	-
SF	7,6 (13)	6,4 (12)	6,0 (11)	13,0 (23)	9,2 (16)
DF	7,4 (13)	12,0 (22)	13,3 (24)	13,9 (25)	12,3 (22)
KRF/KD	2,5 (4)	2,3 (4)	1,7 (0)	0,9 (0)	0,8 (0)
V	24,0 (42)	31,2 (56)	29,0 (52)	26,2 (46)	26,7 (47)
FRP	2,4 (4)	0,5 (0)	-	-	-
EL	2,7 (5)	2,4 (4)	3,4 (6)	2,2 (4)	6,7 (12)
NA/LA	-	-	-	2,8 (5)	5,0 (9)
Demokratisk Fornyelse	0,3 (0)	-	-	-	-
Minoritetspartiet	-	-	0,3 (0)	-	-
Uden for partierne	0,1 (0)	0,0 (0)	0,0 (0)	0,0 (0)	0,1 (0)
Stemmeprocent	85,9	87,1	84,5	86,6	87,7
Antal vælgere (1.000)	3.993	3.999	4.004	4.023	4.080

Kilde: Den officielle valgstatistik fra Danmarks Statistik.

Tabel 2. Regeringen Helle Thorning-Schmidt

Socialdemokraterne (A), Det Radikale Venstre (B) og Socialistisk Folkeparti (F) Udnævnt 03.10.2011 -

Helle Thorning-Schmidt (A), Statsminister

Margrethe Vestager Hansen (B), Økonomi- og indenrigsminister

Villy Søvnald (F), Udenrigsminister

Bjarne Corydon (A), Finansminister

Morten Bødskov (A), Justitsminister

Morten Østergaard Kristensen (B), Minister for forskning, innovation og videregående uddannelser

Thor Møger Pedersen (F), Skatteminister

Henrik Dam Kristensen (A), Transportminister

Ole Sohn (F), Erhvervs- og vækstminister

Carsten Hansen (A), Minister for by, bolig og landdistrikter

Mette Frederiksen (A), Beskæftigelsesminister

Christine Antorini (A), Børne- og undervisningsminister

Karen Hækkerup (A), Social- og integrationsminister

Mette Gjerskov (A), Minister for fødevarer, landbrug og fiskeri

Martin Lidegaard (B), Klima-, energi- og bygningsminister

Pia Olsen Dyhr (F), Handels- og investeringsminister

Astrid Krag (F), Minister for sundhed og forebyggelse

Nick Hækkerup (A), Forsvarsminister

Ida Auken (F), Miljøminister

Nicolai Wammen (A), Europaminister

Manu Sareen (B), Minister for ligestilling og kirke og minister for nordisk samarbejde

Christian Friis Bach (B), Minister for udviklingsbistand

Uffe Elbæk (B), Kulturminister

Kilde: <http://www.ft.dk/Folketinget/findMedlem/regeringen.aspx>

**Aktivismens strategiske prioriteringer:
Review-essay om *Danish Foreign Policy
Yearbook 2012***

Med årets udgave af *Danish Foreign Policy Yearbook 2012* byder DIIS endnu en gang ind med det vægtigste tilbagevendende forum for evaluering af dansk udenrigspolitik – for diskussion af hvordan det går med at sikre og udvikle Danmarks rolle i verden. Det er i sig selv positivt, fordi det er vigtigt, at udenrigspolitikken bliver analyseret og kvalitetskontrolleret. Det er for det første vigtigt af hensyn til evalueringen af den førte politiks absolutte og relative omkostningseffektivitet. En løbende evaluering af både den overordnede logik og ambitionsniveau såvel som af underliggende indsatser og initiativer er særligt nødvendig når dansk udenrigspolitik hviler på et aktivistisk grundlag, som tilsiger, at Danmark bør være proaktiv snarere end reaktiv, gøre mere end det absolut minimalt nødvendige, ikke blot tilpasse sig, men arbejde for en særlig dagsorden. Disse rationaler og deres konkrete tilhørende initiativer bør efterprøves med jævne mellemrum – også, og for det andet, af hensyn til den demokratiske legitimitet som følger af en offentligt gennemsigtig diskussion af mål, midler, rationaler og resultater, hvad enten denne tager form i akademiske sammenhænge, i offentligheden eller i Folketinget.

Årbogen er en institution i dansk udenrigspolitik. Den har både en rolle som evalueringsforum (samtale mellem og til særligt vidende) og som forankring af denne særlige form for politik i det omkringliggende samfund (formidling af denne samtale til særligt interesserede). Fordi årbogen udkommer på engelsk, er den samtidig en stemme i den internationale diplomatiske, politiske og akademiske debat om Danmark og Danmarks rolle i verden. Årbogen er den eneste skriftserie, som konsekvent beskæftiger sig med dansk udenrigspolitik. Takket være en række centrale bidrag gennem

tiden er dens tidligere udgaver uomgængelige referencepunkter. Det betyder, at forventningerne til, hvad årbogen kan og bør levere i form af en platform for evaluering af dansk udenrigspolitik, nødvendigvis må være høje.

Overordnet set lever denne udgave af årbogen op til disse krav. 2012-udgaven følger de tidligere udgavers format. Den består derfor af en officiel beskrivelse af dansk udenrigspolitik i året, der gik, ved Udenrigsministeriets direktør, af en række essays forfattet af akademikere, en samling af relevante nye dokumenter, herunder officielle taler fra dansk udenrigspolitik, og endelig en samling data, herunder meningsmålinger, også fra det forgangne år. De akademiske essays har et format, der afspejler den politiknære årbogs interesser ved ikke at være unødigt teoretisk orienterede, selvom analyserne ofte er mere eller mindre eksplicit teoretisk informerede. Herover bidrager flere af dem eksplicit til igangværende debatter om dansk udenrigspolitisk prioritering. Essayene er af høj kvalitet, i væsentlig grad relevante og afspejler i det hele taget det stærke danske universitetsmiljø indenfor international politik.

I det første af disse skriver franske Matthieu Chillaud om Danmarks og Frankrigs ambivalens i forhold til euro-atlantisk sikkerheds- og alliancepolitik fra den kolde krig og frem til i dag, og peger på både udviklinger og geopolitiske grundtræk. Rasmus Alenius Boserup fortæller i sit kapitel historien om det danske demokratifremmeinitiativ i det større Mellemøsten før og efter det arabiske forår og identificerer derved langsigtede erfaringer for denne form for politik. Peter Viggo Jakobsen og Karsten Møller argumenterer i deres bidrag for, at den danske indsats i Libyen var et eksempel på en særlig dansk tilgang til brug af militære midler, og sætter i den forbindelse indsatsen og dens styringsmæssige, strategiske og politiske træk ind i den større ramme, der udgøres af spørgsmålet om brug af militær magt som led i aktivismen. Mar-

lene Wind fortæller historien om, hvordan den indenrigspolitiske beslutning om grænsebommene og fornyet toldkontrol i forbindelse med et forlig mellem VK-regeringen og Dansk Folkeparti pludselig blev til en diplomatisk krise i EU-regi under indtryk af en irriteret nabo mod syd. Endelig stiller og besvarer Jens Ringsmose og Anders Henriksen det følsomme og vigtige spørgsmål om, hvad Danmark fik ud af den aktivistisk begrundede tilnærmelse til USA, særligt siden 11. september 2001.

