

Nr. 4 December
77. årgang 2004

Øko

**no &
mi**

**Poli
tik**

**Jurist- og
Økonomforbundets
Forlag**

Økonomi & Politik

77. årgang nr. 4. December 2004

Økonomi & Politik er et samfundsvidenskabeligt tidsskrift, der orienterer sine læsere om grænsefeltet mellem økonomi og politik. Økonomi & Politik udkommer 4 gange årligt.

Redaktion og bestyrelse:

Selskabet for Historie og Samfunds-
økonomi, Formand: Lektor Lars Bille,
Institut for Statskundskab, Københavns
Universitet

Ansvarshavende redaktør:

Seniorforsker Peter Nedergaard,
Danish Institute
of International Studies (DIIS)
Strandgade 56
1401 København K.
Telefon 32 69 87 87
E-mail: pne@diis.dk

Anmeldelsesredaktion:

Lektor Martin Marcussen, Institut for
Statskundskab, Københavns Universitet

Redaktionsudvalg:

- Lektor Lars Bille, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet
- Lektor Carsten Due-Nielsen, Institut for Historie, Københavns Universitet
- Professor Egil Fivelsdal, Institut for Organisation og Arbejdssociologi, Handelshøjskolen i København
- Lektor Finn Tarp, Økonomisk Institut, Københavns Universitet
- Lektor, dr.polit. Niels-Henrik Topp, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet
- Lektor Hans Jørgen Nielsen, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet
- Professor Niels Thomsen, Institut for Historie, Københavns Universitet
- Professor Steen Thomsen, Institut for Udenrigshandel, Handelshøjskolen i København
- Direktør Peter Wendt, Investeringsforenings Rådet

Produktion, administration og markedsføring

Jurist- og Økonomiforbundets Forlag
Lyngbyvej 17
Postboks 2702
2100 København Ø
Telefon 39 13 55 00
Telefax 39 13 55 55
e-mail: oekpol@djoef.dk
www.djoef-forlag.dk

Årsabonnement

- Privatpersoner: kr. 375,00
 - Institutioner, organisationer, virksomheder: kr. 500,00
- Priserne er inkl. moms; ekskl. forsendelse

Tryk: Holbæk Amts Bogtrykkeri
ISSN 0030-1906

Indhold

Redaktionelt forord	1
----------------------------	----------

TEMA: ARBEJDSMARKEDSPOLITIK

Aktivering, styringsform og lokale netværk	3
Jacob Torfing	

Strategisk design af politiske institutioner: Socialdemokratiet og reformer i arbejdsløshedsforsikringen	15
Michael Baggesen Klitgaard	

Fagbevægelsen i Europa – holdninger blandt borgerne i Europa	25
Carsten Strøby Jensen	

Fleksible jobpakker gennem lønkom-pensation – afvejning af jobkarakteristika	38
Mickael Bech, Poul Skov Dahl & Kasper Møller Hansen	

Feriefridage og valgfrihed – Kan kollektive overenskomster og individuel valgfrihed forenes?	51
Steen Scheuer	

Økonomi eller Velfærd? Dimensionalitet i Folketinget	71
Martin Ejnar Hansen	

ANMELDELSER	83
--------------------	-----------

- I Statens tjeneste
- Den vordende demokrat

Redaktionelt forord

Temaet for dette nummer af *Økonomi & Politik* er arbejdsmarkedspolitik. I den første artikel analyserer *Jacob Torfing* den danske model på aktiveringsområdet. Han konkluderer, at man bør holde fast i de grundlæggende elementer i den eksisterende model. Resultatet heraf har været et stabilt og mærkbart fald i ledigheden. Flaskehalsproblemer har der stort set ikke været nogle af, og arbejdsmarkedet er blevet mere rummeligt gennem frivillige aftaler og holdningsændring på arbejdspladserne. På den baggrund er det ifølge *Torfing* svært at se behovet for store reformer på området, og man skal nok passe på, at ønsket om strømlining for strømlinings egen skyld ikke kuldsejler den regionale og lokale netværksstyring.

Michael Baggesen Klitgaard analyserer tesen om, at Socialdemokratiets markedsorienterede reformstrategier for arbejdsmarkedspolitikken i 1990'erne skal betragtes som strategiske handlinger. Der må i den forbindelse anføres et par væsentlige korrektioner til tesen. For det første handlede Socialdemokratiet i vid udstrækning på baggrund af frykten for et solidaritetsbrud i velfærdsstaten. Da reformprocesserne blev indledt var der relativt stor vælgeropbakning til de danske arbejdsløshedsforsikringer, ligesom der ikke var sikre empiriske tegn på solidaritetsbrud mellem de ledige og beskæftigede. For det andet kan man ikke afvise betydningen af f.eks. økonomisk pres som reformdrivkraft.

Carsten Strøby Jensen analyserer i den tredje artikel holdningerne til faglige organisationer i Europa. Konklusionen er, at selv om en række fagforeninger i Europa generelt har mistet medlemmer de seneste tyve år, er der ikke noget der tyder på, at fagbevægelsen er ved at miste legitimitet som social og politisk aktør. Tværtimod peger hans analysedata i retning af at endog meget store dele af befolkningerne i de deltagende lande har forståelse for fagforeningernes arbejde for at forbedre løn- og arbejdsvilkårene.

Mickael Bech, Poul Skov Dahl og Kasper Møller Hansen analyserer i den fjerde artikel spørgsmålet om rekruttering og fastholdelse af medarbejdere. De konkluderer, at rekruttering og fastholdelse af medarbejdere skal understøttes af, hvad der opfattes som den »attraktive arbejdsplads«. Konklusionen sker på baggrund af en analyse af kommunalansatte social- og sundhedsuddannedes præferencer for en række jobkarakteristika. Analysen tager udgangspunkt i de såkaldte marginale substitutionsrater, dvs. hvor meget personalet skal kompenseres (vil afgive) i løn ved en positiv (negativ) ændring i deres job-pakke.

Steen Scheuer analyserer i den femte artikel spørgsmålet om, hvorvidt kollektive overenskomster og individuel valgfrihed kan forenes. Det sker med udgangspunkt i eksemplet med feriedage. Han når bl.a. frem til at, om man holder feriedagene eller får dem godtgjort i høj grad afhænger af de normer, der er herskende, der hvor den enkelte arbejder.

Martin Ejnar Hansen analyserer i den sidste artikel og udenfor temaet, om det politiske landskab i Folketinget har betydning for hvilke partier, der vælger at samarbejde i perioden 1982-2002. Generelt overrasker udseendet af det politiske landskab i Folketinget ikke. I analysen forklarer medianvælgerteorien fem ud af seks gange medianpartiets støtte til

regeringen. Kun Det Radikale Venstres støtte til den borgerlige regering i 1986 kan ikke forklares. Analysen viser, at rational choice teori giver brugbare resultater.

Peter Nedergaard
Redaktør

Aktivering, styringsreform og lokale netværk

Jacob Torfing, professor, Institut for Samfundsvidenskab,
Roskilde Universitetscenter

Det her er ikke en detektivhistorie, hvor morderen afsløres på sidste side. Så lad os derfor starte med konklusionerne i min fortælling.¹ Der er siden slutningen af 80'erne sket et markant skift i den danske velfærdsstat fra det tidligere så dominerende forsørgelsesparadigme til et nyt aktiveringskoncept. Der er tale om et stille sporskifte i velfærdsstaten, eftersom de store aktiveringsreformer i 90'erne er blevet gennemført uden store sværds slag og politiske konflikter. Samtidig med det indholdsmæssige skift er styringsformen på beskæftigelsesområdet blevet ændret i retning af øget europæisering, mere mål- og rammestyring og mere enstrengede styringssystemer. Der har været stor debat om, hvem der skal have hovedansvaret for styringen af et nyt enstrengt system, men i kampen mellem det statslige AF-system og det kommunale kontanthjælpssystem er det vigtigt ikke at glemme den lokale netværksstyring. Denne er faktisk blevet styrket i løbet af 90'erne med etableringen af de Regionale Arbejdsmarkedsråd i 1993 og dannelsen af de Lokale Koordinationsudvalg i 1999. Forskningen i sidstnævnte viser, at der er både gode og dårlige erfaringer med den lokale netværksstyring. Det er imidlertid vigtigt at se den lokale netværksstyring i et udviklingsperspektiv, og se på, hvordan den på forskellige måder kan styrkes. For hvis den aktive beskæftigelsespolitik skal tage udgangspunkt i det lokale arbejdsmarked såvel

som til de lediges behov, så skal styringen ske gennem inddragelse af de relevante og berørte parter.

1. Fra forsørgelse til aktivering

Der er hovedsageligt tre udfordringer for dansk arbejdsmarkedspolitik (Torfing, 2003). Den økonomiske udfordring, der består i at skabe det arbejdsmarkedsmæssige grundlag for udviklingen af en stærk dansk position i den globale vidensøkonomi. Den politiske udfordring der består i at konsolidere og udvikle velfærdsstaten i skyggen af de demografiske forskydninger ved at udvide beskæftigelsesgrundlaget gennem beskæftigelsesfremmende tiltag, der får flere i arbejde. Endelig er der en mere borgerrettet og socialpolitisk udfordring, der handler om at skabe et godt og meningsfyldt arbejdsliv for alle arbejdssøgende i den erhvervsaktive alder.

Som svar på disse udfordringer er der de sidste 10-15 år sket et markant skift fra det tidligere så dominerende *forsørgelsesparadigme* til et nyt *aktiveringskoncept*. Der er ikke tale et pludseligt og radikalt brud med den tidligere policy, men snarere om en gradvis forskydning i velfærdsstatens grundlag, mål og midler. Langsomt, men sikkert, er tyngdepunktet i social- og arbejdsmarkedspolitikken blevet forskudt fra venstre mod højre i skema 1:

Skema 1. Sammenligning af forsørgelse og aktivering

	Forsørgelse	Aktivering
Grundlag	Rettighedsbaseret	Rettigheder kombineret med pligter
Mål	At sikre et rimeligt levestandard og mulighed for masseforbrug	At sikre arbejds-markedsintegration
Middel	Generøse forsørgelsesydelse	Individuelle, fleksible og behovsrettede aktiveringsstilbud

Tidligere blev der lagt vægt på generøse rettighedsbaserede ydelser, der skulle sikre de ledige et rimeligt levestandard, samt mulighed for at deltage i masseforbruget af industri-samfundets masseproducerede varer. I dag lægges der i højere grad vægt på de lediges ret og pligt til arbejds-markedsintegration gennem individuelle, fleksible og behovsrettede tilbud om rådgivning, uddannelse, og jobtræning.

Danmark er imidlertid langt fra det eneste land, hvor reformer i 80'erne og 90'erne forandrede det beskæftigelsespolitiske paradigme. I USA indførte man under Reagan og Clinton en række såkaldte workfare-reformer, og hovedindholdet i disse spredte sig gradvist til hele den angelsaksiske verden (Peck, 1998). Siden har også EU promoveret en aktiv beskæftigelsespolitik, som dog defineres i termer af »aktivering« frem for »workfare«. Grundtankegangen, om at stille krav til de ledige med henblik på at reintegrere dem på arbejdsmarkedet, er dog den samme.

Den danske aktiveringspolitik adskiller sig dog på flere punkter fra den amerikanske workfare (Torfing, 1999). For det første ses aktivering i Danmark som et supplement til

velfærd frem for en erstatning. Hvor man i USA har afskaffet en række velfærdsprogrammer og erstattet dem med workfareprogrammer, så har vi i Danmark lagt aktiveringsindsatsen oven i det etablerede velfærdssystem, der stort set er intakt. For det andet har vi i Danmark lagt vægt på uddannelse, træning og opkvalificering. Investering i arbejdskraftens kvalifikationer og kompetencer opfattes som det primære middel til at få de ledige ud på arbejdsmarkedet. Det er i modsætning til USA, hvor lavere ydelser og minimumslønninger anses som det primære middel til arbejdsmarkedsintegration. Den borgerlige regering har på det sidste slået til lyd for, at det skal kunne betale sig at arbejde, men indtil nu har incitamentstankegangen ikke haft den store betydning. For det tredje har den danske aktiveringsstrategi fra starten haft en ambition om at tage de ledige med på råd og gøre dem medansvarlige for den indsats, der skal bringe dem ud på arbejdsmarkedet. Det var i hvert fald ideen med de såkaldte individuelle handlingsplaner, som skal udarbejdes i fællesskab med de ledige og underskrives af disse. Guderne skal dog vide, at tidspres og ressource-mangel ofte forvandler, de i princippet mægtig-/myndiggørende handlingsplaner til standardiserede kontrakter, der mest har karakter af kontrolinstrumenter overfor de ledige.

Den danske aktiveringsstrategi adskiller sig desuden også fra de fleste andre landes strategier ved at lægge vægt på efterspørgselssiden. Der sker gennem indlejringen af aktiveringspolitikken i den bredt anlagte kampagne for virksomhedernes sociale ansvar og et mere rummeligt arbejdsmarked. Kampagnen for det rummelige arbejdsmarked er iværksat i erkendelse af, at det ikke er nok at skabe et udbud af en rimelig kvalificeret og motiveret arbejdskraft, hvis der ikke er et træk på arbejdsmarkedet, der også gør det muligt for de svage grupper at få fodfæste på arbejdsmarkedet. Målet kan ikke kun være at skabe en mere fleksibel arbejdskraft. Arbejdsmarkedet må gøres mere fleksibelt gennem en gensidig

tilpasning af normerne for arbejdsmarkedsdeltagelse mellem de »normale« og de »marginale«. På middelsiden har målforskydningen betydet, at aktiveringen, der primært har været set som et middel til opkvalificering og rådighedskontrol, ses som en del af en bredere indsats for forebyggelse, fastholdelse og integration.

Den danske aktiveringsindsats har påkaldt sig stor international opmærksomhed. Kombinationen af en ekspansiv finanspolitik og en aktiv arbejdsmarkedspolitik med vægt på aktivering skabte fra 1994 og frem et langt og stabilt op-sving, der mere end halverede den åbne arbejdsløshed, og det vel at mærke uden at det førte til flaskehalse, lønstigninger og voksende inflation (Madsen, 2002). I udlandet begyndte man derfor at tale om det »danske jobmirakel«, og i EU blev den danske aktiveringspolitik kanoniseret som rollemodel for alle EUs medlemslande (Madsen, 2003).

2. Det stille sporskifte i velfærdsstaten

I slutningen af 80'erne var der blandt velfærdsstatsforskerne enighed om, at det stort set var umuligt at reformere velfærdsstaten (Mishra, 1990; Pierson, 1994). Hvis man prøvede blev man straks mødt med en byge af voldsomme protester, der tvang én til at stikke piben ind. Ikke desto mindre oplevede vi i 90'erne et stille sporskifte i den danske velfærdsstat, der fra 1989 og frem gennem en række større reformer og mindre justeringer, fik gjort aktivering til hovedprincippet i social- og arbejdsmarkedspolitikken, som langsomt smeltede sammen i den nye beskæftigelsespolitik (se Torfing, 2004a). Der er tale om et stille sporskifte, fordi reformerne blev gennemført på grundlag af en udbredt politisk enighed og uden store konflikter. De sporadiske protester fra SID og KAD forstummede hurtigt, og alle blev hurtigt optaget af, hvordan man bedst kunne aktivere de ledige. Den borgerlige regering havde flere gange i løbet 80'erne forgæves lanceret aktiveringsreformer, der på flere punkter lignede dem, som

den nye socialdemokratiske regering gennemførte i 1993. Men dels indeholdt den borgerlige regerings aktiveringstiltag for mange uspiselige forslag om lavere lønninger og ydelser, og dels havde forslagene karakter af soloudspil, der ikke på forhånd var forhandlet med arbejdsmarkedets parter. Resultatet var, at forslagene som regel blev skudt ned i medierne få timer efter, de var fremsat.

For at gøde jorden for fremtidige reformer nedsatte regeringen sammen med oppositionen Zeuthenudvalget i 1991, der dog først afgav sin rapport om arbejdsmarkedets strukturproblemer i 1992, hvor regeringen var lammet af Tamilsagen. Zeuthenudvalget udgjorde på det tidspunkt sammen med Socialkommissionen den formelle del af et omfattende forhandlingsnetværk bestående af repræsentanter fra ministerier, forskningsinstitutioner, interesseorganisationer og partier.

I det vidtforgrenede forhandlingsnetværk formuleres der på et meget tidligt tidspunkt en bred enighed om problemer og løsninger. Som en central forhandlingsleder siger: »Det typiske billede er, at der bygges et fælles billede op af, hvad det er for et areal, som vi skal lande indenfor. Det er et billede, der bygges op gennem uformelle kontakter mellem alle dem, der er parter på området«. Citatet illustrerer meget fint betydningen af de uformelle netværkskontakter for formuleringen af den diskursive ramme for de senere forhandlinger.

Det »fælles billede« har form af en story-line (Hajer, 1995), der grundlæggende siger, at »den strukturelle ledighed skal bekæmpes ved hjælp af aktivering«. Termen »strukturledighed« kommer fra OECD og promoveres herhjemme af Det Økonomiske Råd og Finansministeriet, der fortolker den samtidige tilstedeværelse af høj arbejdsløshed og høje lønstigninger i midt-80'erne som et udtryk for strukturledighed (se DØR, 1988). Med et snuoptag redefineres stort set hele arbejdsløs-

heden som strukturledighed. I begyndelsen ses strukturledigheden i høj grad som et kvalifikationsmæssigt mismatchproblem, der kunne løses gennem uddannelse. Men langsomt drejes fokus over mod de strukturelle barrierer, der hindrer de arbejdsløse i at komme ind på arbejdsmarkedet.

Termen »aktivering« kommer fra socialpolitikken; nærmere betegnet fra Åse Olesens ungdomsydelsesreform fra 1989, der gennem indførelse af arbejdspligt skulle skræmme de bedrestillede unge fra at gå direkte fra eksamensbordet og ned for at hæve kontanthjælp. Hvis de unge skulle have kontanthjælp skulle de arbejde for pengene. Kravet var: noget-for-noget. Aktiveringsbegrebet løsrives senere fra sit moralske socialpolitiske ophav og kobles i kølvandet på Zeuthenudvalgets diskussioner sammen med strukturledighedsbegrebet. Da aktiveringsbegrebet senere vender tilbage til det socialpolitiske område kobles det også her til strukturledighedsproblematikken. Også aktiveringen af kontanthjælpsmodtagere kunne medvirke til nedbringelse af strukturledigheden. Koblingen blev stærkere og tydeligere fra Lov om kommunal aktivering fra 1993 til Lov om aktiv socialpolitik i 1998.

Når man analyserer de centrale begreber i den nye story-line nærmere, viser det sig lidt overraskende, at de er meget upræcise og flertydige (Torfing, 2004a; 2004b). På det tekniske plan er der nogenlunde enighed om, hvordan strukturledighed defineres og måles. Men når det kommer til den bredere forståelse af, hvad strukturledighed er for noget, og hvordan den forklares og bekæmpes, er der flere indbyrdes konkurrerende opfattelser. I følge en af forklaringerne skyldes strukturledigheden, at *høje stive lønninger til insiderne* på et segmenteret arbejdsmarked gør det ufordelagtigt for arbejdsgiverne at hyre lavtuddannet arbejdskraft. En anden diskursivering at strukturledigheden retter skytset mod de *høje velfærdsydelser*, der giver en høj re-

servationsløn, som så bevirker, at de korttidsuddannede ikke vil arbejde til den tilbudte løn. En tredje forklaring kom til udtryk i forestillingen om, at der var ved at udvikle sig en særlig *velfærdsafhængighed*, som var et resultat af velfærdsstatens moralske fordærvelse af de ledige. Den fjerde og sidste fortolkning af strukturledighedsbegrebet hæfter sig ved *marginaliseringens ødelæggende virkninger*, der blandt andet viser sig som et tab af kvalifikationer og kompetencer.

På samme måde findes der en række divergerende opfattelser af, hvad aktivering er, og hvad den skal gøre. I følge den første diskursiveringsstrategi handler aktivering om at *opkvalificere* de ledige, sådan at deres arbejdsindsats kommer til at modsvare det faktiske lønniveau. En anden diskursiveringsstrategi ser aktivering som et middel til en skrappe *rådighedskontrol*. I en tredje version ses aktivering som et *moralsk krav om »noget-for-noget«*. Den fjerde og sidste diskursivering ser aktivering som et middel til at *begrænse social marginalisering*, ved at give de ledige nogle bedre, tidligere og behovsorienterede tilbud om arbejde og uddannelse.

Man kunne godt tro, at kernebegrebernes flertydighed gjorde dem dårligt egnede som udgangspunkt for store politiske reformer. Men deres vage og flydende karakter muliggjorde tværtimod stabil koalitionsdannelse, politiske forhandlinger og kompromisdannelse. Den nye story-line udgjorde en fælles ramme for møder, diskussioner og forhandlinger mellem en lang række politiske aktører, og kernebegrebernes flertydighed gjorde det muligt for aktørerne at tale om de tilsyneladende samme ting, selvom det skete ud fra vidt forskellige fortolkninger og accentueringer. Med udgangspunkt i den diskursivt medierede konsensus blev det derefter muligt for parterne at forhandle sig frem til et politisk kompromis om aktiveringspolitikens nærmere indhold. Kompromisset formes indenfor rammerne af den nye story-line, og

med skyldig hensyntagen til de politiske aktørers fælles italesættelse af en række institutionelt og strukturelt forankrede løsningspræmisser (Torfing, 2001).

3. Nye styringsformer i beskæftigelsespolitikken

Det indholdsmæssige politikskifte fra forsørgelse til aktivering har i de fleste lande været ledsaget af ændringer i styringen af den nye aktive beskæftigelsespolitik. Først og fremmest er der en tendens til, at styringen af beskæftigelsespolitikken *europæiseres*. Siden formuleringen af den Europæiske Beskæftigelsesstrategi (EES) i forbindelse med Luxembourgprocessen i 1997 har EU hvert år vedtaget en række overordnede retningslinier for medlemslandenes beskæftigelsespolitik. Der er ikke tale om direktiver, der skal implementeres i national lovgivning, men om retningslinier, der skal tages højde for i formuleringen af en national handlingsplan, som medlemslandene efterfølgende får evalueret i EU. Der er dog ikke nogen egentlige sanktioner, men medlemslande, der ikke lever op til beskæftigelsesretningslinierne, får en påtale og udstilles til spot og spe. Tanken er videre, at den nationale handlingsplan skal udmøntes gennem nationale reformer og lokale tiltag, der realiserer målsætningerne i den Europæiske Beskæftigelsesstrategi. Der etableres med andre ord et flerdelt styringssystem, hvor det transnationale, nationale og lokale niveau gensidigt påvirker hinanden.

En anden tendens er, at der i stigende grad gøres brug af *mål- og rammestyring* indenfor det beskæftigelsespolitiske felt. Den beskæftigelsespolitiske indsats skal tilpasses de nationale, regionale og lokale behov, og derfor nytter det ikke at prøve at styre fra oven og ned gennem detaljerede love og regler, der fastlægger nøjagtigt, hvad der skal gøres i hvert enkelt tilfælde. Styringen tager derfor i stigende grad form af formulering og udmelding af en række overordnede politiske målsætninger og fastsættelse af bestemte res-

sourcemæssige rammer for indsatsen. Mål- og rammestyringen følges op af udviklingen af måltal og indikatorer, der ligger til grund for evaluering, afrapportering og kontrol med indsatsen.

En tredje tendens er, at der i stigende grad etableres *enstrengede systemer* for aktivering og jobformidling, der tilvejebringer én indgang for alle ledige og alle virksomheder (Damgaard, 2003). Argumenterne om, at »de ledige ikke skal være kasterbolde mellem systemerne«, og at »virksomhederne ikke skal rendes på døren af alle mulige jobkonsulenter«, har overbevist mange om det enstrengede systems fortræffeligheder. Også selvom der ikke foreligger nogle klare og veldokumenterede analyser af disse påståede problemer.

I forhold til Danmark kunne man skeptisk spørge, om den nødvendige fleksibilitet ikke kunne have været sikret dels gennem en øget brug af krydshenvisning mellem det kommunale system og arbejdsformidlingssystemet og dels gennem en videreførelse af de omfattende og relativt dyre forsøg med opbygning af tværgående formidlingsenheder og arbejdsmarkedscentre, som blev sat i værk i 2003. Man kunne også spørge, om det overhovedet er muligt at undgå en organisatorisk opdeling af indsatsen med deraf følgende koordinationsproblemer, når man i praksis skal tage højde for den meget heterogene gruppe af arbejdsledige. Endelig kunne man spørge, om den kraftige fokusering på strømlining og styringsreformer ikke i alt for høj grad fjerner fokus fra indholdssiden, hvor der i høj grad er behov for at genskabe forudsætningerne for en behovsorienteret, opkvalificerende aktivering, der gør brug af de redskaber, som vi ved virker (eksempelvis kombination af uddannelse og privat jobtræning).

Der er således gode grunde til at være skeptisk overfor etableringen af et enstrengt styringssystem. Men det hjælper ikke at hyle, for vi er allerede hastigt på vej mod det en-

strengede system. Godt nok har regeringen ikke i første omgang tænkt sig at gennemføre strukturkommissionens forslag om et enstrengt kommunalt system. De to gamle systemer skal i udgangspunktet opretholdes, men flytte sammen og samarbejde i en række lokale jobcentre. Regeringens udspil åbner imidlertid en kattelem, i og med at den statslige styringskompetence i 10 ud af i alt 40 jobcentre med særlige opgaver vil blive delegeret til kommunerne. Der er tale om et forsøg, men det er værd at lægge mærke til, at der ikke laves et tilsvarende forsøg med delegation af den kommunale kompetence til det statslige AF-system. Forsøget er tydeligvis en del af en gradvis kommunaliseringsproces, og går det som det plejer at gå, så vil forsøget efter en positiv evaluering hurtigt blive til landsdækkende lov.

Kommunerne ser altså ud til at løbe af med sejren i kampen om styringskompetencen i det enstrengede system. Derfor er det vigtigt, at der formuleres nogle gode og fornuftige svar på de store udfordringer som det enstrengede kommunale styringssystem rummer. En af de største udfordringer handler om at udjævne de store udsving i kommunernes visitationspraksis, aktiveringsgrad og aktiveringseffekt. Undersøgelser viser, at der er meget stor forskel på, hvor mange af kontanthjælpsmodtagerne kommunerne mener, det kan lade sig gøre at aktivere (Larsen et al., 2001). Arbejdsmarkedsstyrelsen har desuden i forbindelse med strukturkommissionens arbejde vist, at der er enorme forskelle på, hvor mange de enkelte kommuner faktisk aktiverer, samt på effekten af denne aktivering (Strukturkommissionen, 2004). Strukturkommissionen (2004) mener, at den store variation i kommunernes indsats vidner om det »store forbedringspotentiale«, der ligger gemt her. Men set ud fra borgernes krav om en lige og ensartet behandling, er variationen et problem, der snarere vidner om at kommunerne ikke er verdensmestre i aktivering. Med den kraftige opgaveforøgelse kommunerne har udsigt til i fremtiden, ligger der

en stor udfordring i at sikre en ensartet og høj kvalitet i den kommunale aktiveringsindsats. En anden stor udfordring handler om at skabe et incitament til kommunerne til også at aktivere de forsikrede ledige. Problemet melder sig allerede nu i de 10 pilotjobcentre med kommunal styring. Her er det svært at se, hvad der skal få kommunerne til at bruge deres sparsomme ressourcer på at aktivere de forsikrede ledige, når de i stedet kan bruge dem på kontanthjælpsmodtagerne, hvor gevinsten i form af besparelser på kontanthjælpen er klart størst. Den eneste logiske løsning er at kommunerne overtager statens andel af dagpengefinansieringen. Men der er nok mange borgmestre, der vil sove uroligt om natten, hvis de skal gå og frygte, at kommunekassen bliver lænset i tilfælde af tre store virksomheder med hver 1.500 ansatte lukker. Så også her er der brug for et gennemtænkt svar.

Den sidste udfordring drejer sig om at finde en løsning på den lurende konflikt mellem det lokale politiske selvstyre i kommunalbestyrelsen og ønsket om en stærk statsstyring af den aktive beskæftigelsespolitik. På den ene side er det svært at forestille sig beskæftigelsesministeren opgive kontrollen med den aktive beskæftigelsesindsats, der skal skaffe ham flere i arbejde. På den anden side vil kommunerne nok mene, at det er dem, der har ansvaret for den lokale indsats, og forsøg fra beskæftigelsesministeren på at styre kommunerne ved hjælp af de samme snærende rammer, som man har styret RAR'erne med, vil blive mødt med højlydte protester. Så her skal der også findes en løsning.

4. Glem ikke den lokale netværksstyring

Der har været en intens magtkamp om, hvem der skulle have ansvaret for styringen af det nye enstrengede system. Arbejdsmarkedets parter har talt for, at AF-systemet skulle styre hele boksen, men har været handicappet af, at de selv har været med til at smide den ene bombe ind i AF-systemet efter den anden.

Kommunernes Landsforening har omvendt hævdet, at styringsansvaret burde placeres i kommunerne, og har her haft medvind i kraft af regeringens behov for at finde nye opgaver som kunne retfærdiggøre forøgelsen af kommunestørrelsen. Den største taber i giganternes kamp synes imidlertid at være den lokale netværksstyring. Der har i hvert fald været en klar tendens til at nedtone betydningen af partsinddragelse gennem lokale og regionale styringsnetværk.

Styringsnetværk har ellers i de seneste år fået en voksende betydning som alternativ til de traditionelle styreformer i form af stat og marked. Styringsnetværk defineres almindeligvis som: 1) en relativ stabil sammenknytning af gensidigt afhængige aktører fra stat, marked og civilsamfund; 2) der interagerer og søger at påvirke hinanden gennem forhandlinger; 3) som finder sted indenfor et institutionaliseret fællesskab med specifikke regler, normer, vidensformer og forestillinger; 4) der i vid udstrækning er selvstyrende indenfor visse hierarkisk fastlagte rammer; og 5) som bidrager til produktionen af offentlig politik og styring (se Kooiman, 1993; Mayntz, 1993; Rhodes, 1997).

Styringsnetværk er ikke i sig selv noget nyt. Faktisk har vi en lang tradition for anvendelse af styringsnetværk i Danmark, der har historiske rødder i den unikke danske kombination af en stærk stat og et stærkt civilsamfund. Den skizofrene danske statsbygning skabte behov for netværksskoblinger mellem på den ene side politikere og embedsmænd og på den anden side organiserede interesser i det økonomiske liv og det civile samfund.

Det nye er dog at styringsnetværk i stigende grad ses som en effektiv og legitim styringsform i vores komplekse og fragmenterede samfund, der ikke længere kan styres fra et ophøjet centrum. Undersøgelser fra Magtudredningen (Christiansen og Nørgaard, 2003) viser således, at politikerne i dag er mindre

skeptiske over styringsnetværk, end de var for 20 år siden.

Den nyeste forskning peger da også på en række potentielle fordele ved netværksstyring. For det første hævdes det, at styringsnetværk ofte vil kunne identificere nye problemer på et tidligere tidspunkt end andre styringsformer, og hurtigt finde en forhandlet løsning, der kan tilpasses til de givne forhold. For det andet menes netværksstyring at kunne være med til at kvalificere den politiske beslutningstagning, idet de forskellige netværksaktører tilvejebringer informationer, argumenter og vurderinger, der bidrager til at opstille og vurdere forskellige handlingsalternativer. Aktørkredsen kan ofte i kraft af sit detailkendskab hjælpe til med at få indkredset problemerne og til at få sorteret de tvivlsomme løsninger fra.

For det tredje etablerer styringsnetværk en ramme for udvikling af konsensus, eller i det mindste for håndtering og civilisering af konflikter. Styringsnetværk muliggør strategisk forhandling, samarbejde og gensidig læring, og de institutionelle spilleregler definerer, hvordan man på passende vis opfører sig overfor hinanden og løser de konflikter, der opstår. For det fjerde argumenteres det, at styringsnetværk bidrager til at reducere implementeringsmodstanden ved at skabe fælles ansvar for nye politiske tiltag. Aktører, der har været med til at forhandle nye former for offentlig regulering, vil ofte være mindre tilbøjelige til at kritisere eller obstruere implementeringen af disse, end hvis de ikke havde været med. For det femte er der eksempler på, at netværksstyringen fremmer mobiliseringen af ikke-statslige ressourcer. Netværksdeltagerne begynder langsomt, men sikkert, at bruge deres egne ressourcer i den gode sags tjeneste, og derved forøges den samlede ressourceindsats.

Problemet med netværksstyring er imidlertid, at de potentielle fordele kun virkeliggøres i

styringsnetværk, der er velfungerende. Netværksstyring er baseret på nogle skrøbelige sociale og politiske processer. Udskiftninger i personkredsen, interessekonflikter, dårligt lederskab, frustrationer over manglende resultater, og udefra kommende forstyrrelser kan destabilisere og ødelægge netværksstyringen. En god og fleksibel netværksmanagement og et velgennemtænkt institutionelt design kan dog medvirke til at begrænse skaden og sikre styringsnetværkenes funktionsduelighed (se Kickert, Klijn og Koppenjan, 1997).

I Danmark har vi i erkendelse af, at lokale problemer kræver lokale løsninger, opprioriteret den regionale og lokale netværksstyring i løbet af 90'erne. I forbindelse med arbejdsmarkedsreformen i 1993 blev de Regionale Arbejdsmarkedsråd udvidet og fik forøget deres kompetencer, og i 1999 blev der i følge Lov om administration og retssikkerhed oprettet lovpligtige Lokale Koordinationsudvalg. Men når der nu er så mange fordele ved at inddrage parterne gennem forskellige former for netværksstyring, hvorfor i alverden skulle netværksstyringen så pludselig være kommet i farezonen? Det skyldes hovedsageligt to ting. På det generelle ideologiske plan nærer den borgerlige regering tilsyneladende ikke den samme tiltro til netværksstyringens potentialer, som den tidligere regering. Den hælder mere til en kombination af stram statsstyring og fri markedsstyring. Dette er overraskende, fordi de Konservative traditionelt har talt varmt for betydningen af et roligt og velorganiseret arbejdsmarked, og fordi Venstre jo også har rødder i den grundtvigianske tradition for inddragelse af relevante og berørte parter i samfundsstyringen.

På det mere konkrete plan er regeringen meget begejstret for den såkaldte Hollandske Model, hvor hierarkisk statsstyring af lokale jobcentre kombineres med en total privatisering af aktiverings- og jobformidlingsindsatsen. De foreløbige evalueringer tyder dog på, at den Hollandske Model fører til lav kvali-

tet, nedprioritering af de svageste ledige og ansættelse af de ledige i kortvarige og usikre job. De negative effekter af privatiseringen søges imødegået gennem en ressourcekrævende kontraktstyring af de private virksomheder, der fører til en tiltagende privat monopoldannelse, fordi de mindre virksomheder ikke har råd til at have medarbejdere engageret i de krævende kontraktforhandlinger på et marked der ikke er voldsomt lukrativt. På trods af problemerne fastholdes den Hollandske Model som en vigtig inspirationskilde for den danske regering, og det er med til at underminere den danske tradition for netværksstyring, eftersom man i Holland netop har elimineret enhver form for partsinddragelse.

5. De lokale koordinationsudvalg

I følge det foreløbige udspil fra regeringen (Regeringen, 2004) erstattes de nuværende RAR'er med 4 regionale Beskæftigelsesråd, der skal lave flaskehalsovervågning ved at kontrollere og i et beskedent omfang ramme- styre de lokale jobcentres resultater. Parternes indflydelse reduceres her til en i hovedsagen bagudrettet overvågningsfunktion, der placerer parterne i rollen som kritiske kontrollanter og dermed kraftigt mindsker deres programansvarlighed. På det lokale plan ser det dog ud til, at de Lokale Koordinationsudvalg overlever i form af nogle nye Lokale Beskæftigelsesudvalg, hvis præcise kompetence, opgaveportefølje og ressourcebasis endnu er ukendt. Det bør dog få os til at spørge, hvad erfaringerne egentlig er med de Lokale Koordinationsudvalg. Den sparsomme forskning på dette område har peget på en række positive træk ved de Lokale Koordinationsudvalg, som bærer løfter for fremtiden (Andersen og Torfing, 2004; Caswell og Jensen, 2001). For det første har mange af netværksaktørerne i koordinationsudvalgene en betydelig organisationspolitisk erfaring, samt en hel del viden og erfaring indenfor området, i kraft af at de tidligere har beskæftiget sig med de problemstillinger, som koordinationsudvalget fokuserer på.

For det andet er der oftest en kerne af aktive, ofte i form af politikere, kommunale medarbejdere, og arbejdsmarkedets parter, der er parat til sætte sig i spidsen for arbejdet og drive det fremad. Der er en klar sammenhæng mellem aktørernes erfaring og viden og deres aktivitetsniveau. De aktører, der har de bedste forudsætninger for at deltage i arbejdet, er også de mest aktive.

For det tredje har de fleste aktører en positiv opfattelse af de muligheder, der ligger i netværkssamarbejdet. De hæfter sig i forskellig grad ved, at netværksstyringen giver større fleksibilitet og ansvarlighed i opgaveløsningen, en mere fremsynet og solidarisk indsats, samt mere innovation og større bredde i arbejdet. En positiv indstilling til ideen og arbejdet i koordinationsudvalgene er en vigtig forudsætning for at udvalgsmedlemmerne holder ved, og fortsætter med at lægge kræfter i arbejdet.

For det fjerde har udviklingen af et fælles norm- og værdigrundlag flere steder bidraget til at trænge de organisationspolitiske særinteresser i baggrunden. Det er vigtigt, fordi en snævert afgrænset interessevaretagelse giver konflikter, og virker demotiverende på de ekskluderede aktører. Konsensusdannelse gennem formulering af nogle fælles værdier og holdninger, samt en fælles opfattelse af problemer og løsninger, er på afgørende vis med til at holde sammen på netværket.

For det femte fungerer koordinationsudvalgene ud fra en integrativ betragtning rimeligt demokratisk ind ad til. De demokratiske spilleregler overholdes, der er en fælles optik på arbejdet, en udpræget konsensusfølelse i diskussionerne, og en udbredt respekt for aktørernes indbyrdes forskellighed. Netværksaktørerne har derfor gode muligheder for at komme til orde og at gøre en forskel, hvilket virker befordrende for deltagelsen og udvalgets almindelige omdømme.

For det sjette er koordinationsudvalgene rammen om vigtige læreprocesser. De fleste udvalgsmedlemmer giver udtryk for, at de har forøget deres kompetencer og handlemuligheder gennem deltagelse i udvalgsarbejdet, samt diverse eksternt arrangerede kurser, konferencer og seminarer. Netværksaktørerne får øget viden om området, de udveksler erfaringer, lærer hvordan de får indflydelse, og får blod på tanden af at se, at indsatsen lykkes. Der er desuden også en række gode eksempler på, at aktørerne får nedbrudt deres fordomme om hinanden, bliver mere orienteret mod de fælles prioriteringer, og får defineret en ny rolle og identitet i det politiske arbejde.

Alt i alt er der grundlag for betydelig optimisme med hensyn til den videre udvikling af de lokale styringsnetværk. Der er nogle gode takter og vigtige potentialer, som den videre indsats for øget rummelighed og arbejdsmarkedsintegration vil kunne tage afsæt i.

Forskningen peger dog også på en række problemer, hvis løsning er afgørende for realiseringen af koordinationsudvalgenes potentialer. Det første problem er, at sammensætningen af udvalgenes medlemskreds ikke i alle henseender er optimal. Et helt konkret problem er, at der stadigvæk er nogle af de ordinære medlemmer, der enten ikke er med i udvalget eller kun sjældent kommer til møderne. Det er ofte repræsentanterne fra PLO og i nogle tilfælde også DA, der er problemet. Men der er stor variation, mange undtagelser og ikke noget helt entydigt mønster. Der ligger også nogle steder et problem i, at arbejdsgiverrepræsentanterne ikke repræsenterer de store og dominerende virksomheder i området. Det gør det svært for DA-repræsentanterne at fungere som »døråbnere« i forhold til erhvervslivet. Flere udvalgsmedlemmer giver også udtryk for, at de savner nogle mere direkte repræsentanter for det private arbejdsmarked i form af nogle karismatiske virksomhedsledere og nogle fællestillidsmænd fra de store arbejdspladser. Der er også andre efterlysninger. Nogle mener så-

ledes, at der mangler repræsentanter fra andre offentlige institutioner (uddannelsesorganisationer, BST, mv.), repræsentanter for flygtninge og indvandrere, og generelt folk der brænder for og har viden og erfaring på området.

Løsningen på dette problem kunne være, at koordinationsudvalgene blev bedre til at udnytte lovens muligheder for at udpege yderligere medlemmer af koordinationsudvalget, udover de ordinære medlemmer. Er der en ildsjæl eller en energisk erhvervsleder ude i kommunen var det måske en ide at skære ned på antallet af kommunale repræsentanter og udpege et par ekstra koordinationsudvalgsmedlemmer. Der er naturligvis grænser for, hvor mange flere, der kan sidde i koordinationsudvalgene, men inddragelse af nye aktører kan også ske ved, at man inviterer en gæst, eller har bredere *ad hoc*-arbejdsgrupper tilknyttet. Endelig er det nok vigtigt, at man fra koordinationsudvalgets side melder klare ud, at der er brug for folk med engagement, erfaring og viden indenfor området.

Et andet problem handler om, at mange af netværksaktørerne ikke har en ordentlig kontakt til deres bagland. Baglandskontakten er vigtig, dels for at få bragt synspunkter og sager videre til koordinationsudvalget, og dels for at forankre strategien for rummelighed på arbejdsmarkedet i baglandet.

Løsningen kunne her være, at man i koordinationsudvalgene havde en mere åbenhjertig snak om de enkelte medlemmers kontakt til baglandet. Erfaringsudveksling og gode råd og ideer vil sammen med et øget fokus på problemet hjælpe på situationen. For at være sikker på, at koordinationsudvalgets holdninger og initiativer når helt derud, hvor de skal, vil det være en god ide, at koordinationsudvalget får lavet en ordentlig hjemmeside, som baglandet kan besøge og hente oplysninger fra. Et elektronisk nyhedsbrev kunne også være en god ide. Endelig kunne der udvikles en tradition for et årsmøde, hvor alle

de implicerede organisationer og deres medlemmer – og eventuelt den lokale presse – diskuterer strategier, erfaringer og visioner for koordinationsudvalgets arbejde.

Et tredje problem er det helt eller delvise fravær af et fælles norm- og værdigrundlag, samt fælles planer for arbejdets organisering og udførelse. Fraværet vil som regel betyde, at netværkssamarbejdet bliver domineret af snævre organisationsinteresser, og at visse udvalgsmedlemmer marginaliseres.

Løsningen er selvfølgelig, at der bruges tid og kræfter i udvalgene på at diskutere de fælles målsætninger og lave langsigtede planer. En god ide kan her være at lave nogle internater, workshops, eller fremtidsværksteder – gerne i samarbejde med udefrakommende konsulenter, der har erfaring med at styre sådan nogle processer sikkert i havn. Værdien af de fælles målsætninger og planer øges desuden betragteligt, hvis man også får diskuteret, hvordan hvert enkelt udvalgsmedlem kan bidrage til at realisere de fælles prioriteringer.

Et fjerde problem er, at mange af møderne i koordinationsudvalgene præges af meget tidskrævende orienteringspunkter, og at der generelt er for lidt debat, mobilisering og beslutningstagning. Hvis man kun når de obligatoriske orienteringspunkter, og aldrig får taget nogle konkrete og fremadrettet diskussioner, hvor udvalgsmedlemmerne kommer på banen med synspunkter og ideer, så bliver det hurtigt uinteressant at være med i koordinationsudvalget.

Løsningen af dette problem handler om at arbejde bevidst med mødekulturen. Her kan man til en start forsøge at inddrage flere udvalgsmedlemmer på skift i mødeplanlægningen. Man kan vende dagsordenen om, så de spændende beslutningspunkter ligger først, og orienteringer enten gives skriftligt eller sidst på mødet. Man kan lave temamøder og

få oplægsholdere udefra. Endelig kan formanden for koordinationsudvalget og sekretariatet gøre noget mere for få alle udvalgsmedlemmerne til at arbejde både på og mellem møderne – eksempelvis ved at bestille oplæg hos udvalgsmedlemmerne, lave undergrupper, og ved at gå rundt.

Et femte problem er, at byrådspolitikernes demokratiske kontrol med udvalgenes arbejde er begrænset, om end der ofte er en indirekte kontrol gennem formanden for det stående politiske udvalg på området. På lang sigt kan den manglende demokratiske kontrol, der også giver sig udslag i manglende indsigt og dialog, undergrave koordinationsudvalgets legitimitet og politiske forankring. Der er derfor god grund til at være opmærksom på problemet.

Løsningen kan her være at skabe et større samspil med byrådet om de overordnede målsætninger og planer, samt at etablere et tættere samspil med de menige medlemmer af social- eller arbejdsmarkedsudvalget. Det kan blandt andet ske ved, at man holder et årligt fællesmøde, og ved at man tvinger de kompetente politiske organer til at behandle og vedtage nogle overordnede og langsigtede planer for indsatsen.

Hermed er vi ovre i det *sidste* problem, nemlig kommunernes problemer med at finde ud af sin nye rolle som spilstyrer i forhold til de lokale styringsnetværk. Problemet er, at kommunerne ofte enten fylder for lidt eller for meget. Hvis kommunen fylder for lidt, kan det være svært at få sparket arbejdet i koordinationsudvalget ordentligt i gang. Hvis den omvendt fylder for meget, kan det føre til passivisering, ansvarsforflygtigelse og handlingslammelse. Det sidste kan ske, selvom de kommunale repræsentanter har de bedste hensigter om ikke at sætte sig på arbejdet.

En løsning af dette problem tager tid, og kræver mange diskussioner og sværds slag.

Men kommunerne skal lære på en gang at være én blandt flere aktører i styringsnetværket og den overordnede rammesætter for hele styringsnetværket. I sin egenskab af netværksaktør skal kommunen forsøge at holde sig lidt i baggrunden, så de andre aktører i netværket kan komme til. I sin egenskab af overordnet rammefastsætter skal kommunen arbejde aktivt for at forbedre betingelserne for styringsnetværkets arbejde og støtte og engagere medlemmerne i udvalget. Kommunens rammefastsættende regulering af det lokale styringsnetværk skal fremme og understøtte netværkets selvregulering.

Den samlede vurdering er, at de lokale koordinationsudvalg rummer et realiserbart potentiale til at blive krumtappen i en ny inklusionsorienteret velfærdsmodel. Det er allerede på nuværende tidspunkt muligt at identificere en række positive træk og resultater, og en fortsættelse af de igangsatte lære- og udviklingsprocesser vil føre til en yderligere styrkelse af den lokale indsats. De lokale koordinationsudvalg er små laboratorier for lokal netværksstyring af den arbejdsmarkedsrettede indsats. De har allerede på flere punkter vist deres værd, og det vil være forbundet med et betydeligt tab at forstyrre det værdifulde arbejde, der udføres af de knap 2000 mennesker, der på landsplan er engageret i koordinationsudvalgenes arbejde.

Der er et stykke vej endnu før visionerne om at udvikle et netværksbaseret omdrejningspunkt for inklusionsorienteret velfærdsmodel er indfriet. Men det vil være muligt at sætte yderlige turbo på processen ved at styrke koordinationsudvalgenes kompetence og prestige, systematisere udvekslingen af erfaringer med »best practice«, samt ved lave en forløbsundersøgelse af, hvad der gør, at nogle udvalg fungerer bedre end andre.

6. Afslutning

Danmark har markeret sig positivt ved at lægge vægt på uddannelse, træning og opkva-

lificering og ved at inddrage relevante og berørte parter i en fremsynet og ansvarliggørende styring af indsatsen. Og ser man på resultaterne, så har den danske model på aktiveringsområdet været en klar succes. Meget kan sikkert gøres bedre, men der er gode argumenter for at holde fast i de grundlæggende elementer. Der er skabt et stabilt og mærkbart fald i ledigheden, der også har hjulpet ledige fra marginalgruppen ud på arbejdsmarkedet. Flaskeløse problemer har der stort set ikke været nogle af, og en lang række lokale ildsjæle har kastet deres energi og ressourcer ind i kampen for at gøre arbejdsmarkedet mere rummeligt gennem frivillige aftaler og holdningsændringer på arbejdspladserne. På den baggrund er det svært at se behovet for store reformer på området, og man skal nok passe på, at ønsket om strømlining for strømliningens egen skyld ikke kuldsejler den regionale og lokale netværksstyring, der rummer mange gode takter og potentialer, som vil kunne udvikles yderligere i fremtiden.

Note

1. Denne artikel bygger på et foredrag holdt på Jura-informations årsmøde i Nyborg Strand d. 4. Oktober 2004.

Referencer

- Andersen, John og Jacob Torfing (2004), *Netværksstyring af kommunernes arbejdsmarkedsrettede indsats*, Ålborg: Ålborg Universitetsforlag.
- Caswell, Dorte og Torben Pilegaard Jensen (2001), *Lokale koordinationsudvalg*, København: AKF.
- Christiansen, Peter Munk og Asbjørn Sonne Nørgaard (2003), *Faste forhold – flygtige forbindelse*, Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Damgaard, Bodil (2003), *Social og arbejdsmarkedssystemerne: en flerstrengt historie*, København: SFI.
- DØR (1988), *Dansk Økonomi*, København: Det Økonomiske Råd.
- Hajer, Maarten A. (1995), *The Politics of Environmental Discourse*, Oxford: Clarendon Press.

- Kickert, Walther J.M., Erik-Hans Klijn og Joop F.M. Koppenjan (1997), *Managing Complex Networks*, London: Sage.
- Kooiman, Jan (1993), *Modern Governance*, London: Sage.
- Larsen, Flemming et al. (2001), *Kommunal aktivisering*, Ålborg: Ålborg Universitetsforlag.
- Madsen, Per Kongshøj (2002), »The Danish model of flexicurity: A paradise with some snakes«, i Saffari og Bonoli (red.), *Labour Market and Social Protections Reforms in International Perspective*, Aldershot: Ashgate, s. 243-65.
- Madsen, Per Kongshøj (2003), »Fyrtårn eller slæbejole? Dansk arbejdsmarkeds- og beskæftigelsespolitik og den europæiske beskæftigelsesstrategi«, i Pedersen og Madsen (red.) *Drivkræfter bag arbejdsmarkedspolitikken*, København: SFI, s. 136-61.
- Mayntz, Renate (1993), »Governing failures and the problem of governability: Some comments on a theoretical paradigm«, i Kooiman (red.), *Modern Governance*, London: Sage.
- Mishra, Ramesh (1990), *The Welfare State in Capitalist Society*, Brighton: Wheatsheaf.
- Peck, Jamie (1998), »Workfare: a geopolitical etymology«, *Environment and Planning*, årg. 16, nr. 1, s. 133-161.
- Pierson, Paul (1994), *Dismantling the Welfare State?*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Regeringen (2004), *Aftale om strukturreformen*, København: Indenrigsministeriet.
- Rhodes, R.A.W. (1997), *Understanding Governance*, Buckingham: Open University Press.
- Strukturkommissionen (2004), *Strukturkommissionens betænkning: sektorkapitler*, København: Indenrigsministeriet.
- Torfing, Jacob (1999), »Workfare with welfare: recent reforms of the Danish welfare state«, *Journal of European Social Policy*, årg. 9, nr. 1, s. 5-28.
- Torfing, Jacob (2001), »Path-dependent Danish welfare reforms: the contributions of the new institutionalisms in understanding evolutionary change«, *Scandinavian Political Studies*, årg. 24, nr. 4, s. 277-309.
- Torfing, Jacob (2004a), *Det stille sporskifte i velfærdsstaten*, Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Torfing, Jacob (2004b), »Diskursive forhandlingsnetværk i aktiveringspolitikken«, *Politica*, årg. 36, nr. 2, s. 143-63.

Strategisk design af politiske institutioner:

Socialdemokratiet og reformer i arbejdsløshedsforsikringen

Af Michael Baggesen Klitgaard, adjunkt, Institut for Statskundskab, Syddansk Universitet

1. Introduktion

Den konventionelle visdom om 1990'ernes danske arbejdsmarkedsreformer er, at de blev gennemført fordi de arbejdsmarkedspolitiske institutioner havde akkumuleret en række dysfunktioner, og at dansk arbejdsmarkedspolitik så at sige stod ved et *critical juncture* (jf. Krasner, 1988). Ledighedsproblemet, ledighedens pres på de offentlige budgetter og samspilsproblemerne mellem dagpengesystemet og den aktive arbejdsmarkedspolitik var gode indikationer herpå. De eksisterende analyser af arbejdsmarkedsreformerne tenderer således mod at se 1990'ernes forandringer af de arbejdsmarkedspolitiske institutioner som politisk og administrativ problemløsning (se f.eks. Cox, 1997; Auer, 1999; Benner & Vad, 2000; Jørgensen, 2002: chp. 7; Goul Andersen, red. 2003; Madsen & Pedersen, red. 2003; Torfing, 2004).

Påstanden i denne artikel er derimod, at arbejdsmarkedsreformerne, herunder de markedsorienterede *make work pay* reformer i dagpengesystemet, også skal forklares som et resultat af Socialdemokratiets strategiske kalkuler. Den komparative velfærdsstatsforskning fremhæver traditionelt, at den universelle velfærdsstat ikke alene er Socialdemokratiets politiske mål, men også Socialdemokratiets politiske instrument i bestræbel-

serne på at mobilisere vælgerne (Esping-Andersen, 1985, 1990; Korpi, 1981; Przeworski, 1985; Svensson, 1994). Forudsætningen for at velfærdsstatens institutioner såsom arbejdsløshedsforsikringerne imidlertid fungerer som politisk instrument, er dog, at vælgerne finder institutionerne legitime, og er villige til at deltage i kollektive handlinger indenfor institutionernes ramme.

Jeg skal derfor afprøve et teoretisk argument om, at Socialdemokratiske regeringer i 1990'erne gennemførte markedsorienterede reformer i arbejdsløshedsforsikringerne, fordi partistrategierne betragtede arbejdsløshedsforsikringens institutionelle set-up som en trussel mod velfærdsstatens legitimitet, og på den måde en trussel mod partiets magtpolitiske interesser. Men en analyse af Socialdemokratiets reformstrategier i forbindelse med omlægningen af arbejdsløshedsforsikringen i perioden 1993 – 1998 er også af mere generel interesse, idet casen er kritisk for et teoretisk argument om, at politiske institutioner er genstand for politiske aktørers strategiske handlinger. Næppe noget andet enkeltstående velfærdsprogram har i samme udstrækning bidraget til at mobilisere lønmodtagerne, dvs. en stor del af vælgerne, til at slutte op om den skandinaviske arbejderbevægelse (Rothstein, 1992). Hvis vi skal finde empirisk belæg for

en påstand om, at politiske aktører agerer strategisk, når de foretager institutionelle valg, må det derfor være i dette tilfælde. Herunder skal jeg mere fyldigt redegøre for artiklens teoretiske påstand, hvorpå jeg redegør for, hvilken metode og hvilke data der anvendes for at afprøve argumentet. Endelig afsluttes artiklen med en konklusion og nogle fremadrettede kommentarer.

2. Velfærdsstaten som politisk instrument og Socialdemokratiets strategiske handlinger

For Socialdemokratiet er det vigtigt, at vælgerne finder velfærdsstatens institutioner legitime, og er parate til at handle kollektivt i regi af disse. En legitim, dvs. socialt og økonomisk retfærdig velfærdsstat gavner Socialdemokratiets politiske opbakning, fordi vælgerne i høj grad associerer Socialdemokratiet med velfærdsstaten. I en del nyere velfærdsstatsforskning argumenteres der for, at Socialdemokratiet ligefrem ejer velfærdsstaten som politisk sagområde (Jf. Budge & Farlie, 1983; Kitchelt, 2001; Green-Pedersen, 2001; Narud & Valen, 2002).

Det centrale er altså, at de velfærdsstatslige institutioner formår at løse de kollektive handlingsproblemer, som ifølge Elinor Ostrom er det mest fundamentale af alle samfundsmæssige problemer (Ostrom, 1998). Men under hvilke forudsætninger er medborgere parate til at handle kollektivt i velfærdsstatens regi, og hvornår er de netop ikke parate hertil? Margaret Levi har peget på, at viljen til kollektive handlinger ikke udelukkende kan forklares ved, at handlingen er økonomisk rationel. Ifølge Levi er borgerne villige til at samarbejde blot på den betingelse (contingent consent), at de ikke udnyttes af andre, som prøver at free-ride (Levi, 1997: 19). Reciprocitet og tillid til at andre også vil agere kollektivt er med andre ord en afgørende betingelse for den enkelte, hvilket vil sige, at det enkelte individs kollektive handlingsvilje beror på en forventning om, hvad andre

gør. Vil de samarbejde eller vil de free-ride (jf. Putnam, 2000: 19-28)? Hvis ikke betingelsen er opfyldt, undermineres viljen til kollektive handlinger og dermed legitimiteten om de institutioner, der skulle samarbejdes omkring. Ifølge Levi materialiseres denne institutionelle illegitimitet ydermere i de-legitimering af den politiske aktør, som associeres med det institutionelle arrangement (Levi, 1990; 1998: 88). Manglende legitimitet om den universelle velfærdsstats institutioner kan derfor forventes omsat i mistillid til Socialdemokratiet.

Bo Rothstein har appliceret Levis pointer om politiske institutioners legitimitet i en analyse af netop den universelle velfærdsstat. Ifølge Rothstein fremmer den universelle velfærdsstat faktisk medborgernes vilje til at optræde som contingent consenters, agere kollektivt og samarbejde med hinanden om løsningen af sociale problemer. Rothstein argumenterer for, at universelle velfærdsstater indeholder specielle legitimitetsmekanismer, som vi bør se nærmere på her. Vi kan nemlig forvente, at truslen mod disse kan anspore Socialdemokratiet til at gennemføre institutionelle reformer, herunder markedsorienterede reformer i centrale velfærdsprogrammer, hvis det kan eliminere truslen.

Den universelle velfærdsstats legitimitetsmekanismer

Det er som nævnt afgørende, at kollektive institutioner understøtter den enkelte borgers tillid til, at andre borgere bakker op om velfærdssystemet, og afstår fra at free-ride, dvs. at borgerne har tillid til, at velfærdsstaten er substantielt og procedurelt retfærdig (Rothstein, 1998). Velfærdspolitikken substantielle retfærdighed refererer til den generelle politiske legitimitet om målene. Når den universelle programorganisering inkluderer de fleste borgere, udvikles en tendens til at søge løsninger, som de fleste borgere bakker op og dermed tendens til udvikling af bredt funderet substantiel legitimitet. Den univer-

selles programorganisering bevirker, at det socialpolitiske spørgsmål handler om, hvordan vi løser vores problem, hvormed politiske konflikter mellem forskellige sociale grupper (os og dem) elimineres.

Når velfærdsydelserne organiseres som universelle sociale rettigheder, kan adgangskriterierne ydermere formuleres ganske simpelt. F.eks. at alle over en bestemt alder har ret til folkepension, eller at alle ledige medlemmer af a-kassen har ret til en bestemt ydelse. Adgangskriteriet til velfærdssystemet beror på objektive parametre, hvormed procedurerne ofte kan automatiseres. Staten gør i relativt mindre grad borgerne til klienter, samtidig med at borgerne har færre muligheder for, og incitament til, at tilbageholde informationer og overdrive de konkrete sociale problemer med henblik på at opnå ret til en social ydelse. Det skaber legitimitet om procedurerne, og fremmer den generelle vilje til at handle kollektivt, fordi der er tillid til, at borgernes skattekrone anvendes til de rette formål, og ikke forsvinder i bureaukrati og gives til andre borgere på falske forudsætninger.

Høj grad af substantiel og procedurel legitimitet forårsager endelig, at universelle velfærdsstater er i stand til at løse det måske mest centrale kollektive handlingsproblem af alle: Finansieringsproblemet. Høj grad af substantiel og procedurel legitimitet forårsager et spill-over til accepten af skatterne, idet den enkelte borger accepterer en høj skat, fordi den enkelte borger har tillid til, at andre borgere også accepterer skatten, bærer en fair andel af byrderne, og afstår fra at free-ride (Rothstein, 1998: 157-166).

Pres på legitimitetsmekanismer – et SD magtproblem

Når Rothstein på den måde udpeger den universelle velfærdsstats legitimitetsmekanismer, udpeger han samtidig, om end indirekte, hvad der kan skabe illegitimitet om den universelle velfærdsstat, og forårsage mistillid

til Socialdemokratiet. Indirekte får vi altså udpeget nogle situationer, hvor Socialdemokratiet kan ventes rede til at gennemføre markedsorienterede reformer for at afhjælpe problemer, partistrategerne opfatter som en trussel mod legitimitetsmekanismerne. Spørgsmålet er så, hvornår og hvordan mekanismerne er kommet under pres?

Det er de kommet i en periode, hvor OECD-økonomiernes mest påtagelige problem har været høj ledighed. Ifølge Esping-Andersen er der intet som arbejdsløshed, der kan svække solidariteten i velfærdsstaten og dermed Socialdemokratiets magt og legitimitet (Esping-Andersen, 1985: 247). Ved høj ledighed øges risikoen for, at de beskæftigede udvikler en opfattelse af, at den kollektive handlingsbetingelser ikke opfyldes, fordi en stor gruppe »free-ridere« modtager skattefinansierede ydelser uden at yde et bidrag til gengæld – reciprocitetsprincippet er kommet under pres. De beskæftigede kan derfor udvikle præferencer for at bryde med free-riderne, hvilket vil være et problem for den strategiske solidaritet. Vedvarende høj ledighed, hvor relativt mange lever af overførselsindkomster indebærer kort sagt en risiko for, at solidariteten i den universelle velfærdsstat brister (Rothstein, 2003: 31). Overfor sådanne free-rider problemer kan markedsreformer være en mulig løsningsstrategi. Free-riderne skal i højere grad gøres individuelt ansvarlige for at kompensere for mistet arbejdsindtægt og i mindre grad belaste kollektivet. Sådanne indgreb behøver ikke blive fremstillet, så de udelukkende fremstår som en straffeaktion overfor de ledige. De kan frames så de i højere grad fremstår som progressive forsøg på at løse ledighedsproblemet. Men det er alligevel vigtigt at sende et politisk signal til de beskæftigede om, at free-ridere ikke accepteres. Signaler som er vigtige for at opretholde den fortsatte skattevilje og den kollektive handlingsbetingelser.

Lige så vel som socialdemokraternes »politics against markets« strategier under velfærdsstatens ekspansionsfase kan forklares som magtpolitiske handlinger (jf. Esping-Andersen, 1985), er der altså gode argumenter for, at »markets against politics« strategierne i 1990'erne også kan forklares hermed. Partiet antages kort sagt at agere strategisk og relativt rationelt både ved tidspunktet t_1 og t_2 , men det der var legitimt ved t_1 , kan være illegitimt ved t_2 , hvormed reformer kan være påkrævede for at efterleve de politiske ambitioner.

3. Metode og data

Spørgsmålet er så, hvordan vi undersøger et partis politik, og hvordan vi afgør, om reformerne blev gennemført som strategiske handlinger eller af andre årsager? En mulighed er at kaste sig over partiets programerklæringer og partistrategernes ytringer i en bestræbelse på at belyse, hvordan partiet har begrundet og legitimeret den førte politik (jf. Togeby, 1974). Problemet med den tilgang er dog, at sådanne ytringer ikke nødvendigvis dækker over reelle præferencer. Derfor kan man i stedet se på hvad der er nok så vigtigt, nemlig partiets handlinger. Hvordan er partiets formodede præferencer blevet omsat i forsøg på at gennemføre institutionelle reformer (jf. Nørgaard, 2002)? Bagdelen ved den metode er, at vi ikke får meget at vide om bagvedliggende motiver, og ej heller sættes i stand til at forbinde handlingerne med eventuelle bagvedliggende strategiske kalkuler. Givet disse fremgangsmåders forskellige fordele og ulemper, forekommer det velvalgt at kombinere metoderne, hvilket jeg har tænkt at gøre. Først kortlægges derfor partiets præferencer og ytringer på den overordnede reformagenda gennem analyse af partiets og partistrategernes publikationer. Formålet er at analysere, om Socialdemokratiets reformmotiver vitterligt er forbundet med bekymringer for den universelle velfærdsstats legitimitetsmekanismer, hvormed den teoretiske forventning er, at Socialdemokratiet explicit

henviser til den universelle velfærdsstats legitimitetsmekanismer, når reformpolitikken skal forklares.