Som det eneste af bidragene er Chillauds artikel ikke fokuseret på dansk udenrigspolitik alene, men på den komparative analyse af det danske henholdsvis franske forhold til sikkerhedspolitiske institutioner i vesten. Argumentet er, at begge lande over tid har udvist en særlig tvetydighed i forhold til sikkerhedspolitisk samarbejde. Under den Kolde Krig gjorde begge lande det over for NATO, sidenhen har begge tilnærmet sig NATO: Frankrig delvist og Danmark helhjertet. Men i forhold til EU's ambition om at blive en strategisk aktør står de to lande langt fra hinanden: "For at sige det lige ud er Danmark 'minimalist' og ønsker en stærk amerikansk tilstedeværelse i Europa, hovedsageligt for at forebygge et fransk-tysk overherredømme, hvorimod Frankrig – der er positivt indstillet overfor en supranational FUSP, som begrænser, hvis ikke udelukker USA fra en rolle i europæiske sikkerhedsarrangementer – er mere 'maksimalistisk'" (p. 66 – oversat af forfatteren). Artiklens geopolitiske grundobservation er altså, at fornyet national tilnærmelse til internationalt samarbejde vil ske efter forskellige principper, som er affødt af de to landes relative størrelse i Europa.

De geopolitiske grundvilkår er med andre ord ikke noget, man kan tale væk som udgangspunkt for dansk udenrigspolitik. Det betyder blandt andet, at en eventuel ophævelse af forsvarsforbeholdet bliver mest meningsfuld for Danmark, hvis et pragmatisk arbejdsforhold

er blevet etableret mellem NATO og EU. Et Europa uden tydelig amerikansk forankring er ikke i dansk interesse. Små lande følger sig mere udsatte over for store lande, der er tæt på end langt væk. Et EU-forsvarspolitisk samarbejde kan være et udmærket supplement til NATO, men det kan fra et dansk synspunkt aldrig erstatte NATO-medlemskabet. Sammenligningen med Frankrig viser også, at dansk udenrigspolitik betinges af en række ydre og langvarige faktorer, som gør, at det faktisk er muligt at eksplicitere overordnede retningslinjer for dansk udenrigspolitik på højeste niveau – for, hvad man kan kalde dansk *grand strategy*. Derved understreges også et grundvilkår, der gør udenrigspolitikken særlig, nemlig, at den ikke er en simpel ydre repræsentation af indre forhold, der kan finde sted efter forgodtbefindende, men at man må anskue dansk udenrigspolitikens muligheder i en international kontekst, som et spørgsmål om relative forskelle og iskolde interesser.

De fire øvrige artikler tematiserer hver især denne indre/ydre dynamik på forskellige måder ved at diskutere eksempler på, hvordan dansk udenrigspolitik i praksis er blevet udviklet under hensyn til eller påvirket af indenrigspolitiske forhold (tæl til 90-politik) eller mere strategisk-politiske hensyn (statsmandspolitik). I artiklen om demokratifremmeinitiativet illustreres det ved forholdet mellem den varierende hjemmepolitiske interesse for en planlagt langsigtet indsats og de pludselige udviklinger i form af det arabiske forår. Boserup tilføjer en tredje dimension udover de politiske prioriteringer og den embedsmandsrelaterede faglighed som afgørende elementer, nemlig den – begrænsede – videnskabelige viden om, hvordan man succesfuldt kan lave demokratifremme. Den virkelige politik er således ofte famlende, tentativ og kan miste modet, selvom intentionerne måske var rigtige fra begyndelsen.

I historien om Schengen-balladen er det indenrigspolitikken, der lidt uforsigtigt skvul-

per over i udenrigspolitikken og får utilsigtede konsekvenser. Episoden illustrerer flere basale betingelser for dansk udenrigspolitik. Danmarks udenrigspolitik er i sin europæiske form for længst holdt op med at være ren ekstern politik, ren *high politics*. I Europa er grænserne mellem indenrigs- og udenrigspolitik i vidt omfang udviskede. Samtidig er aktivismens investering i hårde sikkerhedspolitiske sammenhænge særligt i forhold til Storbritannien og USA ikke noget, der umiddelbart giver afkast, som kan spenderes i den daglige given og tagen, som EU-politikken består i, og hvor indrømmelser på ét niveau kan give bonus på et andet. EU-rammen og NATO-rammen er supplerende fora for dansk udenrigspolitik. Men måske har sikkerhedspolitikens dominerende rolle de sidste 10 år betydet, at for lidt af den overordnede opmærksomhed har rettet sig mod det europæiske samarbejde, hvor der sker flere ting med konkret betydning for dansk indenrigspolitik – for indretningen af den offentlige sektor såvel som for erhvervslivets vilkår – end der gør i det transatlantiske forhold?

Grænseboms-episoden antyder dermed også nogle begrænsninger ved aktivismens grundlæggende antagelser. Ved at gøre noget aktivt, noget mere end blot tilpasningspolitik vinder vi noget på tre områder, foreslår Jens Ring-smose og Anders Henriksen: bedre omdømme, bedre adgang til beslutningstagere og endelig konkrete gevinster. Disse tre områder er samtidig trappetrin, hvor de første er en forudsætning for de næste. Og Danmark har bestemt fået klare gevinster på de to første og måske endda det sidste af disse trin i forholdet til USA, viser kapitlet. Men velvilje, der er sparet op på én konto, kan ikke (altid) flyttes over til en anden. Schengen-problematikken understreger derfor Europa-politikens og Tysklands centrale rolle i Danmarks samlede udenrigspolitik. Den principielle udfordring afledt af Schengen-krise-styringen handler ikke kun om, at indenrigspolitik med en udenrigspolitisk dimension kan blive

til en udenrigspolitisk krise. For i situationen ville den velvilje som var blevet oparbejdet i forhold til USA være rar at have haft indenfor EU-kredsløbet. Men velviljekapital opfører sig tilsyneladende som svært omsættelige *bonusmiles* fra et flyselskab: de kan dårligt eller slet ikke veksles til andre flyselskabsalliancer. Hertil kommer, at sådanne *bonusmiles* har en udløbsdato. Omsat til den danske virkelighed tyder noget på, at vi bør sørge for at anvende vores *velviljemiles* til konkrete gevinster, inden de udenlandske regeringer skifter og værdien forsvinder. Men det kræver et klart kompas.

For hvordan kan vi vide, hvad og hvornår der bør trækkes på den opsparede velvilje? Det giver kapitlerne lidt forskellige bud på. På den ene side viser Boserups og Winds kapitler, at der er behov for god og indimellem bedre rådgivning og mere viden – fra embedsmændene til politikerne, fra forskerne og til embedsmændene. På den anden side står to typer af argumenter over for hinanden i Ring-smose og Henriksens kapitel om aktivismen og Peter Viggo Jakobsen og Karsten Møllers om den danske tilgang til krig. På den ene side fremhæver de første, hvordan forskellige kilder over for dem fremdrog idéen om en styrket koordination af den helt overordnede, strategiske udenrigspolitik, for eksempel i form af en egentlig national sikkerhedsrådgiver under Statsministeriet. Denne form for anbefaling vedrørende mere rådgivning, mere tværgående analyser og koordination med henblik på en løbende kvalitetskontrol og overordnet politisk beslutningstagning er der grund til at tage alvorligt. Som argumenteret andetsteds er Danmark gået fra at føre tilpasningspolitik i de eksterne forhold til at være aktivistisk uden at reformere og dimensionere de underliggende processer og institutioner tilsvarende (Breitenbach, 2008). Heroverfor står argumentet i Jakobsens og Møllers artikel, som påpeger, at en ikke nedskrevet strategi kan være en fuldgod erstatning for et egentligt strategidokument. Som

forfatterne bemærker, var Libyen-strategien mere en mekanisme for indenrigspolitisk enighed end et styringsinstrument for strategiske og operative beslutningstagere. Den observation gælder nok for brugen af strategiske dokumenter i denne sammenhæng i Danmark i det hele taget.