Dernæst analyseres reformhandlingerne med baggrund i en antagelse om, at hvis Socialdemokratiet bekymrer sig om legitimitetsmekanismerne, afspejler det sig ved, at partiet vælger at reformere arbejdsløshedsforsikringerne på ganske bestemte måder, dvs. udfører reformaktiviteten på nogle af programmets aspekter, og samtidig friholder andre. Det er en rimelig antagelse, at partiets strategiske bevidsthed viser sig i det moment, hvor partiet konkret foreslår reformer. Med baggrund i det teoretiske postulat må vi således formode, at partiet undgår reformtiltag, som kan svække medborgernes vilje til at handle kollektivt i regi af velfærdsstatens institutioner, til fordel for tiltag som øger free-ridernes individuelle ansvar for at imødegå sociale risici, men uden at sætte den kollektive handlingslogik over styr.

Med hensyn til reformer af arbejdsløshedsforsikringerne må Socialdemokratiet derfor ventes at afvise ethvert alternativ til Ghent-organiseringen, fordi det er en væsentlig kilde til, at fagbevægelsen i Danmark har formået at løse et kollektivt handlingsproblem mellem lønmodtagerne (Rothstein, 1992). Til gengæld formodes partiet at reformere arbejdsløshedsforsikringernes indhold uden dog at reducere kompensationsgraden. Det vil også ramme de korttidsledige, som ikke udgør et free-rider problem og desuden reducere forsikringssystemet bidrag til den såkaldte flexicurity strategi (Auer, 1999). Til gengæld ventes Socialdemokratiet at ville reducere dagpengeperioden, fordi det målrettet rammer de langvarigt ledige, der først og fremmest udgør et free-rider problem. Af samme årsag forventes også forslag om øgede aktiveringskrav for at opretholde dagpengeretten, samt forslag om øget arbejdskrav for at opnå dagpengen, selvom det næppe er Socialdemokratiets primære præference.

Free-rider problemet består ikke i, at ledige overhovedet opnår dagpengeret, men problemet opstår hvis ledige opholder sig i dagpengesystemet i lang tid. Endelig ventes der ingen forslag om reformer på finansieringssiden, eftersom højere egenbetaling på dagpengeområdet kan gøre private løsninger konkurrencedygtige og stimulere et brud med velfærdsstatens, eller i dette tilfælde, fagbevægelsens institutioner. For denne del af undersøgelsen består kildematerialet primært af Folketingstidende.

Boks 1: *Hypoteser om socialdemokratisk reformpolitik*

Den overordnede reformagenda

- Socialdemokratiet begrunder markedsreformer i den universelle velfærdsstat med henvisninger til den universelle velfærdsstats legitimitetsmekanismer

Socialdemokratiets reformhandling på A-forsikringen

- Ingen præferencer for at reformere på producentaspektet – Ghent-princip fastholdes
- Afkortning af ydelsesperioden, aktiv arbejdsmarkedspolitik og øget arbejdskrav frem for reduceret kompensationsgrad.
- Ingen præferencer for at reformere finansieringsaspektet.

4. Socialdemokratiets reformstrategier i arbejdsløshedsforsikringen, 1993-98

Reformagendaen

I slutningen af 1980'erne skærpedes de politiske uenigheder om at løse et mangeårigt ledighedsproblem i Danmark. I 1988 påbegyndte Socialdemokratiet en diskussion om velfærdsstatens fornyelse, som primært fokuserede på ledighedsproblemet. På partikongressen samme år vedtog Socialdemokratiet et arbejdsprogram, som lægger op til vel-

færdssamfundets fornyelse, og betegner i den forbindelse kampen mod arbejdsløsheden som hovedopgaven (Socialdemokratiet (herafter SD), 1988: 3). Den daværende formand fastslog i den forbindelse, at partiet ikke skal glemme, »at velfærdssamfundets politiske fundament har været en stærk alliance med den skattebetalende middelklasse, som ud over den sociale solidaritet med de svageste grupper opnåede adgang til gode skoler, sygehuse, veje, daginstitutioner, og ret til dagpenge og pension« (Auken, 1988: 27). Ledighedsbekæmpelsen bliver også set som et led i at indfri socialdemokraternes magtpolitiske ambitioner (Auken, 1988: 40). Høj beskæftigelse betegnes som lønmodtagernes vigtigste modmagt overfor arbejdsgiverne, fordi det er forudsætningen for at skabe politisk tilslutning til at opretholde generøse sociale ydelser for dem, der står udenfor arbejdsmarkedet (Auken, 1988: 39). Partiledelsen er altså bevidst om betydningen af de institutionelle mekanismer, der former velfærdsstatens substantielle legitimitet, og opretholder skatteborgernes vilje til at løse finansieringsproblemet kollektivt.

I 1992 fornyes arbejdsprogrammet »På menneskets vilkår«, hvor partiet peger på, at der er opstået nye klasseskel mellem dem, der er indenfor i sikre jobs, og dem der er udenfor i arbejdsløshed (SD, 1992: 5). Fastholdelsen af solidaritet mellem de enkelte befolkningsgrupper blev beskrevet som en overordnet politisk målsætning (SD, 1992: 6, 10). Socialdemokratiets analyse af ledighedsproblemet som en insider-outsider problematik er første skridt i erkendelsen af, at ledighedsproblemet indeholder potentialet til at generere et solidaritetsbrud, fordi det socialpolitiske spørgsmål om hvordan vi løser vores problemer, bliver til, hvordan vi løser problemerne for dem. Partiet tilstræber at fastholde solidariteten mellem befolkningsgrupperne, og frygten for et solidaritetsbrud i velfærdsstaten fremtræder direkte i 1992 programmet, idet partiet peger på, at en af 1990'ernes

politiske opgaver bliver at undgå en cementering af »2/3-samfundet« eller insider-outsider problemet (SD, 1992: 10).

Insider-outsider debatten og diskussionen om et solidaritetsbrud i velfærdsstaten kom især på dagsordenen med rapporterne fra den såkaldte Socialkommissionen (se f.eks. Berlingske Tidende, Det fri Aktuelt, Information, Jyllands Posten og Politiken d. 17/11, 1992), og problemets betydning for socialdemokraternes arbejdsmarkedspolitiske strategier i 1990'erne fremgår tydeligt af en bog, den socialdemokratiske finansminister Mogens Lykketoft udgiver i 1994. Lykketoft skriver bl.a., at socialpolitiske fordelings-systemer, som indrettes med henblik på at opkræve store dele af folks indtægter og uddele midlerne til andre, løbende skal vedligeholdes for at fastholde dets funktioner og genoprette samfundsmoralen ved at bevise, at alle bidrager til fællesskabet (Lykketoft, 1994: 157). Den daværende socialdemokratiske finansminister var den centrale arkitekt bag 1990ernes reformpolitik og han havde tilsyneladende fuld forståelse for betingelserne bag velfærdsstatens substantielle og procedurale legitimitet.

Et yderligere bidrag til at skærpe Socialdemokratiets bevidsthed omkring problemerne med overførselsindkomsterne var diskussionen om en såkaldt borgerlønstrategi i ledighedsbekæmpelsen. Efter mange år med høj ledighed havde de sociale overførsler efterhånden fået en varig karakter. Overførselsindkomsterne er i udgangspunktet midlertidige foranstaltninger, men fik i tiltagende grad præg af borgerløn, fordi der kunne registreres samspilsproblemer mellem ydelsessystemerne (Christensen, 2000: 286). I 1995, dvs. efter regerings-skiftet i 1993, udgiver partiet et debatoplæg om velfærdssamfundets fornyelse, hvor princippet om at pligter og rettigheder følges ad, lanceres som grundpillen i velfærdsstatsvisionen. Her stadfæster partiet, at det aldrig har tilsluttet sig borgerlønstanken, fordi rettigheder

uden pligter strider mod det fundament partiets politik bygger på (SD, 1995: 8). Afsluttende hedder det, at de fleste danskere ønsker at bevare et solidarisk samfund »...men det kræver, at mennesker føler, at de betaler en fair del af regningen, og at naboen også gør det. Og det kræver, at der er sammenhæng mellem pligter og rettigheder, og at de offentlige kasser ikke drænes af folk, der kunne klare sig selv« (SD, 1995: 30).

Reformhandling

I perioden mellem 1993 og 1998 fremsætter de socialdemokratiske ledede regeringer ikke forslag, som kan røkke ved Ghent-organiseringen. Til gengæld undgik kompensationsgraden ikke helt regeringens opmærksomhed. F.eks. indeholdt arbejdsmarkedsreformen i 1993 forslag om, at sænke kompensationsgraden for de der modtager supplerende dagpenge (Folketingstidende (herefter FT), Tillæg A, 1992/93: sp. 8900). Derudover aftrappede regeringen løbende de orlovsordninger, som blev etableret med arbejdsmarkedsreformen i 1993, ved bl.a. at reducere kompensationsgraden ved benyttelsen af orlovsordningerne (Folketingets årbog, 1994/95: 97), ligesom unge under 25 år uden erhvervskompetencegivende uddannelse får pligt til jobtræning eller uddannelse efter 6 måneders ledighed på en sats svarende til 50 pct. af højeste dagpenge i 1996 (FT, Tillæg A, 1995/96: 140, 144-145). Denne såkaldte ungeindsats foreslås i 1998 udvidet til også at gælde unge med erhvervskompetencegivende uddannelse (FT, Tillæg A, 1998/99: 495). Der er således eksempler på, at den socialdemokratiske ledede regering foreslog ændringer på a-forsikringens kompensationsgrad, men forslagene er ikke rettet mod den ordinære del af dagpengesystemet, som har vælgernes primære bevågenhed. Det gjaldt ordninger, som i større eller mindre udstrækning er tilgængelige, uden at den ledige står til rådighed for arbejdsmarkedet, ligesom indsatsen primært rammer mindre afgrænsede grupper.

I begyndelsen af 1990'erne var dagpengeperioden i praksis uendelig, og ledige kunne kvalificere sig til dagpenge ved at opfylde et arbejdskrav på 26 ugers måske endog offentligt støttet beskæftigelse (Jf. Rosdahl, 2003). Hvis Socialdemokratiet frygter et solidaritetsbrud i velfærdsstaten pga. de offentlige ydelsers indretning i en periode med høj ledighed, var der god grund til at fokusere på dagpengeperioden. Periodens længde kunne opfattes som en direkte udfordring af de beskæftigedes vilje til at være solidariske med de langtidsledige. Med arbejdsmarkedsreformen i 1993 blev dagpengeperioden foreslået opdelt i en første delperiode på 4 år, dagpengeperioden, mens anden delperiode på tre år blev betegnet aktivperioden. I aktivperioden blev ledige givet en indtægtsgaranti på niveau med dagpengene (FT, Tillæg A, 1992/93: sp. 8884-8887), men til forskel fra tidligere kunne hverken aktiv arbejdsmarkedspolitik eller uddannelse kvalificere til en ny periode (FT, 1992/93: Tillæg A: sp. 8886), ligesom ydelse fra a-kassen i anden delperiode var forbundet med ret og pligt til aktivering.

I forbindelse med finanslovsforslaget for 1996 foreslår regeringen yderligere at afkorte delperiode 1 til 2 år og fremrykke delperiode 2 tilsvarende, hvormed dagpengeperioden afkortes til sammenlagt 5 år. Retten til at følge ordinære uddannelsesforløb på dagpenge skal også ophøre, ligesom regeringen intenderer at opstramme a-kassernes administration med en tilsynsenhed i Direktoratet for arbejdsløshedsforsikringer, som skal føre tilsyn med a-kassernes administration af reglerne. Regeringen synes altså også bekymret for den procedurelle legitimitet (FT, Tillæg A, 1995/96: 140-151, 152-167). Den afsluttende del af reformarbejdet foreslås på grundlag af et forlig mellem arbejdsmarkedets parter, og ender som en del af finanslovsforhandlingerne for 1999. Arbejdsmarkedsreform III fremsættes af arbejdsministeren i oktober 1998, og indebærer forslag om, at delperiode 1 afkortes med yderligere 1 år og en tilsvarende fremrykning af delperiode

2, hvormed den samlede dagpengeperiode intenderes afkortet til 4 år. Den såkaldte ungeindsats styrkes yderligere, idet aktivperioden, eller delperiode 2, foreslås fremrykket til efter 6 mdr. for alle unge under 25 år, mens den forlængede dagpengeret skulle afskaffes gradvist for alle 50-54 årige (FT, Tillæg A, 1998/99: 492-502). Dagpengeperioden og væsentlige skærper af aktiveringskravet er altså i centrum for Socialdemokratiets arbejdsmarkedspolitiske reformstrategier, mens der ikke foreslås stramninger i arbejdskravet. Det blev dog øget fra 26 til 52 ugers ordinær beskæftigelse i forbindelse med finanslovsforliget for 1996 men på et krav fra det Konservative Folkeparti.

Hverken arbejdsmarkedsreformen i 1993 eller de efterfølgende i 1995 og 1998 indeholdt finansieringsforslag. Derimod fremlægger regeringen i 1993 forslag til en skattereform, hvor det bærende element var en omlægning af personskatterne. Indkomstskatten skulle ned og erstattes af et arbejdsmarkedsbidrag på 5 pct. ved indførelsen, som gradvist skulle stige til 8 pct. Arbejdsmarkedsbidraget skulle opkræves til specifikke arbejdsmarkedspolitiske udgifter, hvormed regeringen mente at kunne inddrage arbejdsmarkedets parter mere i finansieringen (FT, Tillæg A, 1992/93: sp. 9346-9347; Thomsen, 1993: 11-28). En af begrundelserne for at indføre arbejdsmarkedsbidraget var at stimulere en bestemt adfærd blandt arbejdsmarkedets parter. Synliggørelse af arbejdsmarkedsudgifterne skulle stimulere parterne til at udvise løntilbageholdenhed i perioder med høj ledighed af hensyn til beskæftigelsen. Jeg har ikke teoretiseret, at finansieringsreformer kan gå gennem skattereformer. Men sammenholder vi regeringens forslag med de generelle teoretiske argumenter om, hvad Socialdemokratiet vil gøre henholdsvis ikke gøre på baggrund af logikken om at sikre viljen til kollektive handlinger kan forslaget tolkes på to måder. Fondskonstruktionen og øremærkningen af en del af skatten skulle give insiderne

incitamentet til at moderere lønkravene i perioder med høj ledighed og dermed være solidariske med outsiderne. Men den modsatte effekt er også mulig. Insiderne kan udvikle præferencer for at handle individuelt, fordi insiderne hver måned får præciseret på lønsedlen, hvor meget solidariteten med outsiderne koster, og hvor meget skatteprocenten teoretisk set kunne reduceres, hvis free-riderne kunne få hænderne op af lommerne. Indtil videre har der dog ikke været tegn at spore i den henseende.

5. Konklusion

Socialdemokratiets problemopfattelser omkring ledigheden i slutningen af 1980'erne og begyndelsen af 1990'erne var nært koblet til den forståelse, at høj ledighed og større gruppers permanente belastning af arbejdsløshedsforsikringerne er et problem for den universelle velfærdsstats substantielle legitimitetsmekanismer. De undergraves, hvis arbejdsmarkedets insidere udvikler uvilje mod at medvirke til at løse finansieringsproblemet og handle kollektivt med outsiderne. De socialdemokratiske strategier frygtede, at høj ledighed og mange på overførsler skulle nedbryde betingelserne for, at de beskæftigede vil vedblive med at være solidariske med de ledige. I overensstemmelse med de teoretiske forventninger afkortes primært dagpengeperioden samtidig med at der strammes op på aktiveringskravene overfor de ledige. Derimod fremsætter regeringen ikke forslag til at skærpe arbejdskravet for at opnå dagpengen. Arbejdskravet blev dog strammet ganske væsentligt i forbindelse med finanslovsaftalen for 1996 men altså som følge af forlig med det Konservative Folkeparti. Ellers er de fremsatte forslag i overensstemmelse med teorien om, hvordan Socialdemokratiet forventes at agere, når partiet skal varetage langsigtede hensyn og bevare det politiske våbens legitimitet.

Jeg har ikke udviklet en specifik hypotese som kan støttes eller afvises med henvisning til forslaget om et arbejdsmarkedsbidrag.

Vurderes forslaget i forhold til det generelle teoretiske argument om, at Socialdemokratiet forsøger at sikre den kollektive handlingsbetingelser, giver forslaget mening på den måde, at det blev begrundet med at skulle stimulere de kollektive handlinger mellem insiderne og outsiderne. Men effekten kan også blive den modsatte og på lang sigt forårsage et solidaritetsbrud, fordi insiderne (os) hver måned kan se, hvor meget solidariteten med outsiderne (dem) koster. Jeg finder det derfor ikke muligt at foretage en konklusion i forhold til dette reformpolitiske tiltag, men noterer, at det endnu ikke i dag synes at være kilde til et solidaritetsbrud i velfærdsstaten.

Sammenfattende har den empiriske analyse således ydet en del støtte til tesen om, at Socialdemokratiets markedsorienterede reformstrategier for arbejdsmarkedspolitikken i 1990'erne skal betragtes som strategiske handlinger. Socialdemokratiet kan argumenteres for at handle strategisk rationelt både ved tidspunktet t_1 og tidspunktet t_2 , men det er forskellige handlinger, som er strategisk rationelle på de to tidspunkter, eftersom den institutionelle kontekst er forskellig. Men der må også anføres et par væsentlige korrektioner til teorien. For det første handlede Socialdemokratiet i vid udstrækning på baggrund af frykten for et solidaritetsbrud i velfærdsstaten. Da reformprocesserne blev indledt var der relativt stor vælgeropbakning til de danske arbejdsløshedsforsikringer, ligesom der ikke var sikre empiriske tegn på solidaritetsbrud mellem de ledige og beskæftigede (Goul Andersen, 1995; Klitgaard, 2004: kap. 7 og 8). For det andet kan jeg ikke afvise betydningen af f.eks. økonomisk pres som reformdrivkraft. Sammenligner vi f.eks. med de nogenlunde samtidige reformer i de svenske arbejdsløshedsforsikringer, hvor kompensationsgraden blev reduceret af socialdemokraterne i midten af 1990'erne, handlede det udelukkende om at løse et meget omfattende budgetproblem (Anderson, 2001; Klitgaard, 2002, 2004: kap. 10).

Forklaringen om Socialdemokratiets strategiske handlinger synes derfor, at skulle reserveres til at forklare genuine institutionelle reformer eller kvalitative forandringer frem for kvantitative forandringer. Mere fremadrettet kan der peges på, at analysen af institutionelle valg og institutionelle reformer bør gennemføres med øje for, at institutioner er politiske konstruktioner og til stadighed genstand for strategiske aktørers handlinger (jf. Knight, 1992).

Litteratur

- Anderson, Karen M. (2001). »The Politics of Retrenchment in a Social Democratic Welfare State – Reform of Swedish Pensions and Unemployment Insurance«. *Comparative Political Studies*, 34 (9), pp. 1063-1091
- Auer, Peter (1999). *Employment Revival in Europe*. Geneve: ILO
- Auken, Svend (1988). *Vilje til forandring*. København: Socialdemokratiet
- Benner, Mats & Torben Bundgaard Vad (2000). »Sweden and Denmark: Defending the Welfare State«. I Fritz Scharpf & Vivien A. Schmidt, red. *Work and Welfare in the Open Economy vol. II*, Oxford: Oxford University Press.
- Berlingske Tidende, d. 17/11, 1992
- Budge, Ian & Dennis Farlie (1983). »Party Competition – Selective Emphasis or Direct Confrontation? An Alternative View with Data«. I Hans Dalder & Peter Mair, red. *West European Party Systems: Continuity and Change*. London: Sage Publications
- Christensen, Erik (2000). *Borgerløn: Fortællinger om en politisk ide*, Højbjerg: Hovedland
- Cox, Robert Henry (1998). »From Safety Net to Trampoline: Labour Market Activation in Netherlands and Denmark«. *Governance*, 11 (4), pp. 397-414
- Det Fri Aktuelt, d. 17/11, 1992
- Esping-Andersen, Gösta (1985). *Politics Against Markets*. Princeton: Princeton University Press
- Esping-Andersen, Gösta (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press:
- Folketingstidende, 1992/93, Tillæg A
- Folketingstidende, 1993/94, Tillæg A
- Folketingstidende, 1994/95, Årbog
- Folketingstidende, 1995/96, Tillæg A
- Folketingstidende, 1995/96, Register
- Folketingstidende, 1998/99, Tillæg A
- Goul Andersen, Jørgen (1995). »Hvordan skal arbejdsløsheden bekæmpes. Vælgernes syn på arbejdsmarkedspolitikken«. *Arbejdspapir nr. 5* fra Det danske Valgprojekt
- Goul Andersen, Jørgen, red. (2003). *Marginalisering og velfærdspolitik. Arbejdsløshed, jobchancer og trivsel*. København: Frydenlund
- Green-Pedersen, Christoffer (2001). »Welfare-State Retrenchment in Denmark and the Netherlands, (jf. Knight, 1992) 1982-1998: The Role of Party Competition and Party Consensus«. *Comparative Political Studies*, 34 (9), pp. 963-985.
- Jørgensen, Henning (2002). *The Policy Process in Denmark. Consensus, Co-operation and Conflict*. Cheltenham: Edward Elgar
- Kitchelt, Herbert (2001). »Partisan Competition and Welfare State Retrenchment: When Do Politicians Choose Unpopular Policies«. I Paul Pierson, red. *The New Politics of the Welfare State*, Oxford: Oxford University Press
- Klitgaard, Michael Baggesen (2002). »Skandinaviske velfærdsstatsreformer i 1990'erne. Når forandringer stabiliserer«. *Politica*, 34 (2), pp. 186-202.
- Klitgaard, Michael Baggesen (2004). *At beskytte et politisk våben. Når Socialdemokratiet de-kollektiverer den universelle velfærdsstat*. Ph.D.-afhandling. Institut for Økonomi, Politik & Forvaltning, Aalborg Universitet
- Korpi, Walter (1981). *Den demokratiska klasskampen*. Stockholm: Tiden
- Krasner, Stephen D. (1988). »Sovereignty: An Institutional Perspective«. *Comparative Political Studies*, 21 (2), pp. 66-94
- Levi, Margaret (1990). »A Logic of Institutional Change«. I Karen Schweers Cook & Margaret Levi, red. *The Limits of Rationality*, Chicago: The University of Chicago Press
- Levi, Margaret (1997). *Consent, Dissent and Patriotism*. Cambridge: Cambridge University Press
- Levi, Margaret (1998). »A State of Trust«. I Valerie Braithwaite & Margaret Levi, red. *Trust and Governance*. New York: Russel Sage Foundation
- Lykketoft, Mogens (1994). *Sans og samling. En socialdemokratisk krønike*. København: Samleren
- Madsen, Per Kongshøj & Lisbeth Pedersen, red. (2003). *Drivkræfter bag arbejdsmarkedspolitikken*. København: Socialforskningsinstituttet
- Narud, Hanne Marthe & Valen, Henry (2001). »Partikonkurranse og sakeierskap«. *Norsk Statsvitens-*

- kaplig Tidsskrift 17 (4), pp. 395-425
- Nørgaard, Asbjørn Sonne (2002). »De var ikke så røde – men hvad var de så? En analyse af Socialdemokratiets velfærdspolitik i perioden 1890-1913«. I Erik Albæk, Peter Munk Christiansen & Birgit Møller, red. *Demokratisk set. Festskrift til Lise Tøgeby*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag
- Ostrom, Elinor (1998). »A Behavioral Approach to the Rational Choice Theory of Collective Action«. *American Political Science Review*, 92 (1), pp. 1-23
- Politiken, d. 17/11, 1992
- Przeworski, Adam (1985). *Capitalism and Social Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press
- Putnam, Robert D. (2000). *Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community*. New York: Touchstone
- Rosdahl, Anders (2003). »Lediges understøttelsesperiode«. I Madsen og Pedersen, red.
- Rothstein, Bo (1992). »Labour market institutions and Working class strength«. I Sven Steinmo, Kathleen Thelen & Frank Longstreth, red. *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press
- Rothstein, Bo (1998). *Just Institutions Matters*. Cambridge: Cambridge University Press
- Rothstein, Bo (2003). *Sociala fällor och tillitens problem*. Stockholm: SNS Förlag
- Socialdemokratiet (1988). *På menneskets vilkår*. København: Socialdemokratiet
- Socialdemokratiet (1992b). *På menneskets vilkår*. København: Socialdemokratiet
- Socialdemokratiet (1995). *Velfærd med vilje*. København: Socialdemokratiet
- Svensson, Torsten (1994). *Socialdemokratins dominans*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis
- Thomsen, Finn (1993). *Skattereformen – kort og godt*. København: Jurist- & Økonomforbundets Forlag
- Tøgeby, Lise (1974). *Revisionismens betydning for Socialdemokratiets idéudvikling fra 1890'erne til 1930'erne*. Århus: Institut for Statskundskab
- Torring, Jacob (2004). *Det stille sporskifte i velfærdsstaten*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag

Fagbevægelsen i Europa

– holdninger blandt borgerne i Europa

Af Carsten Strøby Jensen, lektor, dr.scient.soc., Sociologisk Institut, Københavns Universitet¹

Store dele af de faglige organisationer i Europa har de senere år oplevet massive tilbageslag i medlemsopbakningen. Det gør sig eksempelvis gældende i lande som Frankrig, Tyskland og England, hvor organisationsgraderne blandt lønmodtagere generelt er faldet med mere end en tredjedel de seneste ti til tyve år.

I nogle sammenhænge er denne tendens til faldende organisationsgrad blevet tolket derhen, at opbakningen til fagforeningerne generelt er svundet. Lønmodtagere har generelt ikke samme behov for at være medlem af en fagforening som tidligere. Mennesker er blevet til refleksive individer (Giddens (1996)), der ikke længere lader sig binde af tidligere tiders kol-

	1950	1960	1970	1980	1985	1990	1995	1997
Danmark	56	62	63	79	78	75	77	76
Finland	–	32	51	69	69	73	80	78
Sverige	67	71	67	78	82	82	88	86
Belgien		42	42	53	51	50	53	Nn
Frankrig	–	24	20	22	19	14	10	10
Irland	42	50	59	64	63	59	52	45
Østrig	62	60	57	52	52	47	41	39
Italien	44	25	37	50	42	39	39	37
Spanien			45 (1977)	8	10	12	18	17
Holland	43	42	37	35	28	24	24	24
Tyskland	38	35	32	35	34	32	29	27
Storbritannien	45	45	50	56	50	41	36	29
Norge	–	52	50	55	56	56	55	55

Kilder: Kilden er Ebbinghaus & Visser (2000, 63), tabel WE 13/14 (a) (net density I (% dependent labour force). Opgørelsen inkluderer ikke-beskæftigede medlemmer af de faglige organisationer (og tilsvarende bl.a. arbejdsløse i arbejdsstyrken). For Sveriges vedkommende inkluderer opgørelsen kun de beskæftigede fagforeningsmedlemmer sammenholdt med den del af arbejdsstyrken, der er i beskæftigelse.

Tabel 1. Udvikling i faglig organisationsgrad i udvalgte lande. 1950-1999

lektive organisationsformer. Og for den enkelte lønmodtager gælder det i dag om at skabe sin egen individuelle biografi (Beck, (1993, 2000), Sennett (1999)). Arbejderen er blevet lønmodtager og begår sig selv på markedet, uden det store behov for fagforeninger.

Data fra en større komparativ spørgeskemaundersøgelse (European Social Survey) tyder dog på, at billedet ikke er helt så simpelt. Her peger en række data på, at selv om der kan konstateres fald i organisationsgraderne i en lang række lande, så vurderes behovet for fagbevægelsen stadig til at være stort af mange mennesker.

Følgende artikel forsøger med udgangspunkt i European Social Survey, at analysere i hvilket omfang og på hvilken måde og blandt hvilke befolkningsgrupper, der kan identificeres opbakning til de faglige organisationer i forskellige europæiske lande.

1. Faldende organisationsgrader

Som nævnt i indledningen har medlemsopbakningen til de faglige organisationer været under pres i en lang række lande de senere år. Det ses af tabel 1, hvor udviklingen i organisationsgrader er opgjort for en række lande for perioden 1950 til 1999.

Som det ses er organisationsgraden faldet ganske meget i lande som Frankrig, Tyskland, England, Italien, hvorimod andelen af organiserede lønmodtagere har været nogenlunde stabil (eller svagt stigende) i lande som Danmark, Finland, Sverige og Belgien.

Der har været fremført forskellige typer af forklaringer på udviklingen i opslutningen til de faglige organisationer. Faldende organisationsgrader er eksempelvis blevet knyttet sammen med fundamentale forandringer i erhvervs- og beskæftigelsesstrukturen. Overgangen fra industrisamfund til post-industrielt samfund (Bell (1973)) har mindsket omfanget af og betydningen af en række af de

sektorer, hvor fagbevægelsen traditionelt har stået stærkest. Industrierarbejdspladser er forsvundet til fordel for servicearbejdspladser, og interessen for at organisere sig har været mindre udtalt her. Omvendt er de stabile – og for nogles vedkommende stigende – organisationsgrader i andre lande blevet søgt forklaret bl.a. i institutionelle forhold. Fagforeningernes administration af arbejdsløshedsforsikringssystemet (det såkaldte Ghent-system) i lande som Sverige, Danmark, Finland og Belgien har fået lønmodtagerne til at melde sig ind i de faglige organisationer i takt med at arbejdsløshedsrisikoen steg i løbet af 1980'erne og 1990'erne.

På det teoretiske plan er der også i stigende omfang blevet sat spørgsmålstegn ved lønmodtagernes behov for og interesse i faglig organisering. Teorier om ændrede ledelsesformer fx Human Ressource Management har fået nogle til at påpege, at de faglige organisationer får sværere ved at legitimere dem selv (Guest (1995)). Hvis ledelsen i stigende omfang betragter medarbejderne som en ressource og ikke en omkostning, og hvis ledelsen i stigende omfang ønsker direkte kommunikation med og mellem medarbejderne gennem nedbrydning af traditionelle hierarkiske strukturer, så kan der stilles spørgsmålstegn ved opbakningen til de faglige organisationer.

Samtidigt argumenteres der bredt i den sociologiske litteratur for at der sker en stigende individualisering af det senmoderne menneske. Dette medfører at bindinger til traditionelle kollektive organisationer ændres og mindskes. Identiteter skabes ikke kun i arbejdslivet, og i fald de skabes i arbejdslivet er det snarere forskelligheden i forhold til kollegaerne end ensligheden, der er i centrum. Klassesamfundet afløses i den sidste fjerdedel af det 20 århundrede af velfærdsstatssamfundet, hvor bindingerne til arbejde, familie og tradition er mindre udtalte end tidligere (Pakulski & Waters, 1996). Dette er alt andet lige med til at underminere interessen for faglig organisering

2. Komparativt perspektiv på fagforeningernes rolle

Som omtalt i indledningen skal der videre i denne artikel trækkes på en større komparativ surveyundersøgelse offentliggjort under titlen European Social Survey. Undersøgelsen er gennemført i 2001-2002 med udgangspunkt i 20 forskellige europæiske lande og et enkelt land fra mellemøsten (Israel). Undersøgelsen består af en lang (meget lang) række af spørgsmål stillet til et tilfældigt udtræk af borgere i de deltagende lande. Svarprocenter ligger i hovedsagen på omkring 60-70%, hvilket er ganske nydeligt undersøgelsens omfang ta-

get i betragtning. I en dansk kontekst er det Socialforskningsinstituttet, der har forestået dataindsamlingen. En nærmere redegørelse for undersøgelsens metodiske grundlag kan findes på www.europeansocialsurvey.com. Undersøgelsen indeholder et omfattende batteri af spørgsmål om mange forskellige problemstillinger gående fra synspunkter omkring indvandrere til deltagelse i politisk aktivitet m.v. (se også Bay (2004)).

I undersøgelsen er der dog også stillet en række spørgsmål omkring arbejdslivets karakter og omkring fagforeningsdeltagelse og

	Helt enig (1)	Enig (2)	Hverken enig eller uenig (3)	Uenig (4)	Helt uenig (5)	Gennemsnitlig opbakning til fagforeningerne (1 som helt enig, 5 som helt uenig)*	Koefficiens i rønde (95%)
Grækenland	44,6	45,5	7,3	1,9	0,6	1,68	1,66-1,71
Ungarn	41,5	42,8	10,7	3,4	1,6	1,81	1,77-1,85
Slovenien	37,1	47,4	9,7	4,4	1,5	1,86	1,81-2,09
Finland	43,8	35,5	11,0	7,7	2,0	1,89	1,84-1,93
Israel	38,9	38,5	13,8	7,6	1,2	1,94	1,90-1,98
Polen	28,5	54,0	11,3	4,8	1,3	1,96	1,93-2,00
Portugal	27,0	53,4	14,4	3,7	1,5	1,99	1,93-2,03
Luxembourg	31,9	49,0	9,2	7,4	2,6	2,00	1,95-2,05
Spanien	32,2	42,7	17,0	6,3	1,8	2,03	1,98-2,07
Sverige	24,2	52,1	16,1	6,3	1,3	2,08	2,04-2,12
Norge	20,7	57,5	14,3	6,6	0,8	2,09	2,06-2,13
Irland	24,7	53,1	10,5	10,2	1,6	2,11	2,07-2,15
Italien	31,0	40,1	17,4	8,1	3,3	2,13	2,07-2,19
Tjekkiet	33,1	37,1	16,9	9,7	3,3	2,13	2,07-2,19
Schweitz	22,5	52,4	13,1	10,6	1,4	2,16	2,12-2,20
Østrig	28,5	41,9	17,5	8,0	4,0	2,17	2,13-2,22
Holland	17,7	55,6	14,7	10,5	1,5	2,22	2,19-2,26
Belgien	26,9	41,7	16,5	11,7	3,2	2,23	2,18-2,27
Danmark	25,2	46,5	10,3	15,5	2,5	2,24	2,18-2,29
Storbritannien	17,7	48,8	15,1	16,3	2,1	2,36	2,32-2,41
Tyskland	16,5	48,5	17,6	14,5	2,9	2,39	2,35-2,42
Alle enogtyve lande (vægtet gennemsnit)	28,0	45,7	13,2	8,2	1,9	2,17	2,16-2,18

Kilde: European Social Survey, www.europeansocialsurvey.com

* svarkategorierne helt enig til helt uenig opfattes her som en kontinuert skala om end dette ikke er uproblematisk (jf. Kreiner (1999, p. 9 ff))

Tabel 2. Svarfordeling på udsagnet: Lønmodtagerne har brug for stærke fagforeninger til at sikre deres løn og arbejdsvilkår (procent)

holdning til fagforeningernes funktion og nødvendighed. Generelt udgør bruttopopulationen i undersøgelsen hele den voksne befolkning i de enkelte lande (fra 16 år og op efter). Der er alt indkommet svar fra omkring 40.000 borgere i Europa. Spørgsmålene er stillet i 2002. En interessant diskussion og redegørelse for problemer og muligheder i at anvende komparative data findes hos Gundelach (red.) (2004).

3. Undersøgelsens hovedresultater

I forhold til spørgsmålet om europæernes opbakning til og holdning til fagforeninger er det især et spørgsmål om, hvorvidt fagforeninger er nødvendige for at sikre lønmodtagere ordentlige løn- og arbejdsvilkår, som falder i øjnene. Spørgsmålet er formuleret som følger: »Lønmodtagerne har brug for stærke fagforeninger til at sikre deres løn- og arbejdsvilkår«. Svarfordelingerne på spørgsmålet fremgår af tabel 2.

Som det ses af tabel 2 er det en betragtelig del af befolkningerne i de tyve europæiske lande (plus Israel) som finder, at fagforeninger er vigtige for lønmodtagerne når deres løn- og arbejdsvilkår skal sikres. Mere end tre fjerdedele af befolkningen i de enogtyve lande er helt enige eller enige i at lønmodtagerne har brug for stærke fagforeninger. Et tilsvarende billede tegner sig i en dansk kontekst, hvor det tilsvarende er en klar majoritet i befolkningen som bakker op omkring udsagnet. Gruppen af personer, som er uenige i udsagnet er dog lidt større i en dansk kontekst end i landene samlet.

Grundlæggende peger undersøgelsens resultater i retning af at der er en betydelig opbakning bag de faglige organisationer i Europa. Også en opbakning, der er betydelig større end organisationsprocenterne, jf. tabel 1, lader antyde. Og det er en opbakning som tydeligvis går igen i alle landene, om end opbakningen er større nogle steder end andre. Således er det i lande som Grækenland og

Ungarn, at opbakningen er størst (med et gennemsnit på henholdsvis 1,68 og 1,81), mens det i den modsatte ende er Tyskland og Storbritannien at opbakningen er mindst (med et gennemsnit på henholdsvis 2,39 og 2,36).

Nu kan man naturligvis ikke tolke en enighed med det formulerede udsagn som at den enkelte svarperson selv opfatter at han eller hun har brug for fagforeninger til at sikre sig sine løn- og arbejdsvilkår. Dels er store dele af gruppen af svarpersoner ikke beskæftigede lønmodtagere og har dermed ikke selv anledning til eller brug for at være medlem af en fagforening, dels kan den enkelte lønmodtager naturligvis godt mene at andre har brug for fagforeninger, uden at han eller hun selv opfatter det som nødvendigt i hans eller hendes egen arbejdssituation. Dette kan delvist være med til at forklare forskellen på de for nogle landes meget små organisationsgrader og den store generelle opbakning til fagforeningerne om end andre typer af forklaringer også må på banen.

Imidlertid tegner svarfordelingen generelt et billede af at fagforeninger opfattes som en relevant og legitim social aktør i det senmoderne samfund af langt den overvejende del af befolkningen i de deltagende lande.

Videre i denne artikel vil resultaterne som de er præsenteret i ovenstående tabel 2 blive tolket som i hvilket omfang befolkningsgrupper generelt bakker op om faglige organisationer. I det følgende skal der ses nærmere på om der kan identificeres særlige karakteristika ved de befolkningsgrupper som bakker op, henholdsvis ikke bakker op omkring de faglige organisationer. Udgangspunktet for analysen er en række overvejelser om hvad teorier om fagforeninger (Poole (1984), Visser (2002), Kjellberg (2001, 2002), Ebbinghaus & Visser (2000)) og industrielle relationer i almindelighed siger omkring fagforeningsdeltagelse (Strøby Jensen (1996), Bean

(1994)). Der er som anført ovenfor forskel på at finde fagforeninger nødvendige for lønmodtagere som sådan og så selv være fagforeningsmedlem. Alligevel kan der argumenteres for at der i hvert fald på nogle områder kan forventes at være visse ligheder mellem de grunde som mennesker i almindelighed angiver når de vælger at være medlem af en fagforening og deres generelle opbakning til fagforeninger. Eksempelvis peger traditionelle analyser af hvilke grupper, der er medlem af en faglig organisation i retning af at lønmodtagere med lange uddannelser (fx universitetsuddannelser) i mindre grad er kollektivt organiserede end lønmodtagere med en håndværksmæssig erhvervsuddannelse (Kjellberg (2002)). I en analytisk sammenhæng kunne det på den baggrund forventes at personer med lange uddannelse i mindre grad end kortuddannede fandt at fagforeninger generelt var nødvendige for at lønmodtagere kan sikre sig ordentlige løn- og arbejdsvilkår.

4. Opbakning til fagforeningerne – hvem og hvor meget

I første omgang skal der ses på en række partielle relationer mellem karakteristika ved befolkningerne i Europa og holdningen til fagforeningerne. Efterfølgende suppleres analysen med en multivariabel analyse af en række af de faktorer, som har været inddraget i den partielle analyse. Målet er herigennem bl.a. at tydeliggøre hvilke befolkningsgrupper, der i særligt grad opfatter fagforeninger som en legitim social aktør og hvilke grupper der i mindre grad finder at dette er tilfældet.

I udgangspunktet koncentrerer analysen om at forklare holdningen til fagforeninger med udgangspunkt i række forskellige typer af faktorer. For det første arbejdes der med en række baggrundsfaktorer, for det andet arbejdes der med en række holdningsfaktorer og endeligt, for det tredje, ses der på en række erfaringsfaktorer.

Baggrundsfaktorerne vedrører i denne sammenhæng køn og alder. Holdningsfaktorerne vedrører dels interviewpersonernes placering af dem selv på en traditionel venstre-højreskala, dels interviewpersonernes vurdering af et udsagn om det ønskelige i lighed i samfundet i almindelighed. Erfaringsfaktorerne vedrører: Erhvervsstatus, medlemskab af fagforening (inden for det seneste år), uddannelsesbaggrund, indkomstniveau i familien, om der er en fagforening på arbejdspladsen og kontrol over egen arbejdsituation.

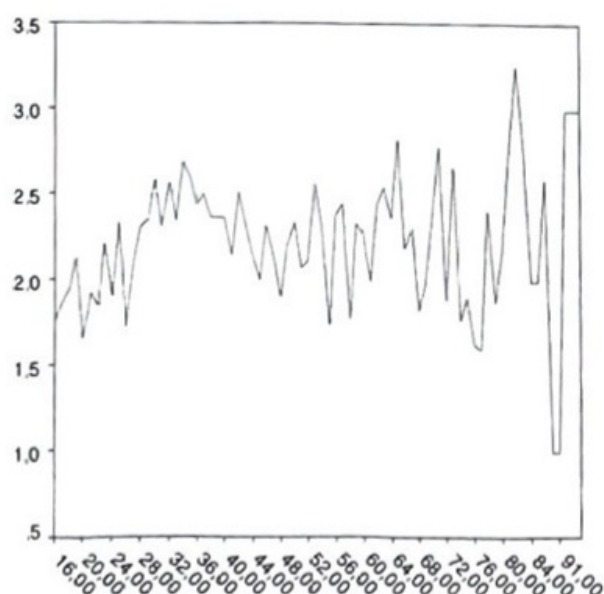
Det skal bemærkes at den brugte skellen mellem baggrundsfaktorer, holdningsfaktorer og erfaringsfaktorer alene er analytisk-diskriptiv. Den siger ikke noget om den faktiske kausalitet i relation til hvorfor en given person har en given holdning.

5. Baggrundsfaktorer: Alder og køn og opbakning til fagforeningerne

En del litteratur om fagforeninger fremhæver, hvorledes det i stigende omfang er blevet vanskeligt for fagforeninger at rekruttere unge og yngre lønmodtagere (Ebbinghaus & Visser (2000), Kjellberg (2002)). Og de unges manglende medlemskab af en fagforening bruges ofte som element i en forklaring på faldende medlemstal i fagforeningerne. Synspunktet er ofte her, at yngre mennesker i mindre grad end ældre bakker op om de faglige organisationer. Forklaringerne herpå kan være mangeartede. Unge er i højere grad end ældre præget af tendenserne til individualisering (Beck (2000)), hvilket alt andet lige mindsker deres ønsker om at deltage i eller bakke op omkring kollektive organisationsformer. Unge tilskrives således en anden type tilknytning til arbejdslivet end ældre, en tilknytning hvor personlige og individualiserede udfordringer i højere grad står i højsædet end tidligere (Nørregaard-Nielsen & Østergaard (2004)). Alt andet lige kunne man derfor forvente, at unge og yngre borgere i Europa ville bakke mindre op omkring fagforeningerne, end ældre borgere.

Ses der på datamaterialet peger en partiel analyse af relationen mellem alder og opbakning til fagforeningerne dog i retning af at alder kun spiller en meget begrænset rolle. Der er intet der tyder på at unge som sådan er mere skeptiske overfor faglige organisationer end ældre. Gammakvotienten ligger således på 0,037 (højsignifikant), altså næsten nul. Og i det omfang der kan spores en tendens peger den faktisk i retning af at unge i højere grad end ældre bakker op bag de faglige organisationer.

Alder og opbakning til fagforening, Danmark



Ses der kort på Danmark og unges henholdsvis ældres opbakning til de faglige organisationer, er der en lille tendens til at relationen mellem alder og opbakning ikke er lineær. Som det ses i figuren, er opbakningen størst blandt de helt unge og blandt dem over fyrre år (tættest på et, der udtrykker størst opbakning). Derimod er der blandt gruppen af yngre danskere i mellem 30 og 40 en større skepsis overfor nødvendigheden af fagforeninger.

Gennemsnitlig opbakning til fagforeningerne (1 som helt enig, 5 som helt uenig)*

	Gennemsnitlig opbakning til fagforeningerne (1 som helt enig, 5 som helt uenig)*	Koffiedens-interval
-30 år	2,07	1,96-2,17
31-40 år	2,45	2,31-2,58
41- år	2,23	2,16-2,30

Kilde: European social survey.* se forhold i tabel 2

Tabel 3. Alder og opbakning til fagforening, Danmark

Forskellen på de forskellige generationers holdning til fagforeningerne i Danmark er præciseret i tabel 3. Her ses det, at der er signifikante forskelle i graden af opbakning til fagforeningerne for så vidt angår gruppen af unge (op til 30 år), gruppen af yngre (31-40) og gruppen over 40.

Når man i en række lande kan konstatere, at unge lønmodtagere i mindre grad er medlem af faglige organisationer end ældre lønmodtagere kunne iagttagelserne fra European Social Survey-undersøgelsen pege i retning af at det ikke er på grund af at unge finde fagforeninger illegitime eller unødvendige. Når unge således i mindre omfang er medlem af fagforeninger end ældre skal forklaringerne altså ikke findes i det forhold at de unge har en mere skeptisk holdning til fagforeningerne end de ældre. Forklaringen på unges manglende fagforeningsmedlemskab skal måske så i stedet forklares på baggrund af institutionelle eller rational choice baserede teorier, fremfor på holdningsbaserede teorier. Måske er der grupper af unge som holdningsmæssigt gerne vil være medlem af en fagforening, men som ikke har råd eller direkte nytte af fagforeningsmedlemskabet. En udviklet analyse af den type sammenhænge falder dog uden for denne artikels rammer.

Hvorvidt der er forskel på mænds og kvinders generelle holdning til faglig organisering er ikke specielt ofte diskuteret i litteraturen. Derimod er det en traditionel iagttagelse, at mænd i større omfang end kvinder er faglige organiserede. Ud over at dette er relateret mænds højere erhvervsfrekvens (eksempelvis i en generel europæisk kontekst), så relateres det ligeledes ofte til det forhold at kvinder i højere grad end mænd arbejder på deltid og i højere grad end mænd identificerer sig med forhold i livet der ligger uden for arbejdslivets sfære. Ses der på undersøgelsens resultater, så peger en partiel analyse i retning af at der ikke er den store forskel på mænds og kvinders generelle opbakning til faglige organisationer. Og i det omfang der er forskelle, bakker kvinderne i højere grad op om de faglige organisationer end mændene. Transformerer skalaen helt enig (1) til helt uenig (5) til en kontinuert skala (1-5 med 1 som mest positiv) viser det sig at gennemsnittet for opbakningen blandt mændene er 2,21, mens det for kvinderne er 2,14. Den samlede forskel er dog kun 0.07 point (som dog er højsignifikant); altså samlet en relativ beskeden forskel i mænds og kvinders holdning til fagforeninger.

6. Holdningsfaktorer: Politisk holdning, lighedsideal og opbakning til fagforeningerne

Et traditionelt område som fremdrages som betydningsfuldt når spørgsmålet om holdning til fagforeninger diskuteres vedrører menneskers generelle politiske holdning. Faglige organisationer er traditionelt knyttet til bestemte politiske partier, der ofte befinder sig til venstre for det der nogen gange kaldes den politiske midte. Om end der er store forskelle fra land til land og fra IR-system til IR-system i hvilket omfang politiske partier og fagforeninger eksplicit er knyttet sammen (Ebbinghaus & Visser (2000), Strøby Jensen (1996)).

Hvorom alt er er det at forvente, at personer der definerer sig selv som liggende til højre

for midten i mindre grad end personer der ligger til venstre for midten kan forventes at finde fagforeninger nødvendige. I forhold til en traditionel højre-venstreskala (udtrykt på en 1-10 skala) viser en partiel gammaanalyse da også en højsignifikant sammenhæng med et gammakvotient på 0,221. Venstreorienterede bakker således mere op bag fagforeninger end højreorienterede. Dog skal det bemærkes, at gammaniveauet trods alt er relativt beskeden, hvilket afspejler at også mange, der definerer sig selv som højreorienterede finder at fagforeninger er nødvendige for at sikre lønmodtagernes løn- og arbejdsvilkår. En nærmere analyse afspejler desuden at sammenhængen mellem venstre-højreorienteret holdning til fagforening ikke er entydig lineær. De der definerer sig som mest højreorienterede (9-10) bakker gennemsnitligt mere op bag fagforeningerne end de der definerer sig selv som mere moderat højreorienterede (skalatrin 7-8).

Samspillet mellem mere traditionelle socialdemokratiske værdier og opbakning til fagforeningerne er også tilstede. I undersøgelsen er interviewpersonerne blevet spurgt om i hvilket omfang de identificerer sig med følgende udsagn. »Det er vigtigt at mennesker behandles ens og har lige muligheder«. Holdningsmæssigt kan udsagnet tolkes som liggende på linie med et mere traditionelt socialdemokratisk værdiunivers, hvor især alles lige muligheder betones som et ideal. En sammenholdning af dette udsagn med den enkelte persons opbakning til fagforeninger peger da også i retning af korrelation. Der er således – partielt betragtet – en gammakvotient på 0.186 (højsignifikant) mellem de to variable. Dette understreger relationen mellem de to variable om end der måske godt kunne forventes en endnu mere tydelig sammenhæng. Vurderes relationen komparativt viser det sig, at der er en vis forskel på graden af sammenhæng imellem de enkelte lande. Det kan måske tolkes derhen, at sammenhængen mellem fagforeninger og det social-

demokratiske værdiunivers varierer fra land til land. Eksempelvis er tysk fagbevægelse kendetegnet ved at hovedorganisationen DGB, netop definerer sig selv som partipolitisk uafhængig (Strøby Jensen (1996)). Mens eksempelvis dele af dansk fagbevægelse, fx LO, i højere grad vedkender sig at agere inden for et bredt socialdemokratisk værdikompleks. I tabel 4 er der redegjort for gammakvotienterne i mellem udsagnene.

Spanien	0,301
Schweitz	0,285
Grækenland	0,244
Sverige	0,232
Danmark	0,220
Slovenien	0,210
Polen	0,174
Portugal	0,166
Irland	0,165
Østrig	0,165
Holland	0,158
Finland	0,154
Norge	0,150
Storbritannien	0,149
Israel	0,145
Tjekkiet	0,134
Ungarn	0,112
Belgien	0,104
Tyskland	0,102
Luxembourg	Nn
Italien	Nn
Alle enogtyve lande	0,186

Kilde: European Social Survey

Tabel 4. Opbakning til fagforening i forhold til opbakning til socialdemokratiske orienterede værdier («Det er vigtigt at mennesker behandles ens og har lige muligheder»). Gammakvotienter (alle værdier er højsignifikante i forhold til hvert enkelt land).

7. Erfaringsfaktorer: Erhvervsstatus, indflydelse på eget arbejde, relation til fagforening og opbakning til fagforeningerne

I det følgende afsnit skal der ses på, hvorledes forskellige typer af erfaring – bl.a. på arbejdsmarkedet – influerer på opbakningen til de faglige organisationer. Den underliggende figur bag denne analyse er, at forskellige typer af erfaring kan være bestemmende for i hvilket omfang mennesker betragter fagforeningerne som en legitim social aktør. En plausibel hypotese kunne fx – med udgangspunkt i eksempelvis en livsformsteoretisk diskussion (Højrup (1982)) – være at personer, som lever som lønmodtagere i højere grad end personer, der lever som selvstændige, vil bakke op omkring de faglige organisationer. Altså bestemte typer af livsformerfaringer er terminerende for, hvorvidt den enkelte borger bakker op om de faglige organisationer. Dette vil dog kun være et aspekt, som analyseres i det kommende. Erfaring med fagforeningerne, indflydelse på eget arbejde og uddannelsesbaggrund vil tilsvarende være elementer, som vil blive analyseret.

Ses der i første omgang på spørgsmålet om erfaring med fagforeningerne så åbner undersøgelsen mulighed for at vurdere hvorvidt der er nogen sammenhæng mellem fagforeningsmedlemsskab og opbakning til fagforeningerne; og om der er en sammenhæng mellem hvorvidt der er en fagforenings på arbejdspladsen og opbakning til fagforeningerne. I begge tilfælde viser det sig – ikke overraskende – at der i forhold til en partiel analyse er signifikante positive sammenhænge. Den gennemsnitlige opbakning for personer, der er medlem af en fagforening ligger på 1,88 (skala 1-5, 1 mest opbakning), mens niveauet for personer, der ikke er medlem af en fagforening ligger på 2,23. Tilsvarende er gennemsnittet for de lønmodtagere, der har erfaring med fagforeninger på arbejdspladsen en mere positiv generel indstilling til fagforeningerne end de lønmodtagere, der ikke

har erfaring med fagforeninger på arbejdspladsen. Den gennemsnitlige opbakning er her 2,03 (skala 1-5, 1 mest opbakning) og 2,28 for personer, der henholdsvis har og ikke har erfaring med fagforeninger på arbejdspladsen.

Det er altså tydeligt at erfaringer med fagbevægelsen korrelerer positivt med opbakning til fagforeningerne. Om det så er de positive erfaringer med fagforeningerne, der får den enkelte til at bakke op omkring fagforeningerne, eller det er den positive holdning til fagforeningerne der får den enkelte til at melde sig ind i en faglig organisation, kan der ikke siges noget specifikt om alene med udgangspunkt i undersøgelsens data.

Som omtalt tidligere argumenteres der visse steder inden for industrial relations traditionen for, at de faglige organisationer generelt udfordres af nyere typer af ledelsesformer (Guest (1995)). Ledelsespraktikker der eksempelvis er inspireret af human resource management lægger i højere grad end traditionelle tayloristisk inspirerede ledelsesformer vægt på ansvarliggørelse af den enkelte medarbejder. Lønmodtagerne tilbydes i højere grad end tidligere mulighed for at få kontrol med deres egne arbejdsprocesser og som konsekvens heraf oplever den enkelte lønmodtager, at behovet for at være medlem af en faglig organisation reduceres. I forlængelse af denne iagttagelse skal der derfor kort ses på om der på baggrund af European Social Survey kan iagttages nogen tydelig relation mellem i hvilket omfang lønmodtagere oplever at de kontrollerer deres egne arbejdsprocesser og har indflydelse på tilrettelæggelsen af deres arbejdsdag og så deres opbakning til fagforeningerne. I undersøgelsen er interviewpersonerne (dem i arbejde) blevet spurgt om deres holdning til en række udsagn, der på forskellig vis afspejler kontrolmuligheder i forhold til tilrettelæggelsen af arbejdet. Udsagnene kan ses i tabel 5. På baggrund af en faktoranalyse af de fem ud-

sagn er der muligt at identificere en generel indflydelsesvariabel, der er dækkende i forhold til interviewpersonernes svar på de fem underliggende variable.

Sp. 1 I hvilket omfang har du mulighed for at være fleksibel for så vidt angår arbejds tid?

Sp. 2 I hvilket omfang kan du selv bestemme hvordan det daglige arbejde tilrettelægges?

Sp. 3 I hvilket omfang har du indflydelse på jobomgivelserne?

Sp. 4 I hvilket omfang har du mulighed for at få indflydelse på hvordan der skal arbejdes?

Sp. 5 I hvilket omfang har du mulighed for at ændre målet med arbejdet?

Svarkategoriene er i forhold til alle spørgsmålene en ti punktskala fra »jeg har ingen indflydelse« til »jeg har fuld stændig kontrol«

En faktoranalyse viser, at de fem spørgsmål kan reduceres til en variabel (»Indflydelse på eget arbejdsliv«). Denne faktor forklarer 66,174 % af variationen imellem svarene på de fem spørgsmål. Korrelationen mellem de enkelte spørgsmål og den generelle »indflydelse på arbejdsliv« faktor er som følger: sp. 1: 0,728, sp. 2: 0,844, sp. 3: 0,838, sp. 4: 0,863, sp. 5: 0,787.

Tabel 5. Kontrol over forskellige aspekter af arbejdstilrettelæggelsen – faktoranalyse

Sammenholdes denne samlede variabel (»indflydelse på eget arbejdsliv«) med opbakning til fagforeningerne viser der sig at være en signifikant korrelation på den måde, at jo mindre indflydelse den enkelte har på sit eget arbejdsliv, jo mere bakker vedkommende op bag fagforeningerne. Det ses af den partielle regressionsligningen i tabel 6.

Intercept	2.178 (skala 1 til 5, 1 mest støtte til fagforening)
Indflydelsesfaktor	0,126*** (udgangspunkt 0, skala -1,194 (mindst kontrol over arbejdsliv) til 1,854 (mest kontrol over arbejdsliv))

Tabel 6. Sammenhæng mellem opbakning til fagforening og »Indflydelse på eget arbejdsliv«. Partiel regressionsanalyse.

Det skal dog understreges, at selvom der eksisterer en signifikant korrelation mellem opbakning til fagforening og indflydelsesmulighederne på eget arbejde, så skal korrelationens styrke ikke overvurderes. Eller med andre ord: Mange af de lønmodtagere der finder at de selv har stor indflydelse på deres eget arbejdsliv finder samtidigt, at der generelt er et stort behov for fagforeninger. Der er altså ikke belæg i datamaterialet for at sige at indførelsen af HRM baserede ledelsesformer – med efterfølgende stor kontrol til medarbejderne – i sig selv fører til at lønmodtagerne så i stort omfang holder op med at finde fagforeninger legitime og nødvendige.

Vender vi blikket mod spørgsmålet om hvorvidt forskellige livsformer terminerer forskellige syn på de faglige organisationer tegner der sig et ganske klart billede af at selvstændige i mindre grad end lønmodtagere bakker op omkring de faglige organisationer. Der er i den partielle analyse signifikant forskel på i hvilket omfang selvstændige i gennemsnit bakker op omkring fagforeningerne i forhold til lønmodtagernes tilsvarende opbakning. Gennemsnittet for de ansatte er 2,15 (skal 1-5, 1 mest opbakning til de faglige organisationer), mens det er 2,50 for de selvstændige.

Som omtalt tidligere er det en generel iagttagelse inden for Industrial Relations forskningen at personer med kort uddannelse i højere grad end personer med lang uddannelse er medlem af en fagforening. Forklaringerne herpå kan være mange, bl.a. at kortuddannede lønmodtagere har mere behov for det faglige fællesskab for at modstå presset fra arbejdsgiversiden, når der skal forhandles om løn- og arbejdsvilkår. Heroverfor har lønmodtagere med længerevarende uddannelse generelt bedre mulighed for at håndtere markedsituationen individuelt, qua deres kvalifikationsniveau, hvilket mindsker deres umiddelbare interesse i at deltage i et forhandlingsfællesskab og deres interesse i at være medlem af en fagforening. Spørgsmålet er i denne sammenhæng om denne iagttagelse også kan transformeres generelt i forhold til i hvilket omfang mennesker med kort versus mennesker med lang uddannelse bakker op om de faglige organisationer. Datamaterialet fra European Social Survey bekræfter til dels den tendens, der også gør sig gældende, når talen falder på spørgsmålet om fagforeningsmedlemskab. Der er en klar og (høj)signifikant korrelation mellem uddannelseslængden og graden af opbakning til de faglige organisationer. En korrelation, der giver sig udtryk i en gammakvotient på 0.107. Det skal dog understreges, at tendensen – som det fremgår af den relativt lave gammakvotient – ikke er meget markant. Det understreger, at mange højtuddannede også finder at lønmodtagere har behov for faglige organisationer i fald de skal sikre deres løn- og arbejdsvilkår.

8. Multivariabel analyse

På baggrund af de forudgående betragtninger skal der i det følgende arbejdes kort med en multivariabel analyse af en række af de tidligere fremhævede faktorer. Målet er dels at vurdere en række af faktorernes betydning i en ikke partiel sammenhæng, hvor bestemte variables gensidige afhængighed er mere synlig, dels at tydeliggøre hvad det er for nogle faktorer som bidrager mest til at for-

klare positive holdninger til de faglige organisationer. For ikke at overparametrisere analysen er det ikke alle de faktorer, som tidligere har været behandlet, der indrages i den multivariatemodel. Der fokuseres på følgende uafhængige variable:

- 1) køn (mand, kvinde) (1=mand)
- 2) alder (numerisk alder)
- 3) fagforening på arbejdsplads (ja, nej) (1=ja)
- 4) medlem af fagforening inden for de seneste tolv måneder (ja, nej) (1=ja)
- 5) uddannelsesbaggrund (antal år under uddannelse)
- 6) politisk tilhørsforhold (venstre-højreskala 1-10)
- 7) Indflydelse på eget arbejde (skala (Skala - 1,194 (mindst kontrol over arbejdsliv) til +1,854 (mest kontrol over arbejdsliv)))

Intercept	0,813
Køn	Ikke signifikant
Alder (per 10 år ældre) (udgangspunkt 0 år)	0,0766
Indflydelse på eget arbejdsliv (udgangspunkt 0)	0,0879
Uddannelse (per ekstra uddannelsesår) (udgangspunkt 0 år)	0,0374
politisk holdning (per skridt til højre (10 skridt))	0,0893
fagforening på arbejdsplads	-0,192
ikke medlem af fagforening	0,328
Der er foretaget en forlæns modelsøgning, der ikke tyder på signifikante interaktionseffekter mellem de valgte variable	

Tabel 7. Multivariatanalyse: Opbakning til fagforening = køn + alder + fagpår + fagmedl + uddanår + poltilhør + indflyarb (skala 1-5 – 1 mest opbakning til fagforening)

Modellen ser derfor således ud:

Opbakning til fagforening = Køn+alder+fagpår+fagmedl+uddanår+poltilhør+indflyarb. På baggrund af modelsøgning fremkommer følgende resultat, som fremgår af tabel 7.

Analysen peger på, at nogle af de mest betydningsfulde faktorer som indvirker på opbakning til fagforeninger, dels er om den enkelte selv er fagforeningsmedlem, dels om der er en fagforening på arbejdspladsen. Denne faktor påvirker som det ses med 0,328 ligesom det forhold om der er en fagforening på arbejdspladsen er betydningsfuld. -0,192 er virkningen heraf. Tilsvarende gentages pointen om at unge i et vist omfang bakker mere op end ældre, ligesom uddannelse og grad af højreorientering peger i retning af mindre opbakning til de faglige organisationer.

Analysens resultater skal kort eksemplificeres med et par tænkte eksempler på personer, der ligger i hver sin ende af opbakningsskalaen vedrørende fagforeninger:

1) En 40-årig mand, med stor indflydelse på eget arbejdsliv (indflydelsesniveau 1), som er politisk konservativ (niveau 8 på venstre-højreskala), der ikke er medlem af en fagforening, hvor der ikke er en fagforening på arbejdspladsen, som har en lang videregående uddannelse (18 års uddannelse i alt).

Det giver følgende grad af opbakning til fagforeningerne: $0,813$ (intercept) + 0 (køn insignifikant) + $4 \cdot 0,0766$ (alder) + $1 \cdot 0,0879$ (indflydelse på eget arbejde) + $8 \cdot 0,0893$ (politisk orientering) + $0,328$ (ikke medlem af fagforening) + 0 (ikke fagforening på arbejdsplads) + $18 \cdot 0,0374$ (uddannelsesbaggrund) = $0,813 + 0 + 0,3064 + 0,0879 + 0,7144 + 0,328 + 0 + 0,6732 = 2,9229$

2) En 25-årig kvinde, med lille indflydelse på eget arbejdsliv (indflydelsesniveau -1), som er politisk venstreorienteret (niveau 3 på venstre-højre skala), der er medlem af en fagfor-

ening, samtidigt med at der er en fagforening på arbejdspladsen og som har ni års skolegang.

Det giver følgende grad af opbakning til fagforeningen: $0,813$ (intercept) + 0 (køn insig-nifikant) + $2,5 \cdot 0,0766$ (alder) + $(-1 \cdot 0,0879)$ (indflydelse på eget arbejde) + $3 \cdot 0,0893$ (po-litisk orientering) + 0 (medlem af fagfore-ning) - $0,192$ (fagforening på arbejdsplads) + $9 \cdot 0,0374$ (uddannelseslængde) = $0,813 + 0 + 0,1915 - 0,0879 + 0,2679 + 0 - 0,192 + 0,3366 = 1,3291$

Som det ses ovenfor giver de to tænkte eksempler et opbakningsniveau på henholdsvis 2,9229 (eksempel 1) og 1,3191 (eksempel 2) på en 1-5 punkt skala, hvor 1 udtrykker at man er helt enig i at fagforeninger er nød-vendige for at sikre lønmodtagernes løn- og arbejdsvilkår, mens 5 udtrykker at man er helt uenig i udsagnet.