Men det betyder faktisk noget at skrive tingene ned, at principper, mål og midler er samlet i et enkelt dokument – såvel for mulighederne for demokratisk legitimitet som for indholdsmæssig kvalitetskontrol. *Muddling through* er på mange måder en både fleksibel og pragmatisk tilgang som givet er passende for små stater som Danmark under normale omstændigheder. Men som pointen omkring europapolitikens relative rolle i dansk udenrigspolitik sammenlignet med det transatlantiske forhold viser, så må der være et sted, hvor de overordnede principper og målsætninger gøres op, holdes op mod hinanden og prioriteres. Dansk deltagelse i militære operationer i NATO-regi vil eksempelvis næppe give særlige forhandlingsmuligheder i forhold til EU's landbrugspolitik. De to cirkler er kun delvist overlappende – og det kan man kun se, hvis man taler eksplicit om det hele samtidig, ét sted. Det kunne eksempelvis være en institutionaliseret – det vil sige gentagen – proces omkring udviklingen af en dansk sikkerhedsstrategi, som giver et eksplicit bud på den danske *grand strategy*.

Det forhold understreges faktisk også meget fint i Jakobsens og Møllers kapitel. Deres analyse er bemærkelsesværdig, fordi det for første gang er lykkedes at beskrive – rekonstruere – den operative filosofi bag den danske brug af militære midler, siden de store operationer begyndte for snart 10 år siden. Forfatterne benytter det amerikanske begreb *way of war*, som kan oversættes til krigstilgang. Oversættelsen er ikke uden betydning, fordi forfatterne ønsker at løfte krigstilgangen op til noget højere, til en overordnet strategi for Danmarks langsigtede handlen i verdens-

politikken. Det kan den militære indsats, dens kvaliteter ufortalt, imidlertid ikke holde til. Selvom forfatterne mener, at der er tale om en 'grand strategy', så er der først og fremmest tale om et politisk rationale for, hvordan det militære instrument skal bruges, altså en filosofi for operationerne.

Forfatterne beskriver, hvordan dette politiske rationale består af fem elementer: At danske styrker kæmper for at støtte sine store allierede og bevise Danmarks relevans (vi er med for at gøre en forskel, ikke for at gøre en afgørende forskel), at danske styrker kæmper for at styrke det internationale samfund, at danske styrker indsættes med udgangspunkt i en bred parlamentarisk opbakning, at dansk militær indsats altid skal være en del af et større, samtænkt civilt og militært bidrag, og endelig, at danske styrker må kæmpe på en måde, der er i overensstemmelse med international ret og konventioner. Som det tydeligt fremgår og som forfatterne også påpeger, så har det knebet med at se alle fem punkter opfyldt i forhold til operationerne i Irak og Afghanistan. Selvom de fem punkter virker noget mere opfyldte i forhold til artiklens empiriske eksempel med Libyen, så fremstår de indtil videre mere som en hensigtserklæring end som en realiseret operativ filosofi særligt virker den samtænkte del af indsatsen i Libyen som en symbolsk eftertanke snarere end som et betydeligt satsningspunkt, når man ser på udgiftsfordelingen. Det viser sig dermed, at denne centrale del af aktivismen ikke har nogen særligt veldefineret kerne – at rationalerne er udviklet undervejs og kun er nået halvt i mål.

Kun igennem en eksplicit debat om mål og midler på alle niveauer af den faktiske udenrigspolitik – fra *grand strategy* nedefter – kan vi erkende, hvad der hører til hvor, hvilke elementer der bidrager til hvad, og med hvilke resultater og omkostninger. Kun med en eksplicit debat om mål og midler kan vi kvalitetskontrollere aktivismen.

Samlet set tager essayene i forskellig grad og på forskellige måder livtag med dynamikker, principper og initiativer indenfor dansk udenrigspolitik. Årbogens artikler er gode bidrag til debatten om mål, midler og effektivitet i dansk udenrigspolitik. Men denne udgave af årbogen understreger også samtidig, at denne debat både kan og bør styrkes yderligere. Det ses tydeligt i forskellen mellem den officielle historieskrivning i Udenrigsministeriets kapitel og den mere eksplicite argumentationsform i de andre bidrag. Forskellen mellem det implicite og det eksplicite er det videnskabelige arguments kendetegn og fordel. Det er videnskabens opgave at bringe ting frem i lyset, hvor det er embedsmandens opgave at glatte ud og indimellem sætte i skygge. Man kan ikke forvente, at direktørens kapitel fremhæver dilemmaer, uudnyttede muligheder, logikker bag ændrede dispositioner og så videre. Det må særligt være en opgave for de akademiske essays. Det vil derfor være en styrke for de kommende års udgaver, hvis forfatterne kunne blive bedt om eksplicit at forholde sig til deres emner såvel specifikt som i forhold til aktivismen i almindelighed. De fleste emner inden for nutidens danske udenrigspolitik kan med fordel ansues som *case studies* på aktivismen, dens principper og dynamikker som sådan. Årbogen er en central institution i dansk udenrigspolitik. Særligt fordi Danmark fører aktivistisk politik, fortjener vi en publikation, som strengest muligt forholder sig til både specifikke empiriske og overordnede strategiske emner, så vi kan få en god debat om dansk udenrigspolitikens strategiske prioriteringer.

Henrik Ø. Breitenbauch, seniorforsker,
Institut for Statskundskab,
Københavns Universitet,
hob@ifs.ku.dk

Referencer

Breitenbauch, Henrik (2008), 'Kompas og kontrakt. For en dansk sikkerhedsstrategi', Dansk Institut for Militære Studier, DIMS rapport maj, [http://cms.polsci.ku.dk/pdf/kompas_og_kontrakt.pdf].

Review-essay:

Grundtvig som politisk tænker

Ove Korsgaard (2012)

N. F. S. Grundtvig. Statskundskabens klassikere,

Jurist- og Økonomforbundets Forlag,
114 sider, 200 kr.

Er det rimeligt at skildre Grundtvig som en politisk teoretiker, værdig til at blive optaget i serien af statskundskabens klassikere? Det er klart at han havde en stor, ja afgørende betydning for den danske nation der kom ud af 1800-tallets voldsomme omvæltninger. Det er ligeledes givet at han stadig refereres til af et stort antal danske politikere, især midaldrende, fra højre såvel som venstre side af det politiske spektrum. Men politisk tænker? Traditionelt har man ikke lagt vægt på den side af hans aktivitet. Men det skyldes at det især er Grundtvigs betydning som teolog og skoletænder der har stået i centrum for behandlingerne, samtidig med at det overvejende er kirkehistorikere der har skrevet om ham. Og de har af gode af gode grunde især beskæftiget sig med hans teologi og opgør med den etablerede kirke. Litterater har også beskæftiget sig med hans enorme forfatterskab, men især ud fra en æstetisk og historiefortællings synsvinkel. Historikere har selvfølgelig ikke ignoreret Grundtvig, men har især analyseret hans betydning for den eller de bevægelser man sammenfatter under overskriften "grundtvigianismen". Til tider ligefrem generaliseret som en kollektiv mentalitet der karakteriserer dansk politisk kultur. Det sidste har især været min egen vinkel på

Grundtvig. Desuden har jeg på afstand fulgt nogle af de oftest mislykkede forsøg på at oversætte Grundtvig til andre europæiske sprog. Det har sjældent givet god mening, slet ikke fransk, men ikke engang tysk selv om dette sprog er så tæt på dansk at begreber kan oversættes direkte. Man får nemt det indtryk at den "hjertets tale" som Grundtvig gjorde sig til talsmand for ikke giver mening på andre sprog – og derfor næppe heller på dansk uden for de allerede troendes kreds. Derfor er det med stor spænding at jeg har kastet mig over Ove Korsgaards forsøg på at gøre Grundtvig forståelig for politologer.

Det gør han godt. Kort og fyndigt, uden at forfalde til alt for lange citater, bortset fra de udvalgte tekster der udgør sidste tredjedel af bogen og fungerer som dokumentation. I indledningen stiller Ove Korsgaard, der selv har dybe rødder i den grundtvigianske højskoleverden, spørgsmålet om hvorfor Grundtvig aldrig nævnes i dansk statskundskabsliteratur, når han nu har spillet så stor en politisk rolle, i fortiden såvel som i dag. Og besvarer det selv med den udfordrende tese, at det skyldes at statskundskab, i modsætning til politik – selv om mange politikere dog er uddannet i statskundskab – er "en embedsmandsuddannelse der ikke beskæftiger sig med normative og læringsteoretiske problemstillinger" (s. 12). Der er ikke grund til at undre sig over fraværet af Grundtvig i dagens angloamerikansk dominerede pensum. Men at Grundtvig ikke blev nævnt i juristen Poul Meyers introduktion til faget fra 1959 eller i historikeren Erik Rasmussens autoritative *Komparativ politik* i to bind fra 1968-69 og bogen *Lighedsbegreber* fra 1981 må undre. Den mest nærliggende årsag er at de to grundlæggere af statskundskab som fag i Danmark havde travlt med at gøre den nye disciplin samfundsvidenskabeligt acceptabelt og derfor ikke ville besmudse den med Grundtvigs rablende tungetale. Eller i det hele taget med referencer til en særlig dansk politisk tradition.

Efter Korsgaards indsats med at skabe systematisk sammenhæng i Grundtvigs tilsyneladende stærkt skiftende meninger må man konkludere at det var en fejl. Også selv om de delte blindheden med fagets første professor i international politik, Erling Bjøl. Denne sidste koketterer ligefrem med at han måtte flytte til Frankrig, fordi han ikke kunne holde ud at opholde sig i Grundtvigs fædreland. Her deler grundlæggerne af statskundskab dog holdning med det helt store flertal af historikere der, selv om flertallet traditionelt har arbejdet med danske forhold og politisk befundet sig i omegnen af det Radikale Venstre, på solid materialistisk grund har lagt afstand til grundtvigianismen i deres søgen efter "rigtige", dvs. materielle, interesser og drivkræfter. Og derved overset det vigtige spørgsmål om idéernes betydning for nation-building og state-building.

Grundtvigs enorme betydning som dansk nationsbygger er ikke Korsgaards hovedanslgende, da han netop vil rehabilitere Grundtvig som politisk tænker, især i perioden fra slutningen af 1820'erne til hans død i 1872. Her er inspirationen fra Storbritannien i centrum. I en tale Grundtvig holdt i Folketinget 1855 understregede han at "hvad der har forårsaget den største del af min uenighed med de andre herrer i dette hus er, at jeg aldeles ikke har fået min politiske opdragelse i eller fra Frankrig, men har fået den i England og fra England" (citeret s. 15). Inspirationen fra britisk liberalisme og dyrkelse af frihedsrettighederne er den helt afgørende kontinuitet i Grundtvigs tænkning. Den adskilte ham i 1830'erne fra det store flertal af såkaldt nationalliberale tænkere i Danmark, der nok henviste til Frankrig (og Belgien hvis forfatning blev forlæg for den danske i 1849), men reelt fulgte Hegels statsorienterede tænkning. Fremhævelsen af inspirationen fra den britiske liberalisme er ikke fuldstændig ny, men sjældent gennemført så systematisk og overbevisende som her. Den alene retfærdiggør rehabiliteringen af Grundtvig som dansk

politisk tænker. Hans indsats er ikke absolut original, men spændende i sin anvendelse af inspirationen fra den britiske liberalisme, udviklet i et samfund der var præget af den industrielle revolution og på godt og ondt datidens mest moderne samfund, som Grundtvig havde mødt under tre betydningsfulde rejser 1829-31 og igen 1844. At overføre den teori til danske forhold var godt gjort.

Helt originalt var det at det lykkedes Grundtvig at kombinere denne britiske liberalisme og frihedstradition med tyskeren Herders begreb om 'folket' – i modsætning til Hegels statsbegreb. Kombineret med Grundtvigs ældre filologiske studier af nordisk mytologi kan det let komme til at lyde som bragesnak – et andet ord for vās – når han udfolder sig om en særlig nordisk eller dansk frihedstradition. Det får vi et eksempel på i citatet fra *Nordens Mytologi* 1832 s. 80-81 der er ét umådeligt langt digt. Og dermed et af de få eksempler på et digt i en politisk teoretisk afhandling. Korsgaard fremhæver meget originalt at Grundtvig ikke kun opererer med to mytologiske figurer Loke såvel som Thor, men også Fenrisulven der skal tøjres hvis ikke samfundet skal gå til grunde. Denne begrænsning af friheden er nødvendig, men ikke uden omkostninger. Derfor konkluderer Korsgaard at Grundtvig nok var liberal, men ikke liberalist (s. 38). Analyseret således ligger Grundtvigs position i virkeligheden tættere på den republikanske idehistoriske tradition som Mogens Herman Hansen så glimrende har undersøgt i sine bøger fra 2010 og 2012 om demokratiet som ideologi og styreform end på traditionel liberalisme.

Til tider er Grundtvig faretruende tæt på racistisk nationalisme i sin modstilling af dansk og tysk i kampen om Slesvig eller Sønderjyllands tilhørsforhold i den dansk-tyske helstat. Korsgaard indrømmer ærligt at Grundtvig i kampens hede til tider kunne forfalde til at forbinde alt godt med dansk og alt dårligt med tysk adfærd. Men ved en grundig læs-

ning af det enmandstidsskrift, *Danskeren* som Grundtvig udsendte under borgerkrigen 1848-50, lykkes det Korsgaard at rehabilitere Grundtvigs holdninger i nationalitetskampen. Det sker især ved at pege på den løsning med en deling af Slesvig efter sprog eller udtrykt sindelag som han med stort personlig mod fremførte. Det skete blandt andet i en tale under de ophidsede dage 14. marts 1848 i den Slesvigske Hjælpeforening der er optrykt s. 100-106. Det var ikke nemt at komme igennem med sådan en løsning i en situation hvor alle 'rettænkende' danskere gjorde sig klar til at sende kongens hær mod 'insurgenterne' i Slesvig, mens de sang *Dengang jeg drog af sted* med dens krav om at fordrive alle 'tyskere' fra 'dansk' jord. Det skulle tage tres år, en verdenskrig og et politisk kupforsøg i form af påskekrisen 1920 at få flertallet af den danske befolkning til at acceptere delingen. Og endnu en verdenskrig, nazismens excesser og Tysklands totale nederlag at nå frem til en regulering af forholdene ud fra sindelagsprincippet for mindretallene i det dansk-tyske grænseland i form af Bonn-København-erklæringerne fra 1955.