9. Konklusion

Som anført i indledningen til denne artikel har det været karakteristisk, at dele af den eu-ropæiske fagbevægelse de seneste ti til tyve år har oplevet en svigtende medlemsopbak-ning. Denne udvikling har fået nogle til at be-tragte fagforeninger som en i stigende grad overflødig og gammeldags – til industrisam-fundet – hørende social institution. Men som analysen af datamaterialet fra European So-cial Survey viser, er det ikke et synspunkt som deles at store dele af befolkningerne i Europa. Tværtimod viser datamaterialet, at der er en ganske betydelig accept af at fag-foreninger er nødvendige for lønmodtagerne når de skal forhandle deres løn- og arbejdsvilkår. Generelt tegner analysen et billede af en situation, hvor omkring 3/4 af den voksne befolkning i de deltagende lande finder fag-foreninger nødvendige for lønmodtagerne.

En nærmere analyse af hvem det er som bak-ker op omkring fagforeningerne peger i ret-ning af at opbakningen generelt er størst i en række af de sydeuropæiske lande og i en række af de tidligere østeuropæiske lande. Mens opbakningen er mindst i en række af de mere velstående europæiske lande, som Tyskland, Storbritannien og Danmark. Eller for at være mere præcis, så er der i disse sid-ste lande en stor gruppe af personer, der ikke er enige i udsagnet om at fagforeninger er nødvendige for lønmodtagerne, om end fler-tallet bakker op bag fagforeningerne.

Samtidigt peger en række statistiske analyser også i retning af at alder som variabel ikke spiller den store rolle for graden af opbak-ning. Det er ikke – som man måske ville for-vente – således at unge i mindre grad end ældre bakker op om fagforeningerne. I det om-fang der kan lokaliseres en statistisk signifi-kant tendens peger den faktisk i den modsat-te retning. Nemlig at det er blandt de unge, at opbakningen er størst. Det er også en tendens der kan iagttages i en dansk sammenhæng, hvor især gruppen af helt unge bakker meget op bag de faglige organisationer.

Skal analysens hovedresultat kort samles op så er det vel, at selv om en række fagforenin-ger i Europa generelt har mistet medlemmer de seneste tyve år, så er der ikke noget der ty-der på, at fagbevægelsen er ved at miste legi-timitet som social og politisk aktør. Tværti-mod peger undersøgelsens data i retning af at endog meget store dele af befolkningerne i de deltagende lande har forståelse for fagfor-eningernes arbejde for at forbedre løn- og ar-bejdsvilkårene.

Note

1. Tak til Finn Sandø og Anders Holm for kommentarer til artiklen.

Litteratur

- Bay, H. (2004), *Et europæisk værdikort*, pp. 194-208 i Holm, A. (2004): »Symposium i anvendt statistik«, Sociologisk Institut, København
- Bean, R. (1994), *Comparative industrial relations – an introduction to cross-national perspectives*, 2. ed. Routledge, New York.
- Beck, U. (1997), *Risikosamfundet – på vej mod en ny modernitet*, Hans Reizels Forlag, Gylling
- Beck, U. (2000), *The Brave New World of Work*, Polity Press, Cornwall
- Bell, D. (1976), *The Coming of the Post-Industrial Society*, 2. ed. Basic Books, Inc., Publishers, New York.
- Ebbinghaus, B. & Visser, J. (2000): *Trade Unions in Western Europe since 1945*, Macmillan Reference LTD, Oxford.
- Geuest, D.E. (1995), *Human resource management, trade unions and industrial relations*, pp. 110-141 in Storey, J. (ed.) (1995), *Human Resource Management*, Thomson, London.
- Giddens, A. (1996) :»Modernitet og selvidentitet«, Hans Reizels Forlag
- Gundelach, P. (red.) (2004): *Danskernes særpræg*, Hans Reitzels Forlag, Gylling.
- Højrup, T. (1982): *Det glemte folk*, Gyldendal
- Kjellberg, A. (2001), *Fackliga organisationer och medlemmar i dagens Sverige*, 2. ed., Arkiv Förlag, Lund.
- Kjellberg, A. (2002), *Et fackligt landskap i omvandling*, i Sverke & Hellgren (2002), »Medlemmen, facket och flexibiliteten – svensk fackföreningsrörelse i det moderna arbetslivet«, Arkiv förlag, Lund.
- Kreiner, S. (1999): *Statistisk problemløsning – præmisser, teknik og analyse*, Jurist og økonomforbundets Forlag, Gylling.
- Nørregård-Nielsen, E. & Østergaard, J. (2004): *Unge og arbejde*, pp. 220-245, i Gundelach (red.) (2004)
- Pakulski, J. & Waters M. (1996), *The death of Class*, Sage Publication, London
- Poole, M. (1984), *Theories of Trade Unionism – a Sociology of Industrial Relations*, 2. Ed., Routledge & Kegan Paul, London
- Sennett, R. (1999): *Det fleksible menneske*, Forlaget Hovedland, Højbjerg.
- Strøby Jensen, C. et al. (1996), *Europæiske arbejdsmarkedsmodeller: Tyskland, Frankrig, Italien og Danmark – en komparativ analyse*, i Strøby Jensen, Andersen & Lubanski (1996), *Arbejdsmarkedsmodeller i Europa*, Jurist og Økonomforbundets Forlag, Gylling.
- Visser, J. (2002), *Why Fewer Workers Join Unions in Europe*, pp. 403-431 in *British Journal of Industrial Relations* vol. 40, no. 3.

Fleksible jobpakker gennem lønkomensation

– afvejning af jobkarakteristika

Mickael Bech, adjunkt, Institut for Sundhedstjenesteforskning,
Poul Skov Dahl, ph.d.-studerende, Institut for Statskundskab
– begge Syddansk Universitet Odense
Kasper Møller Hansen, adjunkt, Institut for Statskundskab,
Københavns Universitet

1. Introduktion

Rekruttering og fastholdelse af medarbejdere er en af hovedudfordringerne på det danske arbejdsmarked. Det viser den danske del af et internationalt forskningsprojekt (Cranet-E), der omfatter private og offentlige virksomheder i 28 lande (Larsen et al. 1999; Rogaczewska et al. 2003). Ikke mindst for den offentlige sektor har rekruttering og fastholdelse af tilstrækkeligt arbejdskraft været et tema de senere år (Finansministeriet 2000). Der er således meget, der tyder på, at den offentlige sektor har og får problemer med at rekruttere et tilstrækkeligt antal pædagoger, lærere, læger, sundhedspersonale osv. Fokus i denne artikel er på det social- og sundhedsuddannede personale (SOSU). SOSU personalet dækker faggrupper med betegnelser som social- og sundhedshjælper og social- og sundhedsassistent.

Overordnet bidrager artiklen med en analyse af SOSU personalets præferencer for »det attraktive arbejde«. Ved at kende medarbejdernes præferencer er kommunerne bedre i stand til at sammensætte attraktive jobpakker, der tilgodeser de ansattes ønsker, hvilket

er en forudsætning for at rekruttere og fastholde tilstrækkeligt personale.

Artiklen har tre sammenhængende og delvist overlappende formål. For det første at beskrive SOSU'ernes vægtning af forskellige jobkarakteristika. F.eks. dag- vs. natarbejde, transporttid med videre. Dette indebærer en estimering og værdisætning af en række af de afvejninger, som SOSU personalet kan tænkes at foretage i vurderingen af »det attraktive arbejde«. Resultaterne i nærværende analyse giver en indikation af en række karakteristikas vigtighed.

Det andet formål er at anvende en estimationsmetode som i stadig større udstrækning vinder indpas i den internationale litteratur til afdækning af præferencer, men som kun med få undtagelser er anvendt i dansk sammenhæng (f.eks. Bech et al. 2004). Den anvendte metode til afdækning af plejepersonalets præferencer er conjoint ranking (CR). Ideen i CR er at individer foretager en rangordning af et antal goder som adskiller sig på en række karakteristika. Herved afdækkes individernes underliggende nyttefunktion, dvs. der

tegnes et billede af hvordan individerne værdisætter de enkelte karakteristika, samtidigt med at det er muligt at estimere, hvor meget individerne skal have mere af et karakteristikum for at opgive et andet karakteristikum. Med andre ord er det muligt at estimere marginale substitutionsrater.

Det tredje og sidste formål er på baggrund af analyserne af SOSU personalets præferencer at bidrage med en diskussion af forskellige policykonsekvenser for arbejdsgiver og -tager. Artiklen ser specielt på to aktuelle policyændringer. Den første policyændring er den øgede inddragelse af private udbydere på markedet for plejeydelser, og nærværende undersøgelse ser på om arbejdstagerne har præferencer for hhv. at være ansat ved en privat arbejdsgiver eller ved en offentlig arbejdsgiver. Den anden policyændring er et forslag om en anden organisering af arbejdsdagene, således at medarbejderne arbejder 3 dage og har fri 3 dage. Denne rutine er udbredt i Sverige og i enkelte danske kommuner. Nærværende undersøgelse giver indsigt i om personalet i den danske plejesektor vil foretrække 3-3 modellen frem for den nuværende organisering. Resultaterne i undersøgelsen giver baggrund for en række policyanbefalinger, som skitseres i diskussionsafsnittet til sidste i artiklen.

Strukturen for artiklen følger de tre formål. I næste afsnit følger en uddybning af personalemangelsproblematikken blandt SOSU personale samt en redegørelse for valg af jobkarakteristika medtaget i undersøgelsen. Dernæst præsenteres CR metoden og de dertil svarende analyser. Afslutningsvis diskuteres fortolkningen og policykonsekvenser i et bredere perspektiv. Læsere med interesse i undersøgelsens resultater frem for metoden kan med fordel springe metodeafsnittet over, da dette kan forekomme lidt teknisk.

2. Personalemangel og relevante karakteristika til afdækning af »det attraktive arbejde«

En analyse fra Amternes og Kommunernes Forskningsinstitut fra 1999 forudsagde, at flaskehalsproblemerne på det offentlige arbejdsmarked ville blive størst blandt det sundhedsuddannede personale – »det gælder lige fra de faglærte SOSU'er over sygeplejerskerne til lægerne« (Groes & Holm 1999, 15). Med udgangspunkt i forskellige antagelser viser andre rapporter samme klare tendens med hensyn til SOSU personale. Plejeprofildvalgets (Amtsrådsforeningen 2001) analyse viser, at der med en vækst i efterspørgslen efter plejepersonale på 0,5% vil være en mangel på SOSU personale frem til 2020. En rapport fra Arbejdsministeriet – det nuværende Beskæftigelsesministerium – viser, at der i 2005 er udsigt til en mangel på 3.000 personer med en social- og sundhedsuddannelse (Arbejdsministeriet 1999). Derudover skønner en analyse fra Arbejdsmarkedsstyrelsen (2002a), at manglen på SOSU personale i 2001 er på ca. 700. Kommuner og amter vil således komme til at mangle SOSU personale i den nærmeste fremtid. Nærværende artikel omhandler udelukkende kommunalt ansat SOSU personale, som udgør ca. 60 pct. af faggruppen (oplysninger fra FOA).

Der er forskellige forklaringer på mangelsituationen. For det første betyder befolkningens demografiske sammensætning generelt – og blandt plejepersonalet specifikt, at mange er på vej til at forlade arbejdsmarkedet, mens relativt få er på vej ind. Derudover betyder den demografiske udvikling alt andet lige, at efterspørgslen efter pleje vil stige. For det tredje har der været en stagnerende interesse for at uddanne sig indenfor social- og sundhedsområdet (Arbejdsmarkedsstyrelsen 2002b). Endeligt har der været problemer med frafald fra social- og sundhedsuddannelserne samt fratrædelse blandt uddannet personale (Pedersen 2004).

Rekrutterings- og fastholdelsesproblematikken skal ses i sammenhæng med, at jobmarkedet har været i forandring. En af konklusionerne fra den seneste danske værdiundersøgelse (Gundelach 2002) er således, at arbejdet i dag skal leve op til langt mere sofistikerede forventninger og opfylde mere avancerede behov hos medarbejderne end tidligere (Christensen 2002, 138). Dette indebærer blandt andet, at de ansatte på den ene side forventer mere af deres arbejde end blot lønnen. På den anden side stilles der også andre krav til medarbejderne, end at de blot stiller deres arbejdskraft til rådighed. Dette er blandt andet udtrykt direkte i lovgivning på plejeområdet, hvor der f.eks. stilles krav til medarbejdernes fleksibilitet og omstillingsparathed (Højlund & LaCour 2001). En anden konklusion fra Værdiundersøgelsen er, at arbejdet har stor betydning fra den enkelte. Men samtidig viser undersøgelsen, at det enkelte individs livsførelse udenfor arbejds-

markedet fylder mere (Christensen 2002). Der er med andre ord en tendens til, at individerne i dag prioriterer arbejdet højt, men at der samtidig skal være plads til selvudfoldelse i fritiden. Dette giver anledning til en forventning om, at medarbejderne i høj grad vil efterspørge et fleksibelt arbejdsmarked.

Som nævnt indledningsvist må det kommunale plejeområde kunne tilbyde attraktive arbejdspladser, hvis det vil gøre sig forhåbninger om at sikre tilstrækkeligt kvalificeret og motiveret arbejdskraft. Forståelsen af forskellige job-pakker og jobkarakteristikaenes relative betydning kan netop være med til at skabe indblik i, hvordan det ideelle job skal sammensættes for at tilgodese fremtidige medarbejders stigende krav til deres job.

Umiddelbart er der i relation til de kommunalt ansatte SOSU'er et væld af relevante jobkarakteristika. Det er i en undersøgelse af denne

Karakteristika	Niveauer og kodning
Løn	• Løn som nu (kodet=0) • 1000 kr. mere i løn om måneden • 3000 kr. mere i løn om måneden
Arbejdsgiver	• Offentlig ansættelse (kodet=0) • Privat ansættelse (kodet=1)
Arbejdsuge	• Normal arbejdsuge (kodet=0) • Skiftende arbejdsdage – 3 dages arbejde efterfulgt af 3 dages fri (kodet=1)
Transport til arbejde	• 15 minutters transport til arbejde • 45 minutters transport til arbejde
Dag- vs. nattevagter	• Kun dagvagter (kodet=0) • Kun nattevagter (kodet=1)

Bemærk: Kodningen, som skal bruges i fortolkningen af resultaterne, er i parentes. De kvalitative karakteristika er kodet som dummy variable. Således er eksempelvis »Kun dagvagter« kodet lig med 0, svarende til referenceniveauet i regressionen, modsat »Kun nattevagter« som er kodet som 1. Niveauerne for karakteristika med kvantitative niveauer (dvs. »Løn« og »Transport til arbejde«) er kodet med deres faktiske værdier, dvs. at eksempelvis »1000 kr. mere i løn om måneden« er kodet lig med værdien 1000.

Tabel 1. Jobkarakteristika

art nødvendigt på forhånd at lægge sig fast på forskellige karakteristika, som skal indgå i undersøgelsen. Derfor bliver udvælgelsen af karakteristika et kritisk element i afdækning af ønsker og præferencer blandt SOSU personale. I denne undersøgelse er karakteristikaene valgt med udgangspunkt i deres policyrelevans. Det har i den sammenhæng været tilstræbt at medtage konkrete policyinstrumenter i undersøgelsen f.eks. indførelse af den såkaldte 3-3 model, hvor medarbejderen arbejder 3 dage og holder 3 dage fri. Derudover er der inkluderet variable med umiddelbar relevans for organiseringen af arbejdet blandt SOSU personale i kommunerne.

De valgte karakteristika fremgår af tabel 1 og uddybes nedenfor.

Arbejdsgiver-karakteristikumet er relevant, fordi organiseringen af ældreplejen går i retning af flere markedsløsninger. Med en ændring af Serviceloven (Lov nr. 399 af 6. juni 2002) er det blevet lovpligtigt for kommunerne at lade private virksomheder byde på leveringen af ældre-service i kommunerne. Siden loven trådte i kraft, er cirka 174 nye private virksomheder accepteret som leverandører af ældre-service i kommunerne (se www.fritvalgsdatabasen.dk). 56 pct. af kommunerne har i foråret 2004 taget en privat leverandør i brug (Hansen et al. 2004). En konsekvens af den øgede privatisering af ældreplejen er, at flere medarbejdere med en social- og sundhedsuddannelse ansættes hos en privat arbejdsgiver.

Arbejdsuge-karakteristikumet er direkte knyttet til et policyinstrument – den såkaldte 3-3 model. Modellen stammer fra Sverige og har været indført i enkelte danske kommuner på forsøgsbasis. Den svenske model er organiseret således, at medarbejderne arbejder 3 dage og holder 3 dage fri. I forhold til den traditionelle 5-2 model betyder det, at medarbejderne går fra cirka 225 arbejdsdage om året til cirka 180 arbejdsdage. Til gengæld forlænges ar-

bejdstiden til 8,5 timer hver dag (mod normalt 8 timer i Sverige). Modellen er skruet sådan sammen, at man oppebærer den samme løn som hidtil. Dette kan lade sig gøre, fordi ordningen tjener sig selv ind økonomisk. Dette hænger sammen med, at der ikke gives tillæg for weekendvagter. Derudover viser svenske erfaringer, at 3-3 modellen har givet færre sygedage og dermed mindre behov for vikardækning af vagter. De svenske erfaringer viser desuden øget tilfredshed blandt medarbejderne. Modellen er et bud på, hvordan man kan indrette en mere fleksibel og familievenlig arbejdsplads. Flexibiliteten hænger sammen med, at den enkelte får mere fritid og dermed også mere tid til familien. Udover at den samlede fritid stiger, så bliver fritiden også mere sammenhængende. I 2003 var mere end 30 pct. af de svenske kommuner overgået til 3-3 modellen (Dagbladet Arbejderen 19/3, 2003). I Danmark har f.eks. Præstø og Randers kommuner forsøgsordninger med 3-3-modellen på enkelte arbejdspladser.

Transport til arbejdspladsen er medtaget fordi det kan forventes, at en person vil afveje muligheden for opnå andre attraktive karakteristika mod ulemperne ved at rejse længere for jobbet (dvs. mistet fritid).

Vagt-karakteristikumet er medtaget for at værdisætte betydningen af arbejdstidens placering. SOSU personalet arbejde ligger både dag og aften, men flere har også nattevagter. Spørgsmålet er, hvor meget en person vil forlange mere i løn, hvis vedkommende skal gå fra kun at have dagvagter til kun at have nattevagter.

Samlet set er karakteristikaene udvalgt, så de på den ene side knytter sig til det ændrede bytteforhold på arbejdsmarkedet, hvor medarbejderne – i højere grad end tidligere – forventes at efterspørge fleksible og familievenlige arbejdspladser. På den anden side er karakteristikaene valgt, så de er relevante for den politiske og praktiske virkelighed i for-

hold til hjemmeplejen. Tilsammen udgør karakteristikaene i tabel 1 således en række elementer, der kombineres på forskellige måder med henblik på at skabe »attraktive« arbejdspladser. Dermed ikke sagt at de valgte karakteristika er udtømmende. Det kunne således have været relevant at inddrage lidt mere abstrakte karakteristika såsom arbejdsklima og relation til kollegaer, men det er vurderet, at perceptionen af disse ville være meget forskellige, og at det derfor ville være svært at fortolke resultaterne. Som det fremgår af næste afsnit nødvendiggør CR metoden en afgrænsning af karakteristika. Det afgørende er, at karakteristikaene er relevante for respondenterne, samt at det er muligt at formulere dem entydigt for derved at sikre fortolkningen af resultaterne.

3. Conjoint ranking

CR hører til blandt gruppen af direkte præferencebaserede metoder, som også inkluderer den betingede værdisætningsmetode¹. CR er en metode, der i årtier er blevet anvendt indenfor afsætningsøkonomi (Wittink & Cattin 1989). Her er metoden anvendt til at afdække hvilke underliggende præferencer, der ligger til grund for befolkningens forbrugsvaner. Conjoint analyse bruges nu også i stigende grad indenfor miljø-, transport-, sundheds-, og arbejdsmarkedsøkonomi (Bateman et al. 2002; Louviere et al. 2000). Conjoint analyse har tidligere været brugt på afdækning af præferencer for jobkarakteristika i et dansk studie af studerendes jobpræferencer (Bech et al. 2004) samt i Skotland til afdækning af praktiserende lægers præferencer for monetær og ikke-monetære jobkarakteristika (Scott 2001).

En metode som hidtil har været mere udbredt til afdækning af holdninger er simpel rangordning, hvor respondenterne bliver bedt om at rangordne et antal karakteristika fra det vigtigste til det mindst vigtige. Fordelen ved simpel rangordning er, at respondenterne har nemt ved at svare. Derimod afslører den sim-

ple rangordning ikke, hvor meget respondenterne er villige til at afveje en ændring i et karakteristikum i forhold til de øvrige karakteristika (Keeney & Raiffa 1976). For at give et eksempel, så lad os antage at respondenterne svarer, at løn er den vigtigste parameter for deres valg af job. I deres faktiske valg vil de dog afveje løn i forhold til andre karakteristika. Det bedst lønnede job kunne indebære en række mindre attraktive karakteristika såsom lange arbejdstider og ukomfortable arbejdstider, og hvis disse mindre attraktive karakteristika overskygger værdien af den høje løn, så vil det bedst lønnede job ikke længere være det mest attraktive. Det vil sige, at individet ikke sætter høj løn frem for alt, men individet afvejer løn i forhold til de øvrige karakteristika ved jobbet. På trods af de indlysende problemer i fortolkning af svarerne fra den simple rangordning er metoden populær til afdækning af faktorerens betydning, og har tidligere været anvendt til afdækning af betydningen af jobkarakteristika (Browne 1997; Gomez 2003; Kuhn & Yockey 2003). CR metoden kan netop bidrage med estimation af karakteristikaenes relative betydning, hvilket mangler ved den simple rangordning.

Gennemgangen af CR metoden integreres med den konkrete anvendelse af metoden i nærværende studie efter følgende tre trin:

- A. Design af conjoint ranking spørgsmål
- B. Dataindsamling
- C. Estimation af indirekte nyttefunktion

A. Design af conjoint ranking spørgsmål

I CR bliver respondenterne bedt om at rangordne et antal hypotetiske job-pakker – i dette tilfælde tre alternative job-pakker. Hvert af disse job er beskrevet på de ovenstående karakteristika (se tabel 1). Respondenterne bliver bedt om at rangordne job-pakkerne fra det mest foretrukne til det mindst foretrukne. Et eksempel fra undersøgelsen er vist i figur 1.

Du skal forestille dig du får tilbudt 3 job. Du bedes rangordne de 3 job. Skriv 1 ud for det job du helst vil have. Skriv 2 ud for det næstmest foretrukne job. Skriv 3 ud for det mindst foretrukne job. De tilbudte job adskiller sig ikke på andre måder end de beskrevne. Selvom du ikke vil have nogle af jobbene bedes du skrive hvilke du rangordne dem.

						Rangordning (1 til 3)
Job 1	Privat arbejdsgiver	Løn som nu	Arbejdsuge: 3 dage fri 3 dages arbejde	15 minutter transport til arbejde	Kun nattevagter	_____
Job 2	Offentlig arbejdsgiver	1.000 kr. mere i løn om måneden	Normal arbejdsuge	45 minutter transport til arbejde	Kun nattevagter	_____
Job 3	Privat arbejdsgiver	3.000 kr. mere i løn om måneden	Arbejdsuge: 3 dage fri 3 dages arbejde	15 minutter transport til arbejde	Kun dagvagter	_____

Figur 1. Eksempel på spørgsmål

De tre job-pakker er udvalgt blandt de mulige kombinationer af niveauerne² for karakteristikaene. Der er i alt 48 (jvf. tabel 1: $3 \times 2 \times 2 \times 2 = 48$) mulige kombinationer af niveauerne for karakteristikaene. Dette studie anvender et fraktionelt faktorielt design, hvor kun 12 af de 48 kombinationer præsenteres for respondenterne. De 12 udvalgte kombinationer er valgt sådan, at man matematisk kan isolere effekten af det enkelte karakteristikum. Udvælgelsen af de 12 kombinationer muliggør, at man kan estimere modellens 'main effect', dvs. den isolerede effekt af hvert enkelt karakteristikum. Når det er afklaret hvilke job-pakker, der skal inkluderes i studiet, skal disse parres i kombinationer af tre³. I denne parring er der en række hensyn at tage, og det anbefales at man bruger et statistik program til formålet. Et oplagt valg er statistikprogrammet SAS®, hvori der findes en rutine, der optimerer designets statistiske egenskaber (Kuhfeld 2002). Rutinen afvejer to kriterier, som alle har afgørende betydning for den senere estimation – nemlig ortogonalitet og level balance (Kuhfeld 2002). Programpakken sikrer så vidt muligt *ortogonalitet* på tværs af karakteristika. Ortogonalitet vil sige, at designet sikrer at vektorerne med kombinationerne af karakteristika er vinkelrette på hinanden, hvilket muliggør en unbiased

estimation af det enkelte karakteristikas betydning. Den relative vigtighed af karakteristikaene etableres ved at præsentere respondenterne for valg mellem alternative job-pakker med forskel på niveauerne på en eller flere karakteristika. Det er derfor nødvendigt at forskellene i niveauerne varieres således, at der ikke opstår systematisk samvarians på tværs af karakteristika. Hvis job-pakker med højere løn også altid indbefatter nattevagter, så er det ikke muligt at afdække det enkelte karakteristikums betydning for respondenternes valg. Er ortogonalitet ikke sikret opstår der således problemer i form af multikollinearitet, hvilket i yderste konsekvens betyder, at effekten af et eller flere karakteristika ikke kan estimeres. *Level balance* sikrer, at karakteristikaenes niveauer forekommer lige mange gange (indenfor den enkelte karakteristika). For karakteristika med tre niveauer, som f.eks. løn i tabel 1 (niveau 1: løn som nu, niveau 2: 1000 kr mere og niveau 3: 3000 kr. mere om måneden), betyder det, at hvert niveau forekommer i en tredjedel af alternativerne. De to kriterier kan ikke opfyldes 100 pct. samtidigt, men designrutinen i SAS® sikrer den optimale vægtning af kriterierne.

Rutinen i SAS® resulterer i udvælgelsen af 12 job-pakker, som simultant med udvælgel-

sen af job-pakker kombinerer dem i valgpår af 3 job-pakker, som det er vist i figur 1. Hver respondent får et spørgsmål svarende til figur 1, og det betyder at spørgeskemaet er sendt ud i fire versioner, hvor hver respondent tilfældigt har fået en af versionerne.

B. Dataindsamling

Data til nærværende studie er indsamlet som en del af et større spørgeskema om brugen af Fælles Sprog i danske kommuner. Respondenterne er udvalgt ved simpel tilfældig udvælgelse i Forbundet af Offentligt Ansattes medlemsregister blandt social- og sundhedsassistenter ansat i landets 271 kommuner. Spørgeskemaet er udsendt til 700 respondenter, hvoraf 37 personer var fratrådt deres stilling eller med ukendt adresse. Ud af den effektive stikprøve på 663 har i alt 313 respondenter returneret spørgeskemaet efter to rykker svarende til en svarprocent på 47 pct. (Hansen et al. 2004).

Ud af de 313 respondenter, som har svaret helt eller delvist på skemaer, har 286 respondenter har givet en komplet rangordning af de tre alternativer, 1 respondent har rangordnet 2 alternativer, 3 respondenter valgt et alternativ, og 23 respondenter har ikke besvaret spørgsmålet. Alle undtagen de 23 respondenter bliver brugt i den efterfølgende estimation af en indirekte nyttefunktion.

C. Estimation af indirekte nyttefunktion

I conjoint analyse antages respondenterne at vælge mellem goder (eller i dette eksempel job) ud fra individets nyttefunktion, hvor det antages, at individets nytte af et gode er en funktion af godets karakteristika (Lancaster 1966). Det antages endvidere, at individets valg vil afspejle et forsøg på at optimere nytten i det givne valg. Således antages det, at hvis individet foretrækker job A frem for job B, så vil nytten af job A være større end nytten af job B. I 'random utility theory' består individernes nyttefunktion $U(\cdot)$ af en observerbar indirekte nyttefunktion (V) og en til-

fældig (uobserverbar) del (ϵ), således at:

$$[1] \quad U(x) = V(x) + \epsilon = \beta'x + \epsilon$$

hvor $V(x)$ repræsenterer individets indirekte nyttefunktion, x er de nyttebærende karakteristika ved jobbene, og β er den vektor af nyttevægte der beskriver karakteristikaenes indflydelse på nytteniveauet. Det antages, at nyttefunktionen er lineær additiv for vektorerne $x = (x_1, \dots, x_K)$ således at den samlede nytte for et givet gode fås ved at summere over de nytter, som hver enkelt karakteristikum bidrager med.

Kun individet kender dets sande nyttefunktion, og et fejllad opsamler analytikerens manglende evne til at bestemme individets præcise nyttefunktion (McFadden 1974). At der ikke kan opstilles en deterministisk model til etablering af præferencefunktionen, er selve kerneelementet i conjoint analyse. Her erkendes det at ikke alle valghandlinger kan forklares ved modellering, og man refererer i stedet til begrebet 'random utility' i erkendelse af, at visse dele af nyttefunktionen for analytikeren må fortolkes som »tilfældig«. Fejlladet i modellen indeholder den variation, som analytikeren ikke kan forklare ved hjælp af de nyttebærende karakteristika, der inkluderes i modellen.

For at beregne marginale substitutionsrater, dvs. hvor meget individerne skal kompenseres af et karakteristikum for tabet af et andet karakteristikum, opdeles karakteristikaene i løn og de øvrige karakteristika. Løn bliver referencekategorien for de andre karakteristika. Derved bliver det muligt at beregne, hvor meget individerne skal kompenseres/fratages i løn ved ændringer i de øvrige jobkarakteristika for at være lige godt stillet (samme nytteniveau) som i udgangspunktet. Den indirekte nyttefunktion bliver derved følgende:

$$[2] \quad dV = \lambda dL + \gamma dJ = 0$$

hvor parametrene λ angiver den vægt som løn (L) tillægges, mens γ er en vektor for den vægt de øvrige jobkarakteristika (J) har i respondenternes indirekte nyttefunktion. Beregning af marginale substitutionsrater (MRS) fås ved en total differentiering, hvor nytten holdes konstant, således at:

$$[3] \quad V(L, J) = \lambda L + \gamma J$$

Herved opnås den MRS mellem løn og de øvrige karakteristika som:

$$[4] \quad \frac{dL}{dJ} = -\frac{\gamma}{\lambda}$$

Forholdet mellem de estimerede parametre λ og γ angiver altså, hvad respondenterne skal kompenseres i løn for en reduktion eller forøgelse af de øvrige jobkarakteristika. Det er naturligvis ligeledes muligt at etablere marginale substitutionsrater mellem de øvrige karakteristika, hvis dette er af interesse.

I CR bliver individet bedt om at rangordne et antal job-pakker, hvilket kan betragtes som en serie af parvise sammenligninger af hypotetiske job, hvor det bedste job rangordnes øverst, det næstbedste job næstøverst osv. Under antagelse af at fejlløbet er uafhængigt og identisk fordelt efter en Weibull fordeling, så kan respondenternes valg analyseres i en 'ordered response logit' regressionsmodel (Long & Freese 2003; Hausman & Ruud 1987) – her kaldet den ordinale regressionsmodel.

Rangordningen af alternativerne med udfaldene m ($m=1, \dots, M$) betragtes som en funktion af niveauerne for karakteristikaene. M svarer til antallet af alternativer, der skal rangordnes – i dette tilfælde 3 job-pakker. Den ordinale regressionsmodel specificerer sandsynligheden for, at et givet alternativ med givne karakteristikaniveauer får en gi-

ven rangordning. Hvis alternativet indeholder attraktive karakteristikaniveauer, så har alternativet en stor sandsynlighed for at blive rangordnet højest (dvs. svarende til rangordningen 1). Sandsynlighedsfunktionen for den ordinale regressionsmodel er beskrevet således:

[5]

$$\text{Prob}(y_i = m) = \Lambda(\gamma_m - x_i' \beta) - \Lambda(\gamma_{m-1} - x_i' \beta), \quad m = 1, \dots, M$$

hvor y_i er lig med den observerede rangordning af et givet alternativ, $\Lambda(\cdot)$ er en logistisk fordelingsfunktion, x_i er de forklarende variable, γ_m og γ_{m-1} er tærskelværdier, og β er koefficienter i regressionen. Tærskelværdierne er modelbestemte nytteværdier, som beskriver, hvornår individet skifter fra at rangordne et alternativ som næstbedst til eksempelvis bedst, eller fra dårligst til næstbedst. De estimerede β -værdier er nyttevægte for karakteristikaene svarende til β i [1], også svarende til α og λ i [2]-[4]. En positiv koefficient for λ betyder, at en positiv ændring i et jobkarakteristikum giver positiv nytte for individet – modsat med en negativ værdi for λ . Nyttewægten for løn (α) forventes at være positiv, dvs. at højere løn forventes at give individerne højere nytte.