Spændende er også at Korsgaard erindrer om det forslag Grundtvig fremsatte om en flersproget højskole i Flensborg. Han havde ingen tillid til at det tysksprogede universitet i Kiel kunne uddanne embedsmænd som kunne få den flersprogede landsdel til at fungere som del af det danske rige. Lige så lidt som han havde tillid til embedsmandsuniversitetet i København og derfor agiterede for oprettelsen af en højskole i Sorø hvor en alternativ og mere 'folkelig' elite skulle uddannes. Grundtvig fik aldrig løst den logiske modsætning mellem forestillingen om 'folket' og denne nye elite der reelt er tale om, og Korsgaard diskuterer ikke problemet.

En indsats for en anden del af den flersprogede danske stat, Færøerne, skyldes Grundtvigs søn, sprogforskeren og folkloristen Svend Grundtvig og er således kun indirekte.

Alligevel bør det nævnes at Svend Grundtvig som studerende i 1843 skrev et par indflydelsesrige artikler i avisen *Fædrelandet*, om "Dansen paa Færøerne. Sidestykke til Tysken i Slesvig" (genoptrykt 1978). Her argumenterede han for at man ikke kunne kræve ligeberettigelse for det danske sprog i Nordslesvig samtidig med at man ikke anerkendte færøsk som kirke- og skolesprog på Færøerne. Synspunktet afspejler Grundtvigs gennemførte liberalisme, også når det stred mod egne nationale interesser og underbygger at Grundtvigs nationalisme var universalistisk og anerkendte andre nationaliteters ret. Altså en politisk-statsborgerlig (civic) nationalisme i modsætning til en etnisk, blodsdefineret nationalisme som han så overbevisende formulerede det i sangen "Folkeligt skal alt nu være" fra 1848. Problemet er blot at man, som så ofte i Grundtvigs enorme produktion, kan finde det modsatte synspunkt på nationalitet formuleret i andre vers af sangen, vers, som i vore politisk korrekte dage ikke synges længere. Men det blev de i den nationalistiske del af højskoleverdenen i 1930'erne – og måske hos Tidehverv i dag der kombinerer det værste fra Kierkegaards individualisme med Grundtvigs kollektivismen til antagelser om hvert folkeslags helt enestående egenart og danskernes helt særlige overlegenhed (den fulde version af sangen kan læses på Aarhus Universitets fortjenstfulde hjemmeside www.danmarkshistorien.dk).

Vigtig er gennemgangen af det principielle i Grundtvigs indsats som politiker. Han blev medlem af den Grundlovgivende Rigsforsamling i 1848 og valgt til Folketinget i 1850'erne. Han var kritisk over for grundloven og endte med hverken at stemme for eller imod den. Han ville ikke stemme nej da han ikke ville hjælpe de reaktionære der ønskede at indskrænke folkets indflydelse. Men han kunne heller ikke acceptere alle 1849-grundlovens bestemmelser. Derfor afstod han fra at stemme. Det ændrede sig imidlertid efter 1864 da landet efter nederlaget og tabet af Slesvig og

Holsten stod med to forfatninger, junigrundloven fra 1849 og november-forfatningen fra 1863 som gjaldt for både Danmark og Slesvig og havde ført til den ulyksalige konflikt med det Tyske Forbund. Den situation benyttede de gamle eliter blandt godsejere og embedsmænd til i alliance med bondebevægelsen at indskrænke Folketingets betydning. I den situation lod den meget gamle Grundtvig sig vælge til Landstinget for sammen med den næsten lige så gamle radikale demokrat (og tilhænger af helstaten) A.F. Tscherning at tale imod indskrænkningen af de demokratiske rettigheder som 1866-grundloven betød. Han havde i mellemtiden skiftet holdning til junigrundloven. Denne evne til at ændre opfattelse er en vigtig side af Grundtvigs politiske filosofi. "Ting tager tid", som han selv formulerede det når han skulle begrunde sin indsats for at oplyse folket som forudsætning for at det kunne fungere som politisk suveræn.

To af Grundtvigs taler fra denne debat er optrykt sammen med to lange kapitler fra Grundtvigs politiske hovedværk, den serie af foredrag som han holdt 1838-39 under overskriften "Mands Minde". Foredragsserien markerede ophævelsen af det forbud mod at tale offentligt som Grundtvig havde pådraget sig i 1820'erne efter sin skarpe kritik af den officielle kirke. Foredragene der blev udgivet af Svend Grundtvig i 1877 rummer en detaljeret analyse af Europas udvikling fra den franske revolution – som Grundtvig tog afstand fra – til den industrielle og politiske revolution i Storbritannien som han beundrede. Det er velvalgt at bringe de to lange kapitler som dokumentation da de viser hvor historisk og politisk velorienteret Grundtvig var og hvor empirisk grundigt han argumenterede.

Alene indsatsen i spørgsmålet om Slesvig og i debatten om Grundloven berettiger Grundtvig til en stor plads i dansk politisk historie. Men det er koblingen mellem Grundtvigs nationsbegreb som han havde fra den tyske filosof Herder og den britiske liberalisme der

er hans virkelige originalitet. Den berettiger til fulde optagelsen i den prestigøse serie af statskundskabens klassikere. Det er godt set af redaktionen og overbevisende udført. Så godt at man nemt tilgiver Korsgaard at han har overset et par bøger som har gjort noget af det samme. Den tyske politolog Bernd Henningsen der er uddannet i Eric Voegelins tysk-amerikanske idehistoriske tradition skrev allerede i begyndelsen af 1970'erne en glimrende afhandling om en særlig dansk politisk tradition fra Holberg over Kierkegaard og Grundtvig til Brandes og Socialdemokratiet. Den udkom på dansk i 1980 under titlen *Politik eller Kaos?* og er stadig værd at læse, selv om den serie, Berlingske Leksikonbibliotek, den udkom i for længst er forsvundet og resteksemplarerne makuleret.

Endvidere kan nævnes en antologi fra 1986, samtidig med at Korsgaard udsendte sin første bog, *Kredsgang. Grundtvig som bokser*, der rummer en original undersøgelsen af den særlige nordiske kampmetafor i Grundtvigs tænkning. Den udkom på et ligeledes forsvundet forlag, Antikva. Under Grundtvig-citatet *Stykkevis og delt* undersøgte fem forfattere med historikeren Vagn Wåhlin i spidsen her Grundtvigs politiske tænkning. Mit eget bidrag om Grundtvigs konservatisme og støtte til enevælden i 1830'erne er overhalet af Korsgaards glimrende idehistoriske indplacering af Grundtvigs kontraktteori om enevældens alliance med folket i en art 'folkeligt monarki', som den norske historiker Jens Arup Seip har kaldt det. En enevælde, der i 1700-tallet blev baseret på noget så logisk selvmodsigende som opinionen ("opinionsstyret enevælde", som Seip kaldte det i en artikel fra 1958). Men Lars Kaaes grundige artikel om Grundtvigs frihedsbegreb er værd at erindre. Den når i vid udstrækning frem til

det samme resultat om Grundtvigs engelsk inspirerede liberalisme som Korsgaard.