Resultaterne i tabel 2 viser de estimerede nyttevægte (β -koefficienter i søjle 2), deres tilhørende standard fejl (S_e i søjle 3), samt de standardiserede β -koefficienter (søjle 4) fra den ordinale regressionsmodel. Tabel 2 viser også de estimerede MRS (søjle 5), som er beregnet efter [4], hvortil der knyttes 95 procent konfidensinterval (søjle 6) beregnet med Delta metoden, se (Greene 2003).

Alle på nær ét karakteristikum (Arbejdsgiver) har signifikant indflydelse på respondenternes rangordning af job. Koefficienten for løn viser sig som forventet at være positiv, dvs. at indi-

Karakteristika	β -koefficienter (p-værdi)	S_e	Standardiserede β -koefficienter	MRS	95% KI for MRS
Løn ($\times 1000$)	0,2311 (<0,001)	0,0548	0,2886	–	–
Arbejdsgiver (1=privat)	0,1623 (0,226)	0,1340	0,0812	– 702	[–2075;671]
Arbejdsuge (1=skiftende arbejdsdage)	– 0,3969 (0,003)	0,1340	– 0,1985	1.718	[42;3393]
Transport til arbejde	– 0,0129 (0,004)	0,0045	– 0,1943	56	[5;108]
Dag- vs. nattevagter (1=nattevagter)	– 2,0950 (<0,001)	0,1465	– 1,0481	9.066	[3628;14.502]
Modelbeskrivelse	$N_{\text{respondenter}}=312$ $N_{\text{observationer}}=860$ Wald χ^2 (p-værdi)= 272.81 (0,0001) Pseudo $R^2=14,44\%$				

Tabel 2 Resultater fra den ordinale regressionsmodel

viderne får positiv nytte af højere løn. Koefficienten for arbejdsuge viser, at respondenterne har negativ nytte af at gå fra en normal arbejdsuge til en arbejdsuge med skiftende arbejdsdage (3-3 modellen). Ikke uventet viser koefficienten for transport til arbejde, at respondenterne har negativ nytte af øget transport til arbejde. Endelig viser koefficienten for dag- vs. nattevagter heller ikke uventet, at respondenterne har negativ nytte af nattevagter frem for job med udelukkende dagvagter.

Koefficienterne indikerer hvordan respondenternes nytte påvirkes af en ændring i attributterne. Som et eksempel giver en ekstra km. til jobbet en negativ nytte svarende til –0,0129, og 10 km. ekstra giver –0,129 (0,0129*10). Nyttetværdierne har ingen direkte relevant fortolkning, og det er derfor langt mere relevant at fortolke de marginale substitutionsrater, som det er gjort i det efterfølgende afsnit.

De standardiserede koefficienterne i søjle 4 udtrykker, hvor meget respondenternes valg påvirkes af en ændring svarende til én standardafvigelse i et af de nyttebærende karakteristika (Long & Freese 2003), hvilket gør det muligt at sammenligne karakteristikaenes indbyrdes vigtighed direkte. Af søjle 4 i tabel 2 ses, at dag- vs. nattevagter er det vigtigste karakteristikum for respondenternes rangordning af job, mens løn er det næstvigtigste karakteristikum. Arbejdsuge og transporttid har lidt mindre indflydelse på respondenternes rangordning end løn og noget mindre indflydelse end dag- vs. nattevagter, mens arbejdsgiver næsten ikke har nogen indflydelse på rangordningen.

En grundlæggende tolkning kan læses direkte ud af tabel 2. I næste afsnit følger flere substantielle, overordnede og sammenfattende fortolkninger og policekonsekvenser i relation til resultaterne fra tabel 2.

4. Fortolkning og policykonsekvenser

De estimerede marginale substitutionsrater indikerer, hvor meget respondenterne er villige til at afgive/skal kompenseres for en ændring i jobkarakteristikaene. En positiv MRS betyder, at respondenterne skal kompenseres med mere i løn ved en ændring for at være lige godt stillet som i udgangspunktet. Som eksempel vil det kommunalt ansatte SOSU personale kompenseres i gennemsnit med 1.718 kr. ekstra i månedlig løn for at skifte fra en normal arbejdsuge til en arbejdsrutine med skiftende arbejdsdage (3-3 modellen) for at være lige godt stillet som i udgangspunktet (5-2 modellen). Som udgangspunkt vil flertallet af SOSU personalet altså ikke acceptere at skifte til en arbejdsrutine med skiftende arbejdsdage med mindre de får 1.718 kr. mere om måneden. Samlet set er det kommunalt ansatte plejepersonale altså skeptiske overfor 3-3-modellen. Ud fra et arbejdsgiversynspunkt skal man altså vurdere, om det kan betale sig at kompensere SOSU'erne med 1.718 kr. mere om måneden i lønningsposen for at overgå til 3-3-modellen.

På samme måde skal respondenterne kompenseres med 56 kr. ekstra i månedlig løn for hver kilometer ekstra de får til arbejde. Det vil altså sige, at respondenterne skal kompenseres 560 kr. ekstra i løn om måneden for 10 kilometer ekstra transport til arbejde for at være lige godt stillet som i udgangspunktet. I den sammenhæng er det interessant at sidestille transporttid med fritid. Hvis vi antager, at det tager et minut at køre 1 kilometer, og at der er 20 dage i en arbejds måned, så skal SOSU'erne altså have 2,8 kr. pr. minut (56 kr. pr. km./20 arbejdsdage). Med andre ord værdisætter SOSU'erne deres fritid med 168 kr. pr. time. Villigheden til længere transporttid blandt SOSU'erne synes derfor at være relativt begrænset, idet øget transporttid skal kompenseres med en relativ høj lønforøgelse.

Den marginale substitutionsrate for dag- vs. nattevagter viser, at respondenterne skal kompenseres ca. 9.000 kr. ekstra i månedlig løn for gå fra udelukkende dagvagter til udelukkende nattevagter. Respondenterne viser sig altså at have stor negativ nytte af nattevagter og skal derfor kompenseres med en relativ høj månedlig lønforøgelse for at acceptere udelukkende nattevagter frem for udelukkende dagvagter. For den gennemsnitlige social- og sundhedsuddannede medarbejder skal der altså mere end 50 pct. oven i lønningsposen for at skifte dagvagter ud med nattevagter, hvilket umiddelbart viser hvor højt medarbejdere værdisætter deres dagvagter.

Skriftet fra privat til offentlig ansættelse er statistisk insignifikant ($p=0,226$), hvilket i udgangspunktet viser, at SOSU'erne er indifferente mellem privat eller offentlig ansættelse. Nærværende resultater viser, at de private arbejdsgivere ikke nødvendigvis behøver at lokke med mere i lønningsposen for at overtale den gennemsnitlige SOSU'er til at tage et job i den private sektor. At det socialt- og sundhedsuddannede personale er indifferent mellem ansættelse i private eller offentlige virksomheder er interessant set i lyset af en igangværende debat om en generel markedsliggørelse af den kommunale servicesektor. Tages der udgangspunkt i nærværende analyse, er der således ikke noget der tyder på, at der skulle være barriere blandt det fagprofessionelle personale i forhold til at privatisere den offentligt finansierede serviceproduktion.

Generelt viser analysen, at respondenterne foretrækker den traditionelle 5-2 arbejdsuge frem for 3-3 modellen. Ved en opdeling af analyserne i tabel 2 på forskellige undergrupper viser det sig, at resultaterne er meget robuste, da hverken anciennitet eller antal år siden færdiggjort uddannelse har signifikant indflydelse på modellens resultater. Alder viser derimod en interessant effekt i relation til 3-3-modellen. De yngre (under 25 år) og

gruppen over 40 år har sammenfaldende præferencer, som viser, at de har negativ nytte ved 3-3 modellen og skal kompenseres med 1.970 kr. for at acceptere en 3-3 arbejdsuge. Aldersgruppen mellem 25 og 40 år får derimod positiv nytte af at overgå til 3-3 modellen og er villige til at afgive 2.587 kr. (signifikant ved $p < 0,056$). Netop aldersgruppe mellem 25 og 40 repræsenterer flere småbørnsfamilier, som altså er meget interesseret i 3-3 modellen. Dette bekræftes af tidligere undersøgelser af det social- og sundhedsuddannede personale, hvor netop børnefamilierne var en smule mere positive overfor 3-3 modellen (Lindholm 2002). Som det fremgår af denne undersøgelse, er kommunalt ansatte SOSU'er i aldersgruppen 25-40 år positive overfor modellen og villige til at afgive løn, mens de unge og aldersgruppen over 40 skal have en lønkomensation for at overgå over til 3-3-modellen.

Umiddelbart er de to forskellige aldersgrupper ønsker opløftende udfra et arbejdsgiversynspunkt, da det i princippet muliggør, at man ud fra samme lønpulje kan gøre begge grupper mere tilfredse ved at flytte lønmidler fra den ene til den anden gruppe. Modsat kræver det selvfølgelig en langt større fleksibilitet i relation til den daglige planlægning af SOSU'ernes arbejde, som måske kan være sværere at opfylde udfra et arbejdsgiversynspunkt. Ud fra et fagforeningssynspunkt indebærer resultatet, at netop et krav om fleksibel arbejdstid bør gøres til et centralt punkt, fordi det vil tilgodese at forskellige grupper har forskellige ønsker til deres job.

5. Konklusion og perspektivering

Analysen af plejepersonales præferencer for »det attraktive arbejde« i danske kommuner bidrager til debatten om rekruttering og fastholdelse af medarbejdere i ældreplejen. En gennemsnitlig kommunalt ansat social- og sundhedsuddannet medarbejder skal have ca. 1700 kr. mere i løn om måneden for at skifte fra den traditionelle 5-2 arbejdsuge ud med

en arbejdsuge med 3 dages arbejde og 3 dages fri. Samtidigt er SOSU'erne indifferente med hensyn til, om deres arbejdsgiver er en privat eller offentlig virksomhed. Desuden er villigheden til øget transporttid blandt faggruppens medlemmer relativt begrænset.

Conjoint Ranking som metode har vist sig at bidrage med interessante resultater, der kan tolkes direkte i relation til en relevant problematik. Rekruttering og fastholdelse sker ved at designe jobpakker, som bliver opfattet som attraktive. Dette studie har set på specielt to policyændringer, og hvorvidt det nuværende personale opfatter ændringerne som positive eller negative. Metoden bygger på at respondenterne bliver stillet overfor hypotetiske afvejsninger, hvilket gør det muligt at afgøre hvor meget personalet skal have ekstra i løn at acceptere eller vil afgive i løn for at opnå. Metodens begrænsninger ligger i, at den kræver en præcis forudbestemt sammensætning af de jobpakker, som respondenterne bliver præsenteres for. Denne begrænsning er i studiet forsøgt imødekommet ved at lægge vægt på karakteristika med direkte policyrelevans. Desuden synes metoden at være et spændende alternativ især i relation til estimationen af værdisætningen af forskellige karakteristika. Samtidigt vil en øget udbredelse af metoden også muliggøre sammenligninger mellem forskelle faggrupper.

Analysens resultater kan generaliseres til populationen af kommunalt ansatte SOSU'er. Den afdækkede præferencestruktur kan altså siges at gælde for alle nuværende ansatte i kommunerne med en social- og sundhedsuddannelse bag sig. På den anden side siger analysen ikke noget om præferencerne hos personer, der på nuværende tidspunkt ikke er ansat i den kommunale ældrepleje. I lyset af en generel rekrutterings- og fastholdelsesdiskussion ligger der således den svaghed i analysen, at potentielle ansøgere til SOSU stillinger samt fratrådte medarbejdere fra ældreplejen ikke er medtaget heri. På den bag-

grund forholder konklusionerne sig derfor umiddelbart til, hvad der skal til, for at fastholde det nuværende personale.

3-3 modellen vil ikke umiddelbart virke som et attraktivt instrument i forhold til rekruttering og fastholdelse af medarbejdere. Men der er forskelle mellem aldersgrupper, idet de yngste og ældste respondenter ville få negativ nytte ved at indføre modellen, mens mellemgruppen (25-40 år) med relativt flere børnefamilier ville få positiv nytte deraf. Aldersgennemsnittet for elever, der befandt sig på en social- og sundhedsuddannelse i 2001, var det 32,4 år for social- og sundhedshjælpere samt 35,7 år for social- og sundhedsassistenter (Pedersen 2004). Det vil sige, at rekrutteringen til uddannelserne fortrinsvist sker blandt den aldersgruppe, som i undersøgelsen umiddelbart er positive overfor 3-3 modellen. Dette giver en indikation af, at modellen kunne være et element i forhold til at tiltrække flere til uddannelserne. Yderligere kunne man forvente, at modellen, såfremt den blev introduceret til de studerende i uddannelsesforløbet, kunne spille en rolle i forhold til at mindske frafaldet på uddannelserne, som er på ca. 20 pct. (Pedersen 2004).

Det typiske rekrutteringsgrundlag til uddannelserne er således kvinder mellem 30 og 40 år. Men gennemsnitsalderen for eleverne på social- og sundhedsuddannelserne dækker over en stor aldersspredning (Pedersen 2004). Således tilhører ca. 1/3 af assistenterne og ca. 1/4 af hjælperne aldersgruppen over 40 år. For denne gruppe indikerer analysens resultater ikke, at 3-3 modellen kunne være et attraktivt rekrutteringselement.

Samlet set bekræftes forventningen om, at skabelsen af fleksibel og individuel lønpolitik og fleksibel organisering af arbejdsforholdene vil fremme rekrutteringen og fastholdelsen af medarbejdere indenfor den kommunale ældrepleje. 3-3 modellen kunne være et interessant policyinstrument i den sam-

menhæng. Det forudsætter dog, at den enkelte medarbejder og kommende medarbejder vil kunne vælge modellen til og fra.

Noter

1. Præference metoder opdeles traditionelt i: Indirekte og direkte præferencebaserede metoder. Indirekte præferencebaserede metoder (på engelsk: revealed preference methods) baserer sig på personers afslørede præferencer igennem deres faktiske adfærd, og omfatter transportomkostningsmetoden og hedonisk prissætning. De direkte præferencebaserede metoder (på engelsk: stated preference methods) derimod bygger på spørgeskemaundersøgelse af hypotetisk adfærd med "priser" bestående af erklærede betalingsvilligheder for det specifikke gode.
2. Niveauerne for de enkelte karakteristikum er et andet kritisk element i CR-metoden for disse skal også fastlægges på forhånd inden respondenterne bliver bedt om at tage stilling til spørgsmålene. Der er altså en fare for, at man kan ramme ved siden af med de niveauer som præsenteres for respondenterne. F.eks. hvis lønstigningerne på 1000 og 3000 kr. begge var enten for små eller for høje for SOSU'erne så de overskyggede eller helt dominerede i relation til andre karakteristika. Som de efterfølgende analyser viser, er de valgte lønstigningerne tilstrækkeligt fintmaskede til at man kan konkludere på tværs af karakteristika.
3. Der kunne også være flere, men jo flere karakteristika i job-pakkerne og jo flere job-pakker respondenterne bliver bedt om at rangordne, desto sværere er det for respondent at besvare spørgsmålet.

Litteratur

- Amtsrådsforeningen 2001, *Fremtidens plejeprofili – rapport fra udvalget vedrørende den fremtidige plejeprofili* Amtsrådsforeningen, København
- Arbejdsmarkedsstyrelsen 2002a, *Undersøgelse af flaksehelse på det danske arbejdsmarked 2001*, København, Arbejdsmarkedsstyrelsen

- Arbejdsmarkedsstyrelsen 2002b, *Flaskehalsproblematikken inden for bygge- og anlægssektoren og sundhedssektoren* Arbejdsmarkedsstyrelsen, København.
- Bateman, I.J., Carson, R.T., Day, B., Hanemann, M., Henley, N., Hett, T., Jones-Lee, M., Loomes, G., Mourato, S., Özdemiroglu, E., Pearce, D., Sugden, J., & Swanson, J. 2002, *Economic Evaluation with Stated Preference Techniques, A Manual* Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham.
- Bech, M., Kjær, T., Lauridsen, J., & Gyrd-Hansen, D. 2004, »Hvad ønsker studerende af deres fremtidige job? Illustration af et diskret valg eksperiment«, *Nationaløkonomisk Tidsskrift* vol. 142, no. 1 pp. 48-67.
- Browne, B.A. 1997, »Gender and preferences for job attributes: A cross cultural comparison«, *Sex Roles*, vol. 37, no. 1-2, pp. 61-71.
- Christensen, P.V. 2002, »Arbejdsrelaterede værdier og holdninger«, i *Danskernes værdier 1981-1999*, Peter Gundelach, ed., Hans Reitzels Forlag, København, pp. 116-140.
- Finansministeriet 2000, *Rekruttering og service* København, Finansministeriet.
- Gomez, C. 2003, »The relationship between acculturation, individualism/collectivism, and job attribute preferences for hispanic MBAs«, *Journal of Management Studies*, vol. 40, no. 5, pp. 1089-1105.
- Greene, W.H. 2003, *Econometric Analysis*, Fifth edn, Prentice-Hall, Inc., Upper Saddle River, New Jersey.
- Groes, N. & Holm, A. 1999, *Uddannelser og uligevægte på arbejdsmarkedet 1980-2017* AKF Forlaget, København.
- Gundelach, P. 2002, *Danskernes værdier 1981-1999* Hans Reitzels Forlag, København.
- Hausman, J.A. & Ruud, P. A. 1987, »Specifying and Testing Econometric Models for Rank-Ordered Data«, *Journal of Econometrics*, vol. 34, pp. 83-104.
- Hansen, K.M., Hansen, M. B. & Dahl, P. S. 2004, *Spørgeskemaundersøgelse af brugen af standarden Fælles Sprog i de danske kommuner* Syddansk Universitet, Politologiske studier nr. 22
- Højlund, H. & la Cour 2001, »Den fleksible hjemmehjælper« *Social Kritik*: vol. 76, 6-19.
- Keeney, R.L. & Raiffa, H. 1976, *Decisions with Multiple Objectives – Preferences and Value Tradeoffs* John Wiley & Sons, New York.
- Kuhfeld, W. F. 2002, *Multinomial Logit, Discrete Choice Modeling: An Introduction to Designing Choice Experiments, and Collecting, Processing, and Analyzing Choice Data with SAS*, SAS Institute.
- Kuhn, K.M. & Yockey, M. D. 2003, »Variable pay as a risky choice: Determinants of the relative attractiveness of incentive plans«, *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, vol. 90, no. 2, pp. 323-341.
- Lancaster, K.J. 1966, »A New Approach to Consumer Theory«, *Journal of Political Economy*, vol. 74, no. 2, pp. 132-157.
- Larsen, H.H., Rogaczewaska, A.P., & Skovbo, C. 1999, *Cranet-E undersøgelsen 1999. HRM i danske virksomheder på tærsklen til et nyt årtusinde* Dansk Management Forum og Handelshøjskolen, København.
- Lindholm, P. 2002 »3-3-systemet deler ansatte«, i *FOA-bladet* nr. 9, september.
- Long, J.S. & Freese, J. 2003, *Regression Models for Categorical Dependent Variables Using Stata*, Revised edn, Stata Press Publication, College Station, Texas.
- Louviere, J.J., Hensher, D.A., & Swait, J.D. 2000, *Stated Choice Methods – Analysis and Application* Cambridge University Press, Cambridge.
- Lov nr. 399 2002. *Lov om ændring af lov om social service, lov om retssikkerhed og administration på det sociale område, lov om hjemmeservice og lov om individuel boligstøtte (frit valg af leverandører af personlig og praktisk hjælp m.v.)*
- McFadden, D. 1974, »Conditional logit analysis of qualitative choice behavior«, in *Frontiers in Econometrics*, P. Zarembka, ed., Academic Press, New York, pp. 105-142.
- Pedersen, E.B. 2004. *Social- og sundhedshjælpere og -assistenter. Antal, flow og årsager til frafald under og efter endt uddannelse. Baseret på litteraturgennemgang*. København, Arbejdsmiljøinstituttet: AMI-rapport nr. 58
- Rogaczewska, A.P., Larsen, H.H. og Znaider, R. (red.). *HRM ved en milepæl. CRANET-undersøgelsen 2003* København, Center for Ledelse og Handelshøjskolen i København.
- Scott, A. 2001, »Eliciting GPs' preferences for pecuniary and non-pecuniary job characteristics«, *Journal of Health Economics*, vol. 20, pp. 329-347.
- Wittink, D.R. & Cattin, P. 1989, »Commercial Use of Conjoint Analysis: An update«, *Journal of Marketing*, vol. 53, pp. 91-96.

Feriefridage og valgfrihed

– Kan kollektive overenskomster og individuel valgfrihed forenes?

af Steen Scheuer, professor, dr.merc., Institut for Samfundsvidenskab og Erhvervsøkonomi, Roskilde Universitetscenter

1. Indledning

Den udfordring at overvinde de kollektive overenskomsters mere rigide bestemmelser i kombination med den stigende decentralisering af beslutningsprocesser angående de ansattes forhold, har forøget presset på både forbund og fagforeninger i et forsøg på at finde nye og hidtil ukendte veje i udviklingen af de kollektive overenskomster. Især lønforhandlingerne er blevet decentraliseret, men også emner vedrørende arbejdstid samt et antal af andre emner, der tidligere blev besluttet på et centralt niveau, det vil sige, af arbejdsmarkedets parter på nationalt niveau, er blevet decentraliseret, og dette har medført spørgsmålet om, hvordan man skal forsøge at forny disse (jf. Boje & Furåker 2003; Jørgensen (ed.) 2002). Hvis de kollektive overenskomster blev fornyet sjældnere ville fagforeningsmedlemmer, der i Danmark stemmer om disse fornyelser ved urafstemningerne, måske se mere kritisk på disse aftaler, hvis decentralisering udvandede de kollektive overenskomster. Der er muligvis en risiko for marginalisering af den kollektive overenskomst, hvis disse ikke kan leve op til en fornyelse af den måde, hvorpå disse aftaler virker, samt måden hvorpå de adresserer virksomheder og ansatte. Spørgsmålet er således om parterne kan transformere den kol-

lektive overenskomst, og om der ud fra de nuværende fornyelser er tegn på hvilken retning dette vil forløbe?

I de seneste års overenskomstforhandlinger er der opstået få nye regler, som kan pege i retningen af transformation af måden, hvorpå den kollektive overenskomst virker på det danske arbejdsmarked. Disse nye træk er koncentreret om ikke kun at omhandle decentralisering af overenskomstforhandlingsprocessen fra nationale fagforbund og fagforeninger og fra fagforeningsniveau, til virksomhedsniveau (som nogle ser som styrkelse af arbejdsgivers eller virksomheds side i relationen til den ansatte), men det involverer også i få tilfælde et skift i den beslutningskompetence, som angår specielle aspekter i arbejdsforholdet, fra arbejdsgiveren til den individuelle ansatte. Det nye i denne forvandling mod individuel bestemmelsesret er kommet som en konsekvens af nye regler i den overordnede kollektive overenskomst om forhandlingsret, som åbner for en principiel ny vej.

Denne »individualisering«, som retten for den individuelle ansatte og fagforeningsmedlem kan kaldes, har været mødt med ambivalens, hvis ikke direkte modstand, af nogle af

de større fagforeninger, og fagforeningsaktive er dybt splittede over, om denne form for individualisering rent faktisk er et fremskridt eller et tilbageskridt.

Det vil i denne artikel blive diskuteret, hvorledes regler for det »individuelle valg« – som opstod som en utilsigtet konsekvens for fagforeningernes forhandlere, da de forhandlede om feriefridage – kan pege i retningen af en ny måde at formulere overenskomstforhandlingsaftaler på, og som stemmer bedre overens med, hvad de ansatte kræver for deres arbejde end de indeværende kollektive overenskomster, som ofte er rigide og ufleksible regulerende regler.

Først vil nogle af problemerne med og udfordringerne i det nuværende system for overenskomstforhandlingerne blive diskuteret. Ligeledes vil der blive diskuteret forslag til en forandring i retningen af, hvordan rettigheder bliver formuleret i disse aftaler. Som case vil vi benytte de nye feriefridage, som blev introduceret i Danmark i 1998 som empirisk baggrund, ligeledes vil data fra en overordnet survey af ansatte i den private sektor i Danmark omhandlende, hvordan de ansatte vælger at bruge retten til feriefridage blive inkluderet.

På det teoretiske plan vil problemer med kollektiv forhandling samt reguleringen af arbejdsforhold blive diskuteret i lyset af de teorier, som Giddens har kaldt senmodernitetens nye individualisme. Ifølge Giddens (1990, 1991, 1994, 1998), har gamle former for individualisme banet vejen for den nye type af individualisme, en type, hvor normative indstillinger i lavere grad afhænger af tradition og i stadig stigende grad af personlige valg i risikosamfundet. Siden det bliver sværere og sværere for individet at undgå at træffe valg i livets udvidede sfærer og siden disse individuelle, men ikke (nødvendigvis) egoistiske valg samtidig ses som de normative rigtige ting at gøre, da vil tilpasningen af de kollek-

tive overenskomsters indhold til disse trends uden tvivl være en fordel for de organisationer, som indgår disse aftaler, i hvert fald hvis de vil undgå at disse aftaler i stigende grad bliver betragtet som irrelevante og dermed undgå at de marginaliseres.

Overenskomstens bestemmelser og fagforeninger har som deres klare *raison d'être* at influere ansættelsesforhold for at sikre de ansattes interesser, og kun hvis de for fremtiden skal ses som havende denne rolle, kan man håbe på en konstruktiv fremtid for arbejdsmarkedets systemer inkluderet de kollektive overenskomster og ikke mindst fagforbundene.

2. Problemer for aftalesystemet i dag

Overenskomstaftaler er kollektive, men hvad betyder betegnelsen kollektiv egentlig med overenskomstaftalen som den specifikke kontekst? I de fleste aftaler betyder det lighed eller ensartethed. Hvad angår løn og arbejdstid, betyder det traditionelt at de ansatte arbejder det samme antal timer (fuld tid, hvis længde selvfølgelig afhænger af det historiske tidspunkt) for den samme løn. »Lige løn for lige arbejde« er et veletableret slogan i arbejderbevægelsen, et slogan som især kvindebevægelsen har benyttet sig udførligt af. Man kan sige at kollektive overenskomster danner passende rammer for de ansatte. Når man arbejder under en bestemt aftale, bliver det passende ikke at ville arbejde længere end 37 timer om ugen, for at modtage den overenskomstfastsatte løn, arbejdsmarkedspensionen (til hvilken arbejdsgiver bidrager) etc. Uden kollektive overenskomster kan forståelsen om en passende løn dog stadig være til stede, men for det første bliver arbejdstiden måske længere og lønnen måske lavere. For det andet vil det at have fornyende procedurer få aftaleparterne til at forandre, hvad der er passende. Således vil det blive mere dynamisk.

Der er dog problemer: »Ligheden« eller »kollektivismen« som det er udtrykt i denne

forbindelse medfører ikke kun en betydelig flertydighed, og det kan diskuteres om det i dag afspejler samtlige ansattes interesser eller blot et begrænset udsnit af disse. Fastlæggelsen af lige løn for lige arbejdstid synes at være interessen for størstedelen af fagforeningsmedlemmerne, tillidsvalgte samt ansatte i fagforeningerne, mens andre grupper, som af en eller anden grund ønsker at arbejde færre timer (dvs. deltid) muligvis føler sig ekskluderet, da de står overfor valget om enten at arbejde fuld tid eller slet ikke at arbejde, hvis de kollektive overenskomster kun tillader en bestemt ugentlig arbejdstid. Det er den »almene regels« problem: Kollektive overenskomster fastlægger et minimum og et maksimum, og både ansatte og arbejdsgivere skal holde sig til disse regler. Problemet er at disse regler ikke alene føles rigide og ufleksible for arbejdsgiveren, men også for den ansatte. Ligeledes fortolkes »lighed« også på flere måder, og i Danmark er det i lyset af fornyelsen af den kollektive overenskomst ofte set som »lighed indenfor den relative forøgelse« et princip som grundlæggende fastfryser allerede eksisterende (u)ligheder (Elster 1989:217).

Men de kollektive overenskomster kommer også ofte i konflikt med den ansattes subjektive behov og derfor er regel-følgning i dag, slet ikke respekteret. Fokusering på regler er ofte uoptimalt og irrationelt, hvilket medfører at detaljerede regelbøger og jobbeskrivelser i organisationer og i organisationsteori er mindre udbredt, fordi det flytter den ansattes opmærksomhed fra det rationelle formål for, hvad de gør, til (i blinde) at følge mekaniske regler, i stedet for »organiske« måder at kommunikere og vælge i arbejdet (jf. Burns and Stalker 1961). At dette også er situationen for de kollektive overenskomster er selvindlysende. Mennesker ønsker at leve og vælge, og selv om de ikke nødvendigvis lever i en illusion om at alle deres valg er autonome, så foretrækker de enhver fornemmelse af at have gjort vigtige valg i deres eget liv. I dagens samfund,

er autonomi en høj værdsat social værdi. Denne pointe er sat skarpt op af Giddens i hans forventning til hvad »refleksiv bevidsthed« i senmoderniteten er:

Reflexive awareness [...] is characteristic of all human action, and is the specific condition of [the] massively developed institutional reflexivity [which is] an intrinsic component of modernity. [...] All human beings continuously monitor the circumstances of their activities as a feature of doing what they do, and such monitoring always has discursive features. In other words, agents are normally able, if asked, to provide discursive interpretations of the nature of, and the reasons for, the behaviour in which they engage (Giddens 1991: 35, kursiv tilføjet).

Det skal tilføjes, at det ikke kun handler om, hvad agenter gør, men at det også er en stærk social norm for, hvad man burde være i stand til at gøre. Det handler ikke blot om, hvorvidt en kollektiv overenskomst tillader eller ikke tillader en bestemt aktivitet (fx overtid), det handler også om, hvordan agenten selv indenfor denne diskurs fortolker og forklarer for enten at følge eller ikke at følge de aftalte regler. På denne måde er det med de kollektive overenskomster taget i betragtning, er det tydeligvis ikke nok, at man bare holder sig til aftalen.

Det er en metodisk antagelse, at aktører er i stand til at udtrykke sig selv refleksivt omkring dette, og det er ligeledes gjort til en central pointe i Giddens' værker, at tradition og vaner i senmoderniteten ikke længere er nok til at retfærdiggøre bestemte holdninger og handlinger:

To sanction a practice because it is traditional will not do; tradition can be justified, but *only in the light of knowledge which is not itself authenticated by tradition*. Combined with the inertia of habit, this means that, even in the most modernised of modern societies, tradition continues to play a role. But this role is generally much less significant than is supposed by authors who focus attention upon the integration of tradition and modernity in the contemporary world. *For justified tradition is tradition in sham clothing*

and receives its identity only from the reflexivity of the modern.

The reflexivity of modern social life consists in the fact that social practices are *constantly examined and reformed* in the light of incoming information about those very practices, thus constitutively altering their character (Giddens 1990: 38, kursiv tilføjet).

Giddens betoner at selv tavs og tilsyneladende underbevidst menneskelig adfærd, som rutiner, vaner og tavs viden ofte eksisterer parallelt med aktørernes konstante og refleksive overvågning, og at dette er grunden til at disse traditioner og mønstre opretholdes. Derfor gør Giddens sig til talsmand for en refleksiv fortolkning af aktørers adfærd. På denne måde er sociale normer ikke sanktioneret, eller kan ikke kun blive sanktioneret af det faktum, at de er blevet overleveret, at »sådan har det altid været« eller »sådan gør vi det her«. Sociale normer skal i dag være baseret på refleksiv retfærdiggørelse, det vil sige, at vi i dag kan have en rationel dialog om normer, og ikke bare tager dem for givet. Ligeledes argumenterer Elster for nødvendigheden om at skelne mellem sociale normer og tradition. En stærk bias mod tradition kaldes måske for *traditionalisme*, hvor det slet og ret handler om at det at være lige som sine forfædres ses som noget positivt og noget at stræbe efter, og hvor afvigelser straffes. Dette karakteriserer ikke post-moderniteten generelt (Elster 1989:104-5).