Der er altså en vis tradition for at analysere Grundtvig som politisk tænker i Danmark. Den er ganske vist glemt af politologien, ligesom den antinazistiske jurist Sven Clausen er det, selv om han skrev den første statskundskabsbog på dansk i 1956, *Omrids af Statskundskab* (Gyldendal). Clausen nævner ikke Grundtvig eksplicit, men hele hans værk og skrivemåde er gennemsyret af arven fra venstregrundtvigianismen. Den tradition for udforskning af dansk politisk teori bør ikke glemmes. Især da det i kraft af det europæiske samarbejde i stadig stigende grad bliver klart, at der er store forskelle i nationale politisk kulturer og traditioner i Europa, selv om de bygger på fælles idéhistorisk grund. Blandt disse europæiske traditioner vil det være forkert at overse den særligt 'danske' tradition, uden at jeg dermed vil gøre mig til talsmand for at sådanne nationale traditioner skal essentialiseres.

Korsgaards bog om Grundtvig gør det klart at der eksisterer en sådan dansk (eller rettere dansk-norsk) tradition. Nu mangler vi bare lige så gode bøger om den politiske teori hos Ludvig Holberg, Tyge Rothe, Søren Kierkegaard, Georg Brandes og Hartvig Frisch for at forstå dens omfang og originalitet. Ikke at disse tænkere ikke er behandlet tidligere. Men Ove Korsgaards lille og tætte bog viser forbilledligt hvad der kan komme ud af at koncentrere sig om den politiske teori i et ellers velkendt forfatterskab.

Uffe Østergård, professor,
Department of Business and Politics,
Copenhagen Business School,
uoe.dbp@cbs.dk

Boganmeldelser

Preben Melander (2012)

Lederskabsreformationen. Kampen for et demokratisk samfund som modspil til det globale imperium

København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 368 sider.

Bogens fulde titel slår unægtelig en høj-dramatisk tone an. Knap 500 år efter at Luther slog de teser op, der kom til at markere overgangen fra katolicisme til protestantisme i Nordeuropa kommer knap 400 sider om lederskab. Og ja, offentlig ledelse er de senere år kommet højere op på den forvaltningspolitiske dagsorden. Der er udviklet ”kodeks for god ledelse” på flere områder, der satses på efteruddannelse af offentlige ledere, bl.a. i form af fleksible masteruddannelser, og der er på Finansloven afsat en pulje til ledelsesforskning på 10 mio. kr. Puljen førte til CBS-projektet SLIP (Strategic Leadership Research in the Public Sector), hvor Preben Melander er en af nøglepersonerne, og hans nye bog udspringer af projektet.

Bogen handler om nødvendigheden af en grundlæggende reformation af de tanker, politikere, chefer, medarbejdere og vi alle som samfundsborgere gør sig om offentligt lederskab samt den måde, politikere og offentlige chefer praktiserer lederskabet på. Ifølge for-

fatteren er ”Lederskabsreformationen” nødvendig for at bevare et demokratisk samfund i en tid, hvor globaliseringen antager form af et globalt imperium (jf. Hardt/Negri’s bog ”Imperiet”).

Bogen indledes med et resumé på 55 sider(!). De følgende syv kapitler kan inddeles i to dele: en analyse i kapitel 1-4 og en afrapportering af en høring af 70 ”markante meningsdannere” i kapitel 5-7. Først stilles spørgsmålet ”Hvorfor har vi brug for en lederskabsreformation?”. Derpå analyseres træk ved samfundsudviklingen siden 1980 (kapitel 2) og ledelsesteoriens forskelligartede bud på fremtidens lederskab (kapitel 3). Den første del af bogen afsluttes med ”et foreløbigt fremtidsscenario for Lederskabsreformationen” (kapitel 4). Bogens anden del indeholder først en kortfattet beskrivelse af tilrettelæggelsen af høringen (kapitel 5), og dernæst bogens længste kapitel på over 150 sider med høringssvar opdelt i fem temaer: samfundsudfordringer, den offentlige sektors fremtidige rolle og tre temaer om lederskabsudfordringer, tværgående lederskab og kompetenceudviklingsformer samt ”bæredygtigt involverende lederskab” (kapitel 6). Bogen afsluttes med et ”forsøg på syntese” (kapitel 7).

Bogen har det særdeles ambitiøse sigte at starte "en forskningsstøttet folkelig dialog-proces med deltagelse af alle relevante stemmer i det danske samfund" (side 9).

Der er således hverken tale om en bog, der alene afrapporterer et forskningsprojekt, hvor dokumentation er særlig vigtig, eller en bog, der primært skal bruges i undervisning, hvor en klar pædagogisk rød tråd og struktur er vigtig, men en bog, der ønsker at lægge op til debat. Da debatten imidlertid både skal være "forskningsstøttet" og med deltagelse af "alle relevante stemmer", forekommer det rimeligt i en anmeldelse også at komme ind på spørgsmålene om dokumentation og pædagogik.

Analyserne i bogens første del rummer en lang række interessante betragtninger. Det er dog en væsentlig mangel, at forfatteren i høj grad undlader referencer "af hensyn til læserne" (side 11). I stedet resumeres fem vigtige kilder (Hardt/Negri, Ove Kaj Pedersen, Betina Rennison, Bøje Larsen og Thygesen/Vallentin/Raffnsøe (side 355ff)). Manglen på referencer har den konsekvens, at fremstillingen undertiden bliver overfladisk eller postulerende. Et eksempel er analysen af samfundsudviklingen siden 1980 (bl.a. observeret med politologiske briller), der efter syv sider når frem til, at "det repræsentative demokrati har mistet sin sociale autencitet og realisme og er reelt begrænset til kampen om det afgørende 90. mandat i Folketinget" (side 93f). Det havde været ønskeligt med en mere dybtgående analyse, bl.a. i lyset af nogle af Magtudredningens hovedresultater, der som bekendt var relativt (og måske for) positive, samtidig med at de punkterede "forfaldsmyter, som florerer i den offentlige debat", som forskningsledelsen formulerede det i slutrapporten (www.magtudredningen.dk/, side 402). Et andet eksempel er afsnittet om lederuddannelser, hvor det uden dokumentation hævdes, at der ikke udbydes moduler, der problematiserer konsekvenserne af indførelse af nye styringskoncepter (side 98). Et sådant

ledelsesfagligt indhold har siden 2009 (bl.a. i et samarbejde mellem CBS og KU) været udbudt som en del af fleksible masteruddannelser i offentlig ledelse, der på landsplan P.t. har over 1.000 studerende ledere (se f.eks. www.cbs.dk/Videreuddannelse/Masteruddannelser/MBA-Uddannelser/Master-of-Public-Governance/Menu/om-MPG).

Størstedelen af afrapporteringen i bogens anden del består i uddrag (på fra et par linjer til en hel side) af høringssvar ordnet i de nævnte fem temaer og en lang række undertemaer. Bidragene fra 49 af høringsdeltagerne er publiceret med navn. Denne del af bogen rummer en lang række interessante betragtninger, bl.a. fra toppolitikere som Margrethe Vestager og Christine Antorini, topchefer som Kristian Wendelboe, Jens Chr. Birch og Allan Vendelbo, professorer som Torben Beck Jørgensen og Erik Johnsen samt en række topchefer fra det private erhvervsliv og fagforeningsformænd/k. Hvor et hovedproblem i bogens første del var manglen på referencer, er et hovedproblem i bogens anden del den meget store mængde af dokumentation, som læseren præsenteres for. Denne del af bogen har ikke en tilstrækkelig klar pædagogisk rød tråd og struktur. En højere grad af redigering kunne f.eks. have bestået i tydeligere og ekspliciterede kriterier for, at et bestemt uddrag er placeret under et bestemt tema eller undertema. Derudover havde det styrket fremstillingen, at de mange synspunkter ikke blot var stillet efter hinanden, men at teksten havde reflekteret over og analyseret forskelle og ligheder mellem synspunkterne.

Endelig må der sættes spørgsmålstegn ved, om en bog på 368 sider med bidrag fra markante meningsdannere kan fremme "Leder-skabsreformationen" og være en af vejene til at skabe folkelig dialog, hvor alle relevante stemmer høres. Som Torben Beck Jørgensen formulerer det i sit høringssvar: "Hvorfor spørger I ikke den unge generation? Nyan-satte, de halvunge ledere, der følger master-

programmet i Public Governance, afviste klienter, eller for den sags skyld fyrede ledere, som måske kunne have et og andet saftigt at give med på vejen?” (side 194). Dialogen er tilsyneladende heller ikke kommet i gang, i hvert fald i medierne. En Infomedia-søgning på ”Lederskabsreformationen” giver 8 hits (30/5-18/9 2012). Tilsvarende er det et spørgsmål om ”Lederskabsreformationen” er det, der skal til for at fremme demokrati og modvirke globaliseringens negative sider. For det første skal der andet og mere til i den udstrækning, at det globale imperium bl.a. bygger på, at ledelse globalt tænkes på bestemte måder. For det andet giver brugen af ordet reformation i bestemt form som nævnt associationer til reformationen i 1500-tallet, og det er svært at forestille sig, hvordan en ny trosmæssig vækkelse kan udvikle offentligt lederskab i det 21. århundrede, endsige hvordan en sådan vækkelse kan blive forskningsstøttet.

De nævnte indvendinger rækker dog ikke ved, at bogen har et prisværdigt sigte, og at kvalificeret offentlig debat om fremtidens lederskab er påkrævet. Læs derfor bogen for at få mange interessante betragtninger, men vær forberedt på en polyfoni af ledelsesstemmer, der for nogle vil være lige så svært tilgængelige som tolvtonemusik.

Lektor Gunnar Gjelstrup,
Institut for Statskundskab,
Københavns Universitet

Mogens Herman Hansen (2012)

”Demokratiets historie fra oldtid til nutid”
København: Museum Tusculanums Forlag,
290 sider.

Mogens Herman Hansen er en verdenskendt demokratiforsker ukendt af mange i Danmark, som burde kende ham. Han er ude i verdenen kendt blandt andet for sine arbejder

om bystater. At han er urimeligt lidt kendt i Danmark, skyldes måske, at hans fag egentlig ikke var statskundskab, men oldgræsk. I 2010 udgav han den fremragende ”Demokrati som styreform og som ideologi”, som burde læses overalt af samfundsvidenskabernes studerende. Bogen har ikke fået den opmærksomhed, som den fortjener. Det kan i endnu højere grad siges om hans bog fra 2007: ”Den moderne republikanisme og dens kritik af det liberale demokrati”. Nu har Hansen så ufortrødent udgivet endnu et vigtigt værk. Denne gang handler det om demokratiets historie. Det mærkelige er nemlig, at selv om der eksisterer talrige værker om demokrati som idéologi, så har et værk om demokratiets verdenshistorie, der knytter demokratiets udvikling sammen med den bredere – især politiske – historie, ikke været til at opdrive. Bogen udfylder dermed et stort tomrum.

Bogen er opdelt i tre dele. Først behandles demokratiet som styreform og ideologi i den klassiske oldtid. Her eksisterede demokrati som styreform fra ca. 500 f. Kr. til ca. 150 f. Kr. Allerede denne del gør anskaffelsen af hele bogen værd. Der gives en fremragende oversigt. Derefter forsvandt demokrati med nogle ubetydelige undtagelser som styreform i næsten to tusind år. Men demokrati blev studeret og diskuteret intenst i den politiske tænkning. Og anden del af bogen behandler disse diskussioner. Tredje del omhandler demokrati fra ca. år 1800 til nu, hvor demokrati dukker op som styreform igen, men unægtelig under andre former og vilkår end i oldtiden. Det er i form af det repræsentative demokrati. Endelig er bogen udstyret med et appendix om forholdet mellem demokrati og retsstat. Forholdet mellem disse to begreber er komplekst, og det får her en tiltrængt udredning, som forfatteren erkender egentlig hørte bedst hjemme i bogen fra 2010.

Bogen er præget af originale synspunkter, der til tider er overraskende, men også overbevisende. For statskundskabsfolk er det måske

navnlig værd at bemærke sig hans kritik af Samuel Huntingtons opfattelse af demokrati-historien som præget af lange demokratiseringsbølger, afbrudt af også lange – men dog kortere – perioder af tilbagegang. Efter min opfattelse påpeger Hansen med rette, at demokratiseringen egentlig ikke er så evolutionær, som Huntington hævder, den er snarere springvis. Egentlig koncentrerer den sig om korte, men markante brændpunkter som 1776, 1789, 1848, 1918, 1945 og 1989. Og markante modbølger har der ikke været siden 1945. Til gengæld har der efter Hansens opfattelse efter 11.9.2001 været gennemført foranstaltninger til forsvar af demokratiet, blandt andet i form af antiterrorlovgivning, som rejser spørgsmålet, om man kan indskrænke retsstaten og demokratiet for at forsvare demokratiet? De sidste årtier har også rejst et andet spørgsmål. Indvandringen i mange lande har bevirket, at en betydelig del af den voksne befolkning i disse lande står uden politiske rettigheder. Hvordan skal man forholde sig til det?

Noget andet, der karakteriserer Hansens opfattelse, er det forhold, at han ikke betragter demokratiet ukritisk. Han betragter det heller ikke som udødeligt. Han har blik for nutidens teknokratiske tendenser. I vore dage er vælgerens ”uvidenhed og sløvhed” ifølge Hansen en af truslerne mod demokratiet. Det er i al fald uafviseligt, at det ud fra en række parametre er vanskeligt at undgå den konklusion, at borgernes demokratiske deltagelse i den vestlige verden er faldende. Hansen peger på, at det taler til fordel for oldtidens græske direkte demokrati, at det involverede borgerne langt mere aktivt.

Det er en rød tråd i bogen, at oldtidens politiske filosofi beskrev demokrati som en af tre mulige styreform: Kongedømme, aristokrati og demokrati. Og bogen peger på, at forfatninger ofte har været blandingsformer, hvor demokratiske elementer eksisterede side om side med monarkiske og aristokratiske in-

stitutioner. Og med sådanne blandingsformer kan man godt i nogle tilfælde nå frem til noget, som kan fungere ganske godt.