For de kollektive overenskomster betyder dette ikke blot, at deres eksistens, men også enhver af deres (aktive) regler må kunne forsvares og legitimeres af fagforeningsmedlemmer, fordi traditionens argumenter ikke holder, end ikke hvis de pågældende traditioner er arbejderbevægelsens stolte traditioner. Hvis et ikke-medlem argumenterer at grunden til det manglende medlemskab skyldes at fagforeningen har eksklusivaftaler (på andre arbejdspladser), vil det ikke være tilstrækkeligt for den fagforeningsaktive at argumentere med at regler for at virksomheder, der kun

er bundet af eksklusivaftaler, har en lang og stolt historie¹, eller at fagforeningen har gjort så meget godt for den gennemsnitlige arbejder. Disse argumenter bygger udelukkende på tradition eller mere præcist en bestemt fortolkning af traditionen, og vil dermed være utilstrækkeligt. Han eller hun må være i stand til at forklare refleksivt hvorfor eksklusivaftalerne stadig har deres *raison d'être* i dag. Ikke nogen let opgave!

Det er ligeledes særdeles svært at forklare og forsvare nødvendigheden af kollektive overenskomster, som centraliserer beslutningskompetencen til et andet og højere niveau. Og derfor afskaffer lokal beslutningsret for ansatte såvel som arbejdsgivere. Fagforeninger har altid været sekundære organisatorer (jf. Offe & Wiesenhal 1980), og de fleste ansatte ser formentligt kollektive overenskomster samt det at være medlem af en fagforening i et forsikringsperspektiv, dvs. noget som i en dårlig periode vil blive nyttigt, men som i hverdagens praksis på arbejdspladsen ikke alene skal spille – men også spiller – en sekundær rolle.

Et andet perspektiv på kollektive overenskomster er mere på linie med neoinstitutionelle teori og organisationsteorien (jf. Powell & DiMaggio 1991; Scot 1995). Her iagttages aktørens rolle i organisationssammenhæng anderledes, fordi både rationelle og refleksive elementer i aktøradfærden underspilles. Scott stiller spørgsmålet således:

How are we to regard behaviour in organizational settings? Does it reflect the pursuit of rational interests and the exercise of conscious choice, or is behaviour primarily shaped by conventions, routines, and habits? (Scott 1995: xiii).

Institutions may also be embodied in – carried by – structured activities in the form of habitualized behaviour and routines. Routines are carriers that rely on patterned actions that reflect the tacit knowledge of actors – deeply ingrained habits and procedures based on inarticulated knowledge and beliefs. (Scott 1995: 54). Neo-institutionel teori fokuserer ofte på institutioner når det gælder menneskelige vaner og

rutiner og den korresponderende uartikulerede viden, taget-for-givet antagelser og tavs viden. Sådanne institutioner er eksogene givet, og deres eksistens er hovedsageligt forklaret af tidligere eksogene givne institutioner.

Scott ser det rationelle valg som en modsætning til rutine, vaner og overbevisning, og som følge af dette ser det ud til, at han ignorerer den potentielle vigtighed af den reflektive brug af den sociale praksis. Rational choice eller økonomisk forståelse af beslutningstagen som tilsigtet en logic of consequences er erstattet af en logic of appropriateness, hvilket betyder at aktørerne ses som styret mere af, hvad der er berørende eller passende (appropriate) for personer som dem selv at gøre i givne situationer, end hvad der er deres rationelle interesser (March 1994: 57-103).

Det er uden tvivl fristende at iagttage kollektive overenskomster i dette perspektiv. For de fleste ansatte er dette tilfældet, påkaldelsen af dem i bestemte situationer tegner et handle-mønster af ansatte og tillidsrepræsentanter, dvs. under en lokal lønforhandling, og for den ansatte er eksistensen af kollektive overenskomster en ekstern institutionel faktor, et faktum som man i de fleste tilfælde hverken kan eller vil gøre noget ved.

Men hvad holder de kollektive overenskomster i hævd? Hvis arbejdspladsen er et roligt sted af vaner og konventioner, hvem behøver så kollektive overenskomster? Arbejdsmarkedsteori og industriel sociologi leverer et svar, som absolut ikke er forældet:

Organisationer er plaget af konflikter over emner som blandt andet løn, arbejdstid og kontrol. I Browns korte opsamling på debatten i industriel sociologi, noterer han (Brown 1992: 228-35) at spørgsmålet om kontrol er plaget af dilemmaer om flertydighed for både ledelse og ansatte. Dette er fordi organisationer, på den ene side har brug for at kontrollere, at den ansatte præsterer og produce-

rer den givne mængde output, som de er ansat til. På den anden side ses den direkte kontrol i vores generelle samfundskultur samtidig som nedværdigende for de underordnede, specielt så snart den overordnede i det organisatoriske hierarki ses som at udøve af kontrollen for åbenlyst, for ofte eller er for besat af kontrollen (i relation til løn-emner, pointerer Frey 2001 dette særdeles klart).

Hvis organisationer i virkeligheden er en for-handlet orden som kontinuerligt må rekonstitueres (Brown 1992: 231), så kan kollektive overenskomster ses som legitimerende for et antagonistisk perspektiv på forholdet mellem ledelse og ansatte (det pluralistiske synspunkt) og som samtidig stiller mekanismer til rådighed for at løse konflikter. Som tiden går udvikles teorier om måden at håndtere konflikter gennem de kollektive overenskomsters mekanismer og tillidsrepræsentantens rolle bliver i stigende grad selvindlysende og ganske passende, og bliver således institutionaliseret.

Dette afspejler dog ikke altid tingens sande tilstand, der er mindst to advarsler. For det første er kollektive overenskomster ikke bare på forhånd givet i samtlige situationer. I og med at virksomheder lukker og nye etableres, opstår spørgsmålet om opnåelse af fagforeningens anerkendelse igen og igen for den lokale forening og de ansatte og ledere i de nye virksomheder. For det andet med den ændrede sammensætning af arbejdsstyrken (mod mindre kollektivist og foreningspræget arbejdsstyrke), ligger der en udfordring i at få de nye arbejdspladser og den »nye« arbejdsstyrke bundet af de kollektive overenskomster. Især har de specielle ansættelsesforhold i IT- og telesektoren skabt en arbejdsstyrke, som måske i højere grad vender den »gamle« kollektivismes ryggen i form af foreningsdannelse og de indforståede regler i de kollektive overenskomster. Alt imens den tidligere udfordringer er ligeså gamle som foreningsdannelsen i sig selv, er den senere udfordring en hidtil ukendt og mere direkte udfordring.

Det rejser et antal af nye dilemmaer for fagforeninger og accentuerer nogle af de emner behandlet af Giddens. Fagforeninger må reflektere over, hvordan man skal støtte tillidsvalgte, fagforeningsansatte og fagforeningsaktive med en diskurs, som vil appellere til den specifikke form for »nye individualister« de unge lønnede ansattes refleksivitet (som tydeligt er overrepræsenteret i den nye økonomi), og de må på samme tid selv overveje, hvordan de kollektive overenskomster fornyes, specielt hvor disse fremstår som værende uformelige og i konflikt med de basale værdier i senmoderniteten.

Emner i denne forbindelse kunne være regler der forbyder deltidsarbejde samt regler for etablering af eksklusivaftaler. Disse regler har deres rødder dybt i den danske fagbevægelse og mange anser dem i dag for at være absolutte. Fx når det gælder synspunktet at deltidsarbejde i beklædningsindustrien er ment for at beskytte specielt kvindelige ansatte fra at blive (midlertidigt eller endog permanent) tvunget til at gå på deltid for at tilfredsstille arbejdsgiverens behov, eller når det glæder synspunktet om at eksklusivaftaler behøves i kollektive overenskomster med uorganiseret ansatte for at sikre mod erosion af overenskomstdækningen, er det korrekt i marginale tilfælde, og fremstår for de fleste ansatte langt fra de reelle forhold, som de ansatte selv oplever. Derudover står det ligeledes i modstrid med andre grundlæggende værdier, som er blevet stærkere i senmoderniteten (at det er valgfrit for individet at vælge mellem fuld- eller deltid og om individet vil være medlem af en fagbevægelse og i forlængelse af dette hvilken). Dette placerer fagforeninger, der forsvarer kollektive overenskomster, som de ser ud i dag, i et dilemma. Fagforeningerne bliver nødt til at forsvare forholdsvis upopulære og tilsyneladende forældede synspunkter imod de tilsyneladende mere moderne og opdaterede anti-forenings synspunkter. Da Thatcher i Storbritannien talte negativt om eksklusivaftaler og an-

denhånds blokader, placerede dette strategisk fagforeningerne i rollerne som forsvarer af den »tvungne fagforeningsindmeldelse«, og det samme sker nu i Danmark². Regeringens nye deltidslov fremkaldte højlydte protester fra fagforeningerne, selv om loven tilsyneladende øgede den individuelle valgfrihed, og nu sigter regeringen efter at forbyde eksklusivaftaler. Kollektive overenskomster kan indeholde mange gode ting, men hvis ansatte og fagforeningsmedlemmer ikke rigtig ser disse (ikke oplever dem som gode), og hvis den generelle samfundsdiskurs på samme tid er negativ omkring alt, hvad der ligner emner som repræsenterer vigtige principper, men som kun fremstår relativt marginalt³, ses fagforeninger som repræsentanter for forældede, altmodisch og økonomiske tilbagegangsområder. Hvis fagforeninger altid ses i en eksklusivaftalediskurs, selvom dette er et meget forvirrende perspektiv, vil det formindske mulighederne for at tillidsvalgte, fagforeningsansatte samt fagforeningsaktive kan argumentere for deres sager i den offentlige diskurs og ligeledes ofte i de diskurser, der findes på de lokale arbejdspladser. Disse problemer er delvist selvskabte, men de rejser spørgsmålet om, hvordan det er muligt at forny kollektive overenskomster for at få dem til at stemme bedre overens med den senmoderne ansattes refleksive kapacitet.

Disse emner er betonet af et relateret emne, og det er motivation (for en diskussion af dette emne i en dansk kontekst jf. fx Bild et al. 1998). Det generelle faktum er, at der er en betydelig mangel på interesse for kollektive overenskomster. Kun relativt få ansatte kender eller har ligefrem læst deres egne kollektive overenskomst. Derfor har fagforeningerne et stort problem med at få motiveret sine medlemmer. For at få medlemmerne til at ønske en kollektiv overenskomst i deres arbejde, må der findes mekanismer for at få medlemmerne til at tro på, at det er vigtigt og er af stor betydning at vide, hvad aftalen indeholder. Motivationsproblemet kan ikke

løses, hvis den kollektive overenskomst kun består af regler, man skal overholde, og ressourcer man kan trække på. Det er heller ikke nok at kollektive overenskomster, når de fornyes, indeholder forbedringer. Hvor disse forbedringer kommer fra, er ofte utydeligt for medlemmerne. En mulig løsning til at imødekomme dette problem er at forøge medlemmets praktiske afhængighed af den kollektive overenskomst. Dette er svært, fordi arbejdsgiverne sandsynligvis vil modarbejde ethvert forsøg, derfor kan denne forøgelse kun introduceres i kombination med noget, der også nærer den ansattes interesse. Det er i sidste ende en forhandling »quid pro quo«.

På denne måde forholder den svære opgave sig således: Hvordan kan man – hvor dele af hvad man kan kalde »gammel« kollektivism er på tilbagegang – forøge medlemmets praktiske afhængighed af den kollektive overenskomst, og på samme tid gøre dette på en måde, der vil være attraktivt for både arbejdsgivere og ledere? Den foreslåede idé vil her være, at dette kunne løses ved ikke at lade de kollektive overenskomster bestå af et sæt af almene regler, men i stedet af et sæt af muligheder, hvor den enkelte ansatte vil blive påbudt at udøve sin ret til at vælge imellem forskellige typer af belønninger og regler i ansættelsesforholdet, både som aftale ved ansættelsen, men også mere ønskeligt, som noget stadigt tilbagevendende fx en gang om året, alt afhængigt af hvilke emner, der kan vælges imellem. Med andre ord skal der etableres en form for »individuelle valg« inkorporeret i den kollektive overenskomst. Et praktisk eksempel på dette vil blive diskuteret i det følgende efter et par bemærkninger om hvorfor idéen om »individuele valg inkorporeret i kollektivism« (af Beck kaldet »institutionalized individualization« Beck & Beck-Gernsheim 2002) synes at være nødvendigt. Generelt vil fagforeningerne have en aversion mod en introduktion til 'individuelle valg' i ansættelsesforhold på større områder, fordi idéen synes at gå imod selve

idéen om kollektivism og den kollektive overenskomst. På den anden side vil arbejdsgivere forventes at promovere idéen, fordi den vil afspejle deres krav om fleksibilitet i arbejdsforholdet. Derfor kan traditionalister blandt fagforeningsmedlemmer spørge: hvad er det kollektive angående individuelle valg? Svaret kunne være at »gammel« kollektivism med dets minimum af rettigheder og almene regler baseret på ensartethed tilhører fortiden, og at kollektivism og kollektive overenskomster kun kan reddes med et »indskud« af individualisme under forhåndsbetingelsen af at denne nye individualisme ikke blot møder udfordringen af den refleksive bevidsthed, men også at den sikrer den ansattes nye rettigheder i ansættelsesforholdet. I en paradoksal men ikke desto mindre ram-mende beskrivelse må det individuelle valg være kollektivt inkorporeret, hvis det ikke skal føre til ren egoisme.

Som en parallel kan der peges på decentraliseringsprocessen af det nationale overenskomstforhandlingssystem i 1980'erne og 1990'erne. I et stort antal af OECD-landene blev 1980'erne kendetegnende for deregulering, men som mange forfattere har vist (Sisson & Marginson 2002; Traxler et al. 2001) var der en betydelig forskel på lande som deregulerede arbejdsmarkedet (»ureguleret decentralisering«, jf. Elvander 2002; Kjellberg 1998; 2001). På samme måde kan man forestille sig at en forøgelse af individuelle valg enten sker som en følge af en forringelse af dækningen af de kollektive overenskomster eller som en følge af åbningen for individuelle muligheder i de eksisterende kollektive overenskomster, på den samme måde som den samlede decentralisering hovedsageligt har placeret fagforeningerne ved forhandlingsbordene. Fagforeningens gamle rolle vil tydeligvis marginalisere fagforeningen mens den nye, hvis den formuleres rigtigt, vil transformere fagforeningens rolle, og dermed bibeholde sin status som en vigtig aktør.

Men disse overvejelser vedkommer kun beskyttelsen af fagforeningerne. Hvad med de individuelle medlemmer? Her må man nok basere sig på andre begrundelser i spørgsmålet om, hvorfor forøget individuelle valg kunne være vejen frem. For det første kan forskellige medlemsgrupper have forskellige ønsker når de kollektive overenskomster skal fornyes, og præsentationen af den samlede liste af medlemmernes krav til fornyelse har altid været noget af en konstruktion. Hvis fagforeningen kræver en kortere arbejdsuge, vil nogle medlemmer muligvis foretrække en højere løn, en højere arbejdsmarkedspension eller flere feriedage i stedet. Hvis medlemmerne selv kunne vælge, hvordan de ville udnytte den økonomiske ramme fra den fornyede proces, ville dette tydeligvis skabe en attraktiv løsning for et større segment af medlemmerne. Dette er vigtigt strategisk, fordi fagforeningen har en stærk tradition angående urafstemning i forbindelse med fornyelse af de kollektive overenskomster (Elvander 2002; Scheuer 1998; Stokke 1999). På samme tid vil det måske lette fornyelsen af overenskomstforhandlingerne i sig selv, forstået på den måde at arbejdsgiveren i tilfældet af individuelle valg, vil være mere medgørlig på nogle områder. Dette kan illustreres ved et eksempel om forøgelse af feriefriidagene, et emne der i Danmark har stået højt på overenskomstforhandlingernes agenda i de senere år. Hvis omkostningerne for en ekstra feriedag er holdt som konstant, underordnet om den ansatte tager ferien eller bliver på arbejde (og modtager løn for en ekstra dag), må arbejdsgiverforeningen frem for alt foretrække at give en »mulighed for valgfrihed« eller »mulighed for individuelle valg« når det gælder feriefriidage, fordi indvirkningen på en aktuel feriedag af manglen på den ansatte vil blive minimal. Derpå vil fagforeninger være i stand til at vise et bedre resultat ved at tage arbejdsgiverne på ordet fx ved at kombinere indrømmelsen af de individuelle valg med en forøgelse af rettighederne for en dags ferie.

3. A case in point: Feriefriidagene

Disse argumenter kan nu forsøgsvis testes mod introduktionen – gradvist fra 1998 og fremad – af ekstra feriefriidage i den overordnede kollektive overenskomst i Danmark. Ensartetheden i det danske arbejdsmarked er forklaret ud fra det danske arbejdsmarkeds specielle karakter. Det danske overenskomstforhandlingssystem er internationalt sammenlignet relativt decentraliseret (selv i forhold til de andre nordiske lande, jf. Elvander 2002: 213), men siden er det – på den anden side – også i høj grad synkroniseret, der er stærke trendsættende mekanismer, coercive comparisons (Ross 1948), pattern bargaining (Due et al. 1994; Traxler 1998) or benchmarking (Sisson & Marginson 2002), dette antyder at fornyelser af kollektiver overenskomster, stadig er tæt forbundet, og aftaler opnået ved et forhandlingsbord (for en industri) næsten altid er »kopieret og sat ind« i de kompromisser, der er opnået ved de andre forhandlingsborde (Scheuer 1998)⁴. Som et eksempel på dette er der siden 1998 gradvist opnået enighed om en forøgelse af ekstra feriefriidage, så en dansk ansat i 2004/5 vil have en hel uge ekstra feriefriidage.

Etableringen af dette fænomen repræsenterer noget kvalitativt nyt i dansk arbejdslov. Det er første gang der opstår en rettighed fra en kollektiv aftale, som medfører at den individuelt ansatte, kan udøve et særskilt valg (Kristensen 2000:209). Indtil nu har fleksibiliteten i kollektive overenskomster – fx angående når ledelsen ønsker at den normale arbejdstid eller at overarbejde skal være mere fleksibel – krævet lokalaftaler, som i praksis betyder at den lokale tillidsrepræsentant må acceptere det. Decentraliseringen af de individuelle valg til den enkelte ansattes niveau er i princippet en virkelig fornyelse. Spørgsmålet forbliver dog om det også er det i praksis?

Dette perspektiv på ekstra feriefriidage er kontroversielt, i det mindste på nogle områder. For det første, ser man på reglerne i de

kollektive overenskomster er »frihed til at vælge« ikke måden, hvorpå det bliver præsenteret. I de vigtigste aftaler siger reglerne for ekstra feriefridage, at hvis ikke det er muligt for den ansatte at tage feriefridagene som ferie, skal den ansatte kompenseres (samt hvilken compensation)⁵. Denne regel blev introduceret trods kraftig modstand fra lønmodtagersiden, som ikke ville acceptere retten til at bytte ferie for løn. Ikke desto mindre måtte de give efter, da de ved forhandlingsbordet en sen nattetime blev stillet overfor spørgsmålet om ferie taget som ikke-ferie så ville være fuldstændig tabt for den ansatte. Overfor dette spørgsmål var det ikke muligt for de faglige forhandlere at fastholde modstanden imod »det frie valg«.⁶

For det andet har fagforeningerne været ambivalente i forhold til deres nytte af denne form for valgfrie feriedage. Nogle har eftertrykkeligt forlangt, at dette skulle være afskaffet inden de næste overenskomstforhandlingsrunder, mens andre har været mere positive overfor den nye situation. På nogle arbejdspladser er der rapporteret et stærkt pres på de ansatte for at tage deres ekstra feriefridage som feriedage, mens holdningen andre steder har været mere afslappet.

I 2003 har man dog på to områder – finansområdet uden for LO og slagterierne på LO-området – indført valgfrie elementer i de kollektive overenskomster. Spørgsmålet om dette er den rigtige vej at gå er dog stadig omstridt i fagbevægelsen.

Eftersom disse ekstra feriefridage nu har eksisteret i nogle år, er det rimeligt at påbegynde en evaluering af hvordan ansatte udnytter dem. Tre spørgsmål vil blive undersøgt, nogle af dem er af analytisk karakter mens andre er mere normative.

1. *Har alle ansatte disse ekstra feriefridage, eller er det kun de ansatte, der er dækket af kollektive overenskomster, eller med andre ord, i hvor høj*

grad har ansatte, der er dækket, indflydelse på ansatte, der ikke er dækket af kollektive overenskomster?

Antagelsen vil være at indflydelsen er betydelig men ikke fuldstændig. Især i store firmaer, hvor nogle grupper af ansatte er berettigede gennem en kollektiv aftale, forventes det, at de ansatte der ikke er dækkede, opnår det samme. Derfor vil lønnede ansatte i små virksomheder, som ikke er dækkede af kollektive overenskomster have den laveste tilbøjelighed til at kræve disse ekstra feriefridage.

2. *Af dem der har ekstra feriefridage, hvor mange bruger da den valgfrie ferie som ferie, og hvor mange vælger godtgørelsen, og hvilke baggrundsfaktorer kan fremhæves til at påvirke deres valg?*

»Hvor mange« er et åbent spørgsmål, men eftersom ekstra feriefridage var resultatet af stærk kamp fra fagforeningerne for ekstra ferie, er den generelle forventning, selvfølgelig, at hovedparten af de ansatte bruger feriefridagene som ferie, mens kun et mindretal vælger godtgørelse i stedet for. Det er dog at forvente at et betydeligt mindretal vælger godtgørelse. Med hensyn til de betingende variabler kunne man antage at især unge mænd og midaldrende generelt ville have en tendens til vælge godtgørelsen, mens personer over 45 af begge køn ville have den højeste »ferie-tilbøjelighed«. Endvidere kunne man forvente mænd ville have mindre tendens end kvinder til at vælge ferien. Dette ville stemme overens med den gængse litteratur om arbejdstid, der viser at folk midt i deres arbejdskarriere har de længste arbejdsuger (Scheuer 1997: 101; Viby Mogensen 1995: 52, 56).

3. *Hvilken rolle spiller kollegial normativitet, når det kommer til den individuelle valg, med andre ord, stemmer fagbevægelsens modstand overens med følelserne lagt i medlemskabet?*

Generelt vil man forvente at arbejdere vil være udsat for mere social normativitet fra

fagforeningen eller kolleger end funktionærer vil, og forventningerne er, at det faktisk har indflydelse på valget. Mere »frihed« fra en sådan normativitet kunne forventes at være blandt de unge og i den tertiære sektor. Det normative eller gruppepresset har, i den klassiske industrielle sociologiske litteratur, været fremsat som havende betydelig indflydelse på adfærden for arbejdere, fx Hawthorne studierne og Burawoy's studie af »making out«. ⁷ Spørgsmålet her er, hvorvidt disse former for pres eksisterer, hvorvidt de har nogen indflydelse, og hvor disse prominens er mest fremherskende, med den klare antagelse af at presset vil udspille sig hos arbejdere.

For at besvare disse spørgsmål blev en generel survey-undersøgelse af ansatte i den private sektor i Danmark gennemført. Survey-undersøgelsen blev gennemført af SFI Survey i april og maj 2002. Interviewene blev foretaget per telefon, efter svarpersonerne per mail var blevet informeret om at de ville modtage et opkald fra en interviewer. Det repræsentative udvalg blev udtrukket fra det danske folkeregister baseret på alder og viden om beskæftigelse. Stikprøven var på 2.861 respondenter, hvoraf 2.402 lod sig interviewe. Dette antal inkluderer de, der på grundlag af få spørgsmål blev frasorteret, som ikke værende i den private sektor og derfor heller ikke i målgruppen (fx førtidspensionerede). Derfor indeholder dataene besvarelsene fra 1.706 svarpersoner fra den danske private sektor, hvor svarraten svarer til 84,0 procent. Resultaterne fra survey-undersøgelsen kan med sikkerhed overføres generelt til den danske private sektor.

3.1 Ekstra feriedage – hvem har ret til dem?

Når det gælder det første af de tre ovenstående spørgsmål, blev svarpersoner i survey-undersøgelsen bedt om at angive, hvorvidt de er berettigede til ekstra feriedage, og hvorvidt de ekstra feriedage skyldes kollektiver overenskomster eller skyldes andre forhold. I de statistiske tests blev i alt syv forklarings-

variabler introduceret i modellerne. Disse var køn, alder, stilling, svarpersonens social status, firmaets størrelse (antallet af ansatte) og industrielle sektor, og til sidst hvorvidt svarpersonen var dækket af en kollektiv overenskomst. Variablerne som viser en signifikant korrelation i den bivariate chi-square test, er testet i multivariate modeller, og kun signifikante variabler er vist i tabellerne. Frekvenserne angående dem som har ekstra feriedage er vist i Tabel 1.

De mest signifikante uafhængige variabler for ekstra feriedage er alder, stilling, arbejdspladsens størrelse, social status og dækning af kollektiv overenskomst, mens andre variabler fx køn ikke opnåede signifikante værdier i den multivariate analyse. Dog er tilgængeligheden af ekstra feriedage for personer, der ikke er dækket af kollektive overenskomster, forøget af den grund at ca. 13 % af alle ansatte har det som et frynsegode. Således giver de nye regler i den kollektive overenskomst faktisk givet »kompensation« til de personer, der ikke havde denne ekstra frynsegode, desværre slører dette undersøgelsen af spørgsmålet her.

I udgangspunktet har tre fjerdedele (76%) af alle ansatte i den private sektor ekstra feriedage, mens en fjerdedel ikke har. Skellen i stilling (mellem funktionærer og arbejdere) gør ikke den store forskel, når det gælder retten til ekstra feriedages (selvom en smule flere personer arbejdere end funktionærer har ret til dem), men det er bemærkelsesværdigt at »frynsegode« versionen af ekstra feriedage er langt mere normalt blandt funktionærer (18%) end blandt arbejdere kun (7%). Havde man iagttaget dette fem år tidligere, ville de generelle ekstra feriedage uden tvivl have været meget mere fremherskende blandt funktionærer end hos arbejdere

I det følgende, undersøger vi først sandsynligheden for alle, der har ekstra feriedage (dvs. ja versus nej). Her har to variabler en

	Ja, pga. KO	Ja, ikke pga. KO	Nej	Ja vs. Nej	Ja, KO vs. ja, ikke pga KO	n
	----- procent -----			----- odds ratio -----		
<i>Alle ansatte</i>	63	13	24			1633
<i>Størrelse på arbejdsplads (antal ansatte)</i>						
Tilvækst af 1 (2.7 forøgelse af antal af ansatte)				1,202 ***	-	
<i>Alder (år)</i>						
Tilvækst af 1 år				1,027 ***	-	
<i>Stilling</i>						
Funktionærer	60	18	22	1,638 **	-	927
Arbejdere	68	7	25	1	-	672
<i>Social status (ISCO)</i>						
1 Leder	57	24	19	-	0,298 *	96
2 Akademikere	46	34	20	-	0,191 ***	89
3 Teknikkere	59	20	21	-	0,396 *	324
4 Sekretærer & kontorarb	63	15	22	-	0,475	231
5 Service & forplejning	53	16	31	-	0,307 **	188
7 Faglærte	74	4	22	-	1,658	332
8 Specialarbejdere	67	9	24	-	0,601	187
9 Ufaglærte	66	5	30	-	1	177
<i>Dækket af kollektiv overenskomst</i>						
Dækket	75	8	17	3,373 ***	3,306 ***	769
Muligvis dækket	57	17	26	1,638 *	1,647 *	223
Ikke Dækket	41	21	38	1	1	356
Hosmer og Lemeshow Goodness-of-fit test - P-værdi:				34.9%	86.7%	

Kilde: Arbejde og autonomi-survey, april-maj 2002

Note: *: (.01<p<=.05), **: (.001<p<=.01), ***: (p<=.001)

Tabel 1. Udbredelsen af ekstra feriedage udover de fem uger vedtaget ved lov. Signifikante forklarende variabler (i en multivariat chi2 analyse): virksomhedens størrelse, alder, stilling, social status og overenskomstdækning. Horisontal procent og odds ratio. 2002.

lineær indflydelse, og de er (logaritmen af) arbejdspladsens størrelse og respondenternes alder. For arbejdspladsens størrelse gælder det at en forøgelse med en faktor på 2,7 forøger sandsynligheden for at sige ja 1,2 gange – en ganske betydelig forøgelse i størrelse. Svarpersonens alder kan muligvis fremstå

som en svagere faktor (en forøgelse på 1,027 for et år), men det er den rent faktisk ikke eftersom en forøgelse på fx ti år forøger sandsynligheden med 1,3 gange. Muligvis søger man, efterhånden som man bliver ældre, arbejdspladser med bedre muligheder for disse ikke-kontante goder.

Til sidst er en meget vigtig, forklarende variabel dækning af overenskomst.⁸ Dækningen af overenskomst har en ganske voldsom effekt, eftersom deres udbredelse forøges fra $41+21=62\%$ for dem der ikke er dækket til $75+8=83\%$ for dem, der helt sikkert er dækket. Konsekvensen er at sandsynligheden for at have feriefridage øges med tre gange, når en ansat flytter fra et job, der ikke er dækket til et job, der er dækket af en kollektiv overenskomst. For små virksomheder (1-10 ansatte), er denne effekt endnu tydeligere: kun 47% af ansatte i små virksomheder uden en kollektiv overenskomst har ekstra feriefridage, mens dækningen af den kollektive overenskomst sikrer disse rettigheder for 75% af ansatte i disse virksomheder (ikke vist i figuren).

De viste tendenser er almindelige for både funktionærer og arbejdere, så den forventede forskel mellem disse to stillingsgrupper forekom kun i en ganske svag form, selvom forskellen er signifikant. Gennemsnitligt passer denne model på 35 %, hvilket betyder at de inkluderede variabler forklarer omkring en tredjedel af den viste varians.⁹

Hvis vi nu fokuserer på om hvorvidt de ekstra feriefridage skyldes en kollektiv aftale eller ej,¹⁰ viser kun to variabler sig at være signifikante: social status og dækning af overenskomst. Ledere, akademikere og teknikere har en meget lavere sandsynlighed (odds omkring 0,3 til 0,2) for at få ekstra feriefridage på baggrund af en kollektiv overenskomst, og får dem som frynsegoder i stedet, i forhold til faglærte og ufaglærte, og igen forøger dækningen af den kollektive overenskomst tilgængeligheden på baggrund af sådanne aftaler.

Gennemsnitlig passer denne model noget bedre nemlig med 87%, hvilket betyder, at de to forklarende variabler forklarer størstedelen af den viste uoverensstemmelse.

3.2 Under social-normativ indflydelse.

Hvor stærk er den kollegiale normativitet, når det gælder det at vælge, hvordan man vil bruge de ekstra feriefridage? Ansatte kan måske individuelt foretrække ferie frem for penge, men normativt pres kan også være noget det enkelte individ bør tage højde for.¹¹ Dette punkt blev undersøgt ved at spørge om, hvorvidt respondenternes kolleger havde en særlig indstilling til dette i den henseende, at man enten burde tage ferie, vælge godtgørelsen eller lader det være om til den individuelle. Resultaterne findes i Tabel 2.

Svarpersonerne er omtrent delt op i to halvdele på det her punkt: lige over halvdelen (52%) udtrykker at deres kolleger giver udtryk for en hvis normativitet om at ekstra feriefridage bør bruges som ferie, mens lige under halvdelen (46%) udtrykker, at deres kollegers synspunkt er, at det bør være op til en selv. Kun ganske få (2%) har den norm at tage dem som betaling, så det vil ikke blive kommenteret yderligere.

Af de kun to forklarende variabler, som var signifikante i den multivariate analyse, er stilling – som forventet – den stærkeste. Det er dog ganske overraskende og mod forventningerne at den sociale norm om at tage de ekstra feriefridage som ferie er meget stærkere blandt funktionærer end arbejdere. I den sidstnævnte gruppe, oplever kun 44% denne kollegiale normativitet, imod 58% hos funktionærerne. Normen, at »man bør tage sine feriedage«, virker derfor stærkere selv på de højere trin i det organisatoriske hierarki, hvilket antyder, at de længere arbejdsuger blandt højere funktionærer (jf. Scheuer 1999) ikke kommer til udtryk i en lavere tilbøjelighed til ferie, hverken i adfærd eller i generel kollegial normativitet. Derfor blev forventningerne ikke mødt, kollegial normativitet virker faktisk mindre stærkt blandt arbejdere end blandt funktionærer.