Endnu et træk ved bogen skal nævnes. Hansen udelader uden videre den version af demokratiets historie, som bygger på en antagelse om, at der i Norden har været en særlig urgermansk demokratitradition, hvis rester overlevede helt frem til moderne tid, således at de kunne være byggestene i et særlig stærk nordisk demokratitradition, som stod i kontrast til nazismen. Denne version af demokrati-historien fik formentlig for alvor sin fødsel med Hartvig Frisch-bogen ”Pest over Europa” fra 1933. Helt frem til omkring 1980 blev denne tolkning af demokrati-historien dyrket i de nordiske lande, men Hansen kan slet ikke følge den opfattelse og vil ikke bruge krudt på den. Andetsteds har han forklaret, at Danmark i jernalderen og vikingetiden bestemt ikke var et egalitært samfund. Nyere forskning beskriver Danmark som et ”krigeraristokrati”. Det har denne anmelder ikke problemer med.

Man har egentlig mere lyst til at anbefale bogen end anmelde den. Det er en informativ og rosværdigt letlæselig oversigt over demokratiets historie. Den er så letlæst, at man kan overse, hvor svært det er at skrive den. At skrive en sådan bog kræver en stor og bred lærdom, som man kun kan erhverve gennem mange års studier. Vi skal være taknemmelige over, at der stadig findes lærde, som ikke kun koncentrerer sig om at udspy esoteriske artikler på samleband til engelsksprogede tidsskrifter, men som vil give os alle bedre overblik og en sund grundviden. Men opgaven er også så krævende i al sin bredde, at det selv for Hansen ikke kan undgås, at der er mindre fejl eller unøjagtigheder. Pyt dog med at Hansen ikke har styr på, at Franklin D. Roosevelt faktisk blev valgt fire gange til præsident, og at det heller ikke er helt rigtigt at sige, der blev dannet en S-R-regering i 1916 (det var en R-regering med nogle få kontrolministre

fra de andre gamle partier). Det kan rettes i nye udgaver. Vigtigere er det dog, at Hansen desværre får sammenblandet valgbarhed og valgret i juni-grundloven. Men i betragtning af den bedrift, som Hansens seneste bøger er, kan det forekomme småligt at påpege disse

skønhedspletter. Bogen er hermed anbefalet på det varmeste.

Tim Knudsen
Professor
Institut for Statskundskab
Københavns Universitet.

Abstracts

The Nordic Welfare State and Globalisation – The case of Sweden

Joakim Palme, professor, Department of Government, Uppsala University, Sweden

This article examines reforms and changes in different areas of the Swedish welfare state and discusses the importance of external and domestic factors for recent developments. Three of the areas have been subject to ‘big’ reforms; pensions, social services and taxation. One area has been dominated by piecemeal changes and non-decisions; social insurance. Among the examined ‘big’ reforms, there is no case that appears to have been primarily driven by external factors. However, policies have been indirectly affected by not least globally diffused ideas and there has also been a kind of domestic moulding of these ideas.

Migration and the Nordic Welfare Model

Torben M. Andersen, professor, Institute of Economics, Aarhus University, Denmark

The financial viability of the Nordic welfare model depends on maintaining a high

employment rate. At the same time the Nordic labour markets are characterized by high minimum wages and therefore qualification requirements. These characteristics pose particular problems for immigrants with low qualifications and/or other norms and preferences with respect to labour force participation. These aspects are discussed with a particular focus on the possibilities of ensuring a high employment rate, also for immigrants, via active labour market policies. Moreover the paper discusses the implications of making social entitlements contingent on length of residence or previous employment records.

Migration as a challenge to the Nordic welfare model

Anne Skevik Grødem, senior researcher, Fafo, Institute for Labour and Social Research, Norway

How does immigration challenge the Nordic welfare model? This article discusses two of the “weak spots” of the Nordic welfare model in relation to migration. First, the commitment to gender equality in the Nordic model may prove problematic when faced with immigrants from more traditional cultures,

who hold other ideals of family practices and gender roles. Second, the Nordic welfare model is expensive, and when societies become increasingly diverse the political support for such comprehensive welfare state may erode. The discussion highlights how these challenges may be more pronounced in the Nordic welfare states than elsewhere, but also that the Nordic model has unique strengths to overcome them.

Nordic labour market models in changing international contexts: Crisis, consolidation and new challenges

Jon Erik Dølvik, senior researcher, Fafo, Institute for Labour and Social Research, Norway

Focusing on the Nordic labour markets, this article, first, accounts for the shift from mass unemployment in the early 1990s to the top of rankings of employment and equality in the 2000s. The explanation, it argues, was no 'magic bullet' but positive interaction effects of coordinated adjustments in wage setting, economic policies, activation, and skill formation. Second, it reviews the impact of the financial crisis and of the surge in labour immigration since 2004. The Nordic models have weathered the crisis quite well thus far, but are divided on how to cope with the rise in low wage competition.

Development or Dismantlement of European Social Investments? The European Union, the Debt Crisis, and National Welfare Reforms

Jon Kvist, professor, Centre for Welfare State Research, Department of Political Science, University of Southern Denmark, Denmark

What is the changing nature of contemporary European welfare reforms and the impact of the crisis? Using a macro-comparative framework of social investment policies and returns across the life course this paper analyse EU 27 developments since 2000. In the pre-crisis period most European countries expanded childcare and tertiary education, but some countries halted pension reform. Since 2008, the scope of childcare and tertiary education has remained remarkably stable, except in a handful of countries, although the quality of these policies may have gone down. Increasing shares of youth neither in employment, education or training, indicates a polarisation of youth. Pension reforms everywhere leads to longer period of returns for those in work. The effects of the current crisis will have long term implications and the development towards any one European social model seem more distant today than in 2000.

The market for trade unions – price differences and shifts between trade unions

Flemming Ibsen, professor, Institut for Statskundskab, Aalborg Universitet

Laust Høgedahl, PhD-stipendiat, Institut for Statskundskab, Aalborg Universitet

Steen Scheuer, professor, Institut for Ledelse og Virksomhedsstrategi, Syddansk Universitet

From 2002 to 2012 a number of political-institutional amendments have liberalized the Danish market for trade unions, professional organizations and unemployment insurance funds by creating more competition between them. These amendments have facilitated large shifts between trade unions mainly from the agreement-bearing organizations under the main organization LO to the alternative

unions. The article analyzes these ‘membership shifts’ by using survey data. Why do workers opt out of the agreement-bearing LO organizations turning to the alternative organizations instead and which segments are most likely to opt out? The pivotal reason given by workers for opting out is ‘because of the price of the membership fee’. Hence, we analyze the price differences between the agreement-bearing organizations and the alternative organizations in close relation to the range of services these organizations provide for their members. Thereafter, we analyze the market form for this particular market by using micro economic theory. Finally, we present and discuss various strategic options available for the LO-organizations in order to face this new market for union members.

The Prime Minister got the Floor – the history of the Danish Speech from the Throne

Peter Heyn Nielsen, BSc i statskundskab, kandidatstuderende, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet

So far, there exists no exact account of the institution of Danish openings addresses. During the first period from 1850 onwards, we occasionally had a Speech from the Throne delivered by the King. In the year of 1925, which marks a beginning of the second period, the prime minister delivered an address on behalf of the government. It was an objective account, including next year’s legislative initiatives. From 1966 and onwards, the opening address assumed another character, becoming to a still larger extent the prime minister’s personal address, characterized by low LIX and a great use of identification rhetoric. The address has always been intensely covered by the media and consequently, it can indeed be an interesting, political tool. Further studies of the opening addresses could con-

tribute to the understanding of the changing character of the Danish Prime Minister’s Office and its officeholders.