	Holde ferie	Vælg godtgørelse eller lade det være op til den enkelte	Ferie vs. godtgørelse eller valgfri	n
	--- -procent - - -		--- Odds ratio ---	
<i>Alle ansatte</i>	52	48		1142
<i>Stilling***</i>				
Funktionærer	58	42	1.658 ***	660
Arbejdere	44	56	1	463
<i>Alder (år)***</i>				
20 vs. 30			2,655	
30 vs. 40			1,405	
40 vs. 45			1,030	
45 vs. 50			0,963	
50 vs. 60			0,795	
n			1123	
Hosmer og Lemeshow Goodness-of-fit test - P-værdi:			72,30%	

Kilde: Arbejde og Autonomi survey-undersøgelse, april-maj 2002

Note: *: (.01<p<=.05), **: (.001<p<=.01), ***: (p<=.001)

Tabel 2. Holdning til ferie:

Kollegers holdning ift. hvordan man burde udnytte sine feriefriidage:

Tage dem som ferie, som godtgørelse eller lade det være op til den enkelte.

Signifikante forklarende variabler (i multivariat chi2 analyse):

Stilling og alder. Horisontal procent. 2002.

Angående alder, har denne kollegiale normativitet en omvendt U-form. Blandt de yngre ansatte, betyder det at blive ældre en større sandsynlighed for at blive udsat for kollegialt normativt pres (fordi når man sammenligner de 20- med de 30-årige, forøges tendensen med 2,7 gange), mens det fra en alder af 45 år, begynder at gå den anden vej: det at blive ældre formindsker udsættelsen for normativt pres, og fra man er 50 til 60 år formindskes den med en faktor på 0,8. Disse normer er åbenbart stærkest, når man er omkring 40 år. På den måde bliver forventningen om, at den kollegiale normativitet muligvis ville blive endnu stærkere for dem over 50 ikke mødt. Som det sidste er køn ikke signifikant, men i

det mindste blev forventningen om at kvinder ville føle en højere kollegial normativitet for at ferie indfriet, dog ikke med særlig meget (55% siger det er sådan, imod 50% mænd). Ligeledes passer denne model overordnet ganske godt nemlig med 72%.

Hvordan påvirker denne indflydelse de valg, der bliver truffet af den individuelle mand eller kvinde? Man kunne formode, at den kollegiale normativitet om at tage de ekstra feriefriidage som ferie ville få flere folk til at gøre det, og det er særligt interessant, når det bliver delt op på stilling, dvs. når man skelner mellem arbejdere og funktionærer. Det belyser vi i det følgende afsnit.

	Tager feriefriidage som ferie		
	--- procent ---	--- odds ratio ---	n
<i>Alle ansatte</i>	88		1165
<i>Køn</i>			
Mand	85	0,533 **	721
Kvinde	93	1	444
<i>Stilling</i>			
Funktionærer	92	1,696 *	661
Arbejdere	83	1	486
<i>Kollegers holdning</i>			
Vælg ferie	96	6,029 ***	569
Vælg pengene	62	0,342 *	21
vælg selv	80	1	498
n		1070	
Hosmer og Lemeshow Goodness-of-fit test - P-værdi:		64.5%	

Kilde: Arbejde og autonomi-survey, april-maj 2002

Note: *: (.01 < p ≤ .05), **: (.001 < p ≤ .01), ***: (p ≤ .001)

Tabel 3. Ferie adfærd:

Andelen af ansatte som benytter deres ekstra feriefriidage som ferie, i stedet for godtgørelse.

Signifikant forklarende variabler (i multivariat chi2 analyse):

Køn, stilling og kollegers holdning. Procenter. 2002.

3.3 Valget træffes

De respondenter, der i survey-undersøgelsen havde givet udtryk for at være berettiget til ekstra feriefriidage (76% af respondenterne), blev spurgt om, hvordan de selv havde brugt dem i dette og sidste år, dvs. hvorvidt de havde taget dem som ferie, som godtgørelse eller halvt af hvert. Kernen her er i høj grad spørgsmålet om, hvorvidt strukturelle eller kulturelle faktorer har størst betydning. Bli-ver ansatte hovedsageligt påvirket af køn, virksomhedsstørrelse, social status, eller er det socialt-normative pres fra kollegerne så stærkt at deres påvirkning er mere væsentlig. Det vil vi, endelig, belyse i Tabel 3.

Der er generelt stor tilbøjelighed til at vælge ekstra feriefriidage som ferie og ikke som godtgørelse. Af alle ansatte i den private sektor, giver 88% udtryk for at de bruger alle feriefriidagene som ferie, mens de resterende kun 12% giver udtryk for at de enten vælger at tage det hele eller i hvert fald halvdelen som godtgørelse. Det synes at pege i retningen af, at ikke alle ansatte anser friidagene som et fuldstændigt frit valg, selvom dette mønster stemmer overens med de krav og den kampagne, der førte op til indførelsen af feriefriidagene. Dette resultat antyder allerede indflydelse af normative faktorer.

Når man kigger på de forklarende variabler, er det kun køn, stilling og kollegernes holdning, der fremstår som signifikante variabler: kvinder har større tendens til at tage ferien end mænd (93 mod 85%), og funktionærers større tilbøjelighed i forhold til arbejdere (92 imod 83%). Forskellen mellem kønnene har dog en tendens til at forsvinde, når tabellerne er blevet beregnet hver for sig med afsæt i hhv. funktionærerne for sig og hhv. arbejderne for sig (ikke vist). Imod forventningerne spiller alder ingen rolle her, og den højere ferietilbøjelighed blandt funktionærer arbejdere er ligeledes i kontrast til forventningerne.

Hvis man vender blikket mod den normative variabel, så er der en åbenlys stærk forbindelse mellem den fornemmede normativitet fra kolleger og ansatte der bruger deres ekstra feriefridage: Sammenligner man respondenterne, hvis kolleger mener, at man bør »lade det være op til én selv« hvordan man bruger de ekstra feriefridage, med respondenter som fornemmer kollegial normativitet til at »holde sin ferie, stiger oddsene for at holde ferien med seks gange (for alle ansatte fra 80 til 96%)«. Hos arbejdere er denne effekt endnu stærkere (ikke vist i tabellen), eftersom feriefrekvensen blandt dem, hvor kollegial normativitet finder sted, er lige så høj, som den er for funktionærer (96%), mens der blandt de arbejdere hvor kollegerne viser svag eller ingen social normativitet med hensyn til dette emne, findes en meget lavere frekvens (75%). Gennemsnitligt passer denne model med 65%, hvilket forklarer to tredjedele af uoverensstemmelserne.

Den social-normative faktor er helt klart den stærkeste af de tre forklarende variabler som er inkluderet i modellen, hvilket antyder at kulturelle faktorer spiller en substantielt vigtigere rolle for uoverensstemmelsen i brugen af de ekstra feriefridage end de institutionel-strukturelle faktorer gør. Det er interessant at uformelle faktorer på mikroniveau, på denne måde kan blive tildelt så stor betydning.¹²

4. Diskussion og konklusion

Ved overvejelserne af de specifikke empiriske resultater fra disse analyser, dukkede en række overraskende elementer op: Selvom udbredelsen af ekstra feriefridage var temmelig stærk korrelerende med den kollektive overenskomstdækning, var måden hvorpå ansatte i den private sektor træffer deres valg i denne henseende på mange måder modstridende med forventningerne.

- Først og fremmest blev muligheden for kompensation kun valgt af hver ottende ansat i den private sektor (12 %).
- Dette kan til dels forklares af kollegial normativitet, men eftersom kun lige over halvdelen rapporterer normativitet blandt deres kolleger med hensyn til, hvordan man skal bruge disse feriefridage, virker det som om, at der er et generelt individuelt ønske om mere ferie. Dette stemmer overens med baggrunden for feriefridagenes introduktion (som var kravet om en ekstra uges ferie).
- Kun halvdelen af de ansatte beretter om normative holdninger der har med emnet at gøre, noget der antyder, at den anden halvdel af respondenterne i virkeligheden har et relativt frit valg. Fagforeningens stærke modstand mod det frivillige valg deles kun af omkring halvdelen af funktionærerne i den private sektor, faktisk kun af under halvdelen af arbejderne i den private sektor.
- Mænd var mere tilbøjelige til at vælge »pengene« end kvinder, hvilket ikke kommer som en overraskelse. Mere overraskende var det, at arbejdere havde større tendens til at vælge de ekstra feriefridage i form af godtgørelse end funktionærerne havde. »Kollektivistiske« sociale normer blandt arbejdere kan – som noget tyder på – let kombineres med et ønske om at »tjene de ekstra gryn«. Muligvis gør den større månedlige afvigelse i arbejdernes lønninger dem mere følsomme overfor de faktorer, der gør dem i stand til at øge næste månedsløn.

- Endelig, er social-normative faktorer af uformel art, svarende til de uformelle output restriktionsnormer diskuteret i den klassiske human relations litteratur, blevet dokumenteret: frihed til at vælge på arbejdspladsen bliver ikke udøvet af de ansatte i et vakuum, men under substantiel medindflydelse fra kolleger. Valgfrihed er socialt indlejret, og mens det valg, den enkelte træffer, naturligvis ikke kan ses som deterministisk afledt fra den kollegiale gruppe, ændrer gruppens holdninger ikke desto mindre de facto sandsynlighederne.

Betyder dette at »senmodernismens reflektive opmærksomhed« ikke kan overføres til dette studieområde? »Vælger vi at vælge« kun som de andre vælger, og derved udøver 'the logic of appropriateness' som beskrevet af March, Scott, DiMaggio & Powell og de andre neo-institutionalistiske forfattere? Dette perspektiv kan kombineres ud fra følgende argumenter.

For det første er de ekstra feriefridage et forholdsvist nyt fænomen, der langsomt og gradvist bliver introduceret på det private og offentlige arbejdsmarked. Derfor, eftersom tilstedeværelsen af individuelle muligheder ikke generelt er et fremherskende fænomen i det danske system, er det muligvis urimeligt at forvente at ansatte skal opdage de nye muligheder og udnytte dem på den rigtige måde. I dette perspektiv, er de 12% der ikke vælger ferien måske en ganske høj andel.

For det andet er der spørgsmålet om hensigtsmæssighed (appropriateness). Dette perspektiv supplerer med en ny tilgang til emnet: Muligheden for at bytte dage på arbejde til fridage (og selv betale for det) har i princippet altid være til stede. Muligheden for at spørge sin arbejdsgiver om en ekstra uges ferie har altid været til stede forudsat, at man ikke fik løn. Der kan argumenteres for, at de nye ekstra feriefridage er af præcis samme

natur. Men dette er dog ikke helt rigtigt: Mange arbejdsgivere vil tøve i forbindelse med at give de ansatte flere ugers ferie, selv uden løn ofte fordi »... vi har brug for dig her, og du har jo haft de fem ugers ferie, som du har ret til, har du ikke?«. The logic of appropriateness indikerer at den ansatte burde blive på arbejde, og arbejdsgiveren kan tillade sig legitimt at sige nej (og hvis han eller hun siger dette, så er det stadig en »hatten i hånden« situation for den ansatte, fordi vedkommende »ubelejligt« spørger om noget). Med de nye feriefridage, ændrer dette sig fuldstændigt: nu indikerer the logic of appropriateness den ansattes ret til at holde de ekstra fridage, og hvis arbejdsgiveren desperat har brug for at den ansatte, bliver det ham eller hende der »ubelejligt« spørger den ansatte om en tjeneste. Denne lille forskel peger på et essentielt træk ved den nye berettigelse, navnlig fordi denne berettigelse repræsenterer et indgreb (om end spinkelt) på lederens ret til at lede. Det viser ligeledes, hvordan kollektive overenskomster, har en fordel overfor mindre formelle institutionaliserede rettigheder: Sådanne rettigheder kan være mere dynamisk baseret i den kollektive overenskomstforhandlingsproces ved at skabe nye hidtil ukendte relationer om indflydelse og magt i relationen mellem arbejdsgiver og ansat.

Det synes således at pege fremad mod en transformation og en fornyelse af den kollektive overenskomst. Nye rettigheder af samme art ændrer måske ordenen på de kollektive overenskomster over tid samt ansættelsesforholdet i sig selv. Hvis den ansatte får flere valg, får den ansatte i det mindste langt mere indflydelse på sit eget arbejdsliv, end den ansatte før har haft. For at disse ting skal gøres positivt, og ikke placere den ansatte – og specielt ansatte med svage arbejdsmarkedsressourcer – under arbejdsgiverens barmhjertighed, skal disse muligheder inkorporeres i de kollektive overenskomster. Fagforeninger skal gøre sig til de individuelle valgs advo-

kater, og udnytte det tydelige paradoks som dette medfører. Dette er en mulighed som den danske fagbevægelse indtil i dag ikke har forsøgt at udnytte, men hvis de overkommer deres egen traditions-inspirerede modstand, er der måske større muligheder for at transformere det kollektive overenskomstforhandlingssystem og de kollektive overenskomsters orden. Der er ingen tvivl om, at en indførelse af en grad af individualisme i det kollektive system muligvis er måden at redde overenskomsterne for at blive marginaliseret i det lange løb, og det er måske også en måde at gøre den ansatte interesseret i overenskomsternes substans. Den mulige afledte interesse for de kollektive overenskomster vil være noget nyt, og den ville måske kunne vækkes ved at gøre den ansatte afhængig af overenskomsten og således overkomme relaterede motivationsproblem.

Refleksiv bevidsthed er teoretisk set et vigtigt perspektiv for aktørerne på arbejdsmarkedet (fagforeninger såvel som arbejdsgivere), i og med det viser vejen for at transformere aspekter i ansættelsesforholdet, mens neo-institutionel teori kan hjælpe os til at forstå ikke mindst, hvordan disse forandringer forandrer indlejringen af valgsituationer og deres relaterede logikker i arbejdslivet. For fagforeningerne vil dette medføre en transformation i måden de kollektive overenskomster fungerer på, fra at være instrumenter der regulerede arbejdspladsens orden til at blive instrumenter for regulering på metaniveau. Hvis fagforeninger træder et skridt tilbage fra den direkte fastlæggelse af regler, og i stedet søger mod at sikre rettigheden til at vælge fra en kompensations-pakke, så ville denne nye rolle formentlig være langt mere i tråd med, hvordan ansættelsesforholdet er i dag

Appendiks: Overenskomstdækning

Der må forventes en vis usikkerhed i forbindelse med emnet om hvorvidt respondenterne er dækket af en kollektiv overenskomst. Tidligere undersøgelser har vist der er en betydelig gruppe af respondenter som giver inkonsistente svar eller som svarer nej til spørgsmålet om hvorvidt de er dækket af en overenskomst på trods af at man ud fra deres besvarelser angående deres arbejdsplads skulle tro at de er dækket (Scheuer & Madsen, 2000 specielt 129-36).

For at løse dette problem blev respondenterne ikke kun spurgt om hvorvidt deres ansættelse var dækket af en kollektiv overenskomst, men også (a) om hvorvidt deres ansættelsesbrev indeholdt en reference til en kollektiv overenskomst og (b) om hvorvidt de sammen med deres kolleger havde valgt en tillidsrepræsentant. Et positivt svar på et eller begge af disse spørgsmål indikerer et inkonsistent svar, jf. Tabel A1.

	percent	n	
Er Deres ansættelse omfattet af en kollektiv overenskomst eller aftale, er den rent individuel aftale, eller er den en kombination af kollektiv overenskomst og privat aftale?			
Kollektiv overenskomst	61,6	1.041	
Alle andre svar	38,4	650	
<i>Total</i>	<i>100,0</i>	<i>1.691</i>	
<i>Af dem der svarede andet end kollektiv overenskomst:</i>			
(a) Indeholder Deres ansættelsesbevis ... henvisning til en kollektiv overenskomst/aftale?	Indgår	2,4	41
(b) Har De og Deres nærmeste kolleger ... valgt en tillidsrepræsentant?	Ja	10,1	171
(c) Ja i både (a) og (b)	Ja	1,7	28
(d) Summen af sandsynlige inkonsistente svar (sum af (a), (b) og (c))		14,2	240
<i>Rekodede værdier for overenskomstdækning:</i>			
– Dækket		61,6	1.041
– Muligvis dækket		14,2	240
– Ikke dækket		24,2	410

Kilde: Arbejde og autonomi- survey, april-maj 2002.

Table A1.

Inkonsistente svar på spørgsmål angående om respondenterne er dækket af kollektiv overenskomst.

Som man kan aflæse af tabellen ser det ud til at 14% af respondenterne afgiver et inkonsistent svar, specielt på spørgsmålet om valg af tillidsrepræsentant har mange givet positive svar. Der er en sandsynlighed for at disse tilfælde er »falske negative« og at overenskomstdækningen er gældende. Men siden kontrollen af respondenterne egen jobbeskrivelse også viser, at nogle af disse personer falder uden for den sandsynlige rækkevidde af kollektiv overenskomst, er det ikke muligt at rekodere disse respondents svar til positive svar. Man kan kun placere disse respondenter i en middelgruppe – en gråzone – hvor respondenterne sandsynligvis er dækket.

Noter

- *. Denne undersøgelse er gennemført i forbindelse med forskningscenteret CARMA's generelle forskningsprogram, en gruppe af forskere fra hhv. Aalborg Universitet og Roskilde Universitetscenter. Den finansielle støtte til dette forskningsprojekt er opnået gennem et forskningsprogram finansieret af Statens Samfundsvidenskabelige Forskningsråd samt af Beskæftigelsesministeriet.

Forfatteren ønsker at takke ovenstående samt kolleger i CARMA, og specielt Henning Jørgensen, for nyttige kommentarer samt kritik til tidligere udgaver. Fejl og udeladelser er dog alene mit ansvar.

1. Eksklusivaftaler i den kollektive overenskomst er i Danmark ikke kun tilladt, de bliver ligefrem opretholdt af Arbejdsretten, som kan udstede bøder til arbejdsgivere som bryder en sådan aftale (Nielsen 105-13). Januar 2003 har regeringen fremsat forslag for folketinget om at forbyde eksklusivaftalerne. Forslaget er senere trukket tilbage, da det ikke kunne samle flertal.
2. Dette til trods for at den nuværende danske liberal-konservative regerings fagforeningsfjendske holdninger ikke kan sammenlignes med Thatcher-regeringernes holdninger.
3. Den præcise udbredelse af eksklusivaftaler er ikke kendt, men er blevet estimeret til at omfatte 7-10% af alle ansatte i den danske private sektor (jf. Udvalget om eksklusivbeskrivelser 2002; DA 1998: 197; Scheuer 1998; 2000a: 100-2).

4. Som en slags »forhandlingsbords spill-over«. Man kan betegne det som de danske industrielle relationers »copy and paste model«.
5. Eksempler er industriens overenskomst 2000-2004 mellem CO-Industri og Dansk Industri §18, stk. 3, litra e, p. 37, og Landsoverenskomsten – Kontor og Handel mellem Handels- og Kontorfunktionærernes Forbund (HK) og Dansk Handel & service (DH&S) §12, stk. a, p. 17. Bestemmelserne er uændret videreført i de manglende overenskomster 2004-7.
6. Anekdote. Man må tro det eller lade være!
7. Cf. Burawoy 1979; Roethlisberger & Dickson 1939; for en diskussion af disse klassiske studier se Scheuer 2002b: 77-84 and 166-71.
8. For mere information om målingen af overenskomstdækningen, se appendiks.
9. P-værdien fra Hosmer og Lemeshow Goodness-of-fit test anvendt i den logistiske bearbejdelse.
10. I disse situationer er de ekstra feriedage for det meste dele af en virksomheds-støttet frynsegode-pakke.
11. Ansatte må udøve en form for »restriktion af valg«, i denne forbindelse forstået som at der er en norm om at alle tager hans/hendes ekstra feriedage som ferie. For en diskussion af arbejdspladsens sociale normer jf. Scheuer (2000b: specielt 187-204).
12. På NNF-området (slagterierne) har den første runde af valgfrihed, som omhandler 2,7% af lønsummen i 2003-overenskomsten indebåret at på slagterierne i Danish Crown valgte 49% valgte kun feriedage, 37% valgte kun løn, 10% valgte at kombinere feriedage og løn, mens de resterende 4% valgte andre kombinationer (ikke mange valgte således pension). Den mere åbenlyse valgfrihed synes at have givet et mere diversificeret adfærdsmønster. Kilde: LO: Øje på beskæftigelsen. Maj 2003, ss. 85-7 og NNF.

Referencer

- Beck, U. & E. Beck-Gernsheim (2002) *Individualization. Institutionalized Individualism and its Social and Political Consequences*. London: Sage
- Bild, T., Jørgensen, H., Lassen, M. & Madsen, M. (1998): Do Trade Unions Have a Future? The Case of Denmark. *Acta Sociologica*, 41:3, pp. 195-207
- Boje, T. & B. Furåker (2003): *Post-industrial Labour Markets*. London: Routledge

- Brown, R.K. (1992): *Understanding Industrial Organisations*. London: Routledge.
- Burawoy, M. (1979): *Manufacturing Consent. Changes in the Labor Process under Monopoly Capitalism*. Chicago and London: The University of Chicago Press.
- Burns, T. & G.M. Stalker (1961): *The Management of Innovation*. London: Tavistock
- DA (1998): *ArbejdsMarkedsRapport*. Copenhagen: Danish Employers' Federation
- Due, J. & J.S. Madsen, C. S. Jensen & L.K. Petersen (1994): *The Survival of the Danish Model*. Copenhagen: DJØF Publishing
- Elster, J. (1989): *The Cement of Society. A Study of Social Order*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Elvander, N. (2002): A New Swedish regime for Collective Bargaining and Conflict Resolution: A Comparative Perspective. *European Journal of Industrial Relations* 8:2, pp. 197-217
- Frey, B. S. (1991): *Inspiring Economics. Human Motivation in Political Economy*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Giddens, A. (1990): *The Consequences of Modernity*. Cambridge: Polity Press.
- Giddens, A. (1991): *Modernity and Self-Identity. Self and Society in the Late Modern Age*. Cambridge: Polity Press.
- Giddens, A. (1994): *Beyond Left and Right*. Cambridge: Polity Press
- Giddens, A. (1998): *The Third Way*. Cambridge: Polity Press
- Jørgensen, H. (2002): *Consensus, Cooperation and Conflict. The Policy Making Process in Denmark*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Kjellberg, A. (1998): Sweden: Restoring the Model? In Ferner, A. & R. Hyman: *Changing Industrial Relations in Europe*. Oxford: Blackwell, pp. 74-117.
- Kjellberg, A. (2001): *Fackliga organisationer och medlemmar i dagens Sverige*. Lund: Arkiv
- Kristiansen, J. (2000): Perspektiver og udfordringer for arbejdsretten. *Juristen* 82:6, pp. 205-19. Copenhagen: DJØF Publishing
- March, J.A. (1994): *A Primer on Decision Making. How Decisions Happen*. New York: The Free Press.
- Nielsen, R. (2001): *Lærebog i Arbejdsret*. 8th edition. Copenhagen: DJØF Publishing
- Offe, C. & H. Wieselthaler (1980): Two Logics of Collective Action. In *Political Power and Social Theory*. A Research Annual, M. Zeitlin (ed.) Vol. I.
- Powell, W.W. & P.J. DiMaggio (ed.s) (1991): *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Roethlisberger, F. J. & W. J. Dickson (1939): *Management and the Worker*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Ross, A. (1948): *Trade Union Wage Policy*. Berkeley: University of California Press
- Scheuer, S. (1997): *Arbejdstid og overenskomst*. Copenhagen: *New Social Science Monographs*.
- Scheuer, S. (1998): Denmark: A Less Regulated Model. In Ferner, A. & R. Hyman: *Changing Industrial Relations in Europe*. Oxford: Blackwell, pp. 146-70.
- Scheuer, S. (1999): The Impact of Collective Agreements on Working Time in Denmark. *British Journal of Industrial Relations* 37(3): 465-481.
- Scheuer, S. (2000a): Septemberforliget i forhold til storkonflikten i 1998 og spørgsmålet om eksklusivt aftaler – to aktuelle udfordringer. In Ibsen, F. & S. Scheuer (ed.s): *Septemberforliget og det 21. århundrede. Historiske perspektiver og fremtidens dilemmaer*. Copenhagen: DJØF Publishing
- Scheuer, S. (2000b): *Social and Economic Motivation at Work. Theories of Motivation Reassessed*. Copenhagen: Copenhagen Business School Press.
- Scheuer, S. & M. Madsen (2000): Mod en ny balance mellem kollektivism og individualisme. *LO-Dokumentation*, nr. 2, pp. 5-55, Copenhagen: The Danish Confederation of Trade Unions (LO).
- Scott, W. R. (1995): *Institutions and Organizations*. London: Sage Publications.
- Sisson, K. & P. Marginson (2002): Co-ordinated Bargaining: A Process for Our Times? *British Journal of Industrial Relations* 40:2, pp. 197-220
- Stokke, T. (1999): Collective Bargaining and State Intervention in the Scandinavian Countries. *Transfer* 5, pp. 156-74
- Traxler, F. (1998): Collective bargaining in the OECD. *European Journal of Industrial Relations* 4: 207-26.
- Traxler, F., S. Blaschke & B. Kittel (2001): *National Labour Relations in Internationalized Markets*. Oxford: Oxford University Press.
- Udvalget om eksklusivbestemmelser (2002): *Betænkning*. [The Committee on Closed Shop Regulations: Report]. Copenhagen: Danish Ministry of Employment.
- Viby Mogensen, G. (ed.) (1995): *Work Incentives in the Danish Welfare State – New Empirical Evidence*. Aarhus: Aarhus University Press.

Økonomi eller Velfærd? Dimensionalitet i Folketinget¹

Martin Ejnar Hansen, cand.scient.pol., Syddansk Universitet

1. Indledning

En klassisk politologisk teori er medianvælgerteoremet. Teoremet går i sin enkelthed ud på, at såfremt alle vælgere placeres langs et kontinuum, da vil medianen være den vælger, der vil bestemme, hvilken policy der vil blive ført, eller hvilken person der vil vinde valget (Downs 1957). Medianvælgerteoremet har haft en bemærkelsesværdig evne til at overleve som et beskrivende og forklarende værktøj i politologien (Pedersen, et al. 1971). I denne artikel vil medianpartiet i Folketinget blive fundet, og det vil blive undersøgt om dette partis støtte til de pågældende regeringer er rationelt i forhold til partiets politiske præferencer.

Den almindelige antagelse i dagens politologiske forskning er, at politiske partier både er 'office-seekers' og 'policy-seekers' (Warwick 2000). Det vil sige, at partierne både søger at maksimere deres indflydelse på policy samt at komme i regering. Den antagelse gør det muligt at anvende den såkaldt 'spatial' model af partiernes policyplacering til at vise i hvilke flertal de pågældende partier kunne tænkes at indgå. Det vil være flertal, hvor koalitionsparterne har en eller flere ligevægte i policyrummet. Det vil sige, at det er rationelt for partierne, at finde deres samarbejdspartner indenfor dette rum. Indifferenskurverne kan ses som partiernes politikhorisont, der er den yderste linie, hvor partierne vil bevæge sig væk fra deres centrum

for at få opfyldt deres policyønske. Det betyder så også, at der kan træffes sub-optimale valg i policyrummet, for til gengæld at få dannet en koalition for at gennemføre, en godt nok sub-optimal policy, men alligevel en policy der har en højere rangering på præferenceordenen. (Warwick 2000) Policyhorisonter vil her være defineret som værende det yderste punkt, ind mod de øvrige partier, hvortil en regering med støttepartier må antages at kunne bevæge sig for at få gennemført sin politik.

2. Data

Analysen tager sit datamæssige udgangspunkt i publikationer i serien »Håndbog i Dansk Politik«², hvori de danske partiers holdninger til en række spørgsmål er opstillet efter policyområde. Disse data er kvalitative og kodes her til kvantitative værdier. I dansk politologisk forskning er der kun få eksempler på at »Håndbog i Dansk Politik« er blevet anvendt til at udtrykke et billede af det politiske landskab i Folketinget, (Kurrild-Klitgaard 1997; Poulsen & Mikkelsen 1999). Anvendelsen af »Håndbog i Dansk Politik« giver desuden mulighed for at sammenligne data over tid, da sammensætningen og udformningen af spørgsmålene i håndbogen ikke ændrer sig markant over årene. Desuden bliver den opdateret hvert år, hvilket giver den en klar fordel frem for partiprogrammer, der langt fra opdateres hvert år.

Disse data er i modsætning til 'Comparative Manifesto Project' (CMP) dataene (Budge, et al. 2001) ikke baseret på de politiske partiers programmer, men derimod primært på de holdninger som partierne har givet udtryk for i parlamentet i forbindelse med fremsatte lovforslag. Kun i tvivlstilfælde er de politiske partier blevet kontaktet og bedt om at fremkomme med deres holdning på det pågældende område. (Garodkin 2001: 11-12) Dataene i »Håndbog i Dansk Politik« er derfor et udtryk for de danske politiske partiers holdning på policyområder som udtrykt i parlamentet. Hvis man derimod anvendte partiernes politiske programmer, vil man få et udtryk for deres præsentation overfor vælgerne.

3. Perioden

Når perioden 1982-2002 er udvalgt skyldes det, at der i perioden har været to lange perioder med samme regering. I første halvdel, 1982-1993, var det en borgerlig regering i skiftende udseender, men altid en mindretalsregering. I den næste halvdel, 1993-2001, var det en socialdemokratisk regering, også i mindretal, dog med et flertal fra 1993-1994³. Fra 2001 er der igen tale om en borgerlig regering. I stedet for at medtage alle årene i perioden i analysen er seks år udvalgt, med en mellemliggende periode på fire år. Det vil sige, at der vil forekomme en serie »snap shot« billeder af det politiske landskab i Folketinget for årene 1982, 1986, 1990, 1994, 1998 og 2002. En periode på fire år mellem analyserne vil samtidig give bedre mulighed for at se, om partiernes policyplacering ændres markant over tid. Overordnet set er det de samme variable, der går igen år efter år, men der vil være minimale forskydninger i hvilke variable, der indgår i de enkelte år, men ikke i antallet af variable. Det skyldes den udvikling, der løbende sker på det politiske område, og det afspejles i »Håndbog i Dansk Politik«.

4. Dimensioner

I denne artikel undersøges to policydimensioner; overordnet økonomisk politik og

velfærds politik. Det antages, at begge dimensioner er forholdsvis indflydelsesrige på vælgernes valg af politisk parti ved folketingsvalg. Derfor kan det også forventes, at partierne er meget opmærksomme på disse dimensioner, og at medianen derfor i de respektive år må forventes at være lig et parti, der har stor indflydelse på de vedtagne policyer i Folketinget.

Antagelsen om at begge dimensioner har forholdsvis stor indflydelse på vælgernes valg af parti vises tydeligt hos Andersen (1999). (Tabel 12.1 (Andersen 1999: 117)) viser, at den økonomiske dimension af vælgerne regnes som et af de vigtigste områder for politikerne at tage sig af i hele perioden for denne undersøgelse. Den velfærdspolitiske dimension har, med undtagelsen af perioden omkring valgene 1987-1988, været blandt de to vigtigste i vælgernes ønske om politikernes handlinger.⁴ Den økonomiske dimension regnes derfor som den vigtigste og determinerende dimension. Andre dimensioner kunne være valgt i stedet for den velfærdspolitiske dimension, eksempelvis europapolitik eller forsvarspolitik, men da disse dimensioner ikke har været blandt de to vigtigste områder i perioden, er valget af den velfærdspolitiske dimension fornuftig.

I langt de fleste tilfælde må det for det danske Folketing antages, at partiet der er medianpartiet, vil være det parti, der vil have den afgørende indflydelse på, hvilken politik der bliver gennemført. Eller sagt på anden måde, det vil ikke umiddelbart forekomme rationelt for en regering at undgå et samarbejde med det parti, der besidder mandat nr. 90, da det parti – alt andet lige – vil være tættere på regeringspartiernes policyplacering end de øvrige aktører i Folketinget. Det må derfor forventes, at det parti eller de partier, der besidder medianen på de to dimensioner vil være partier, hvis markante indflydelse på dansk politik i perioden ikke kan afvises.

Hvis analysen viser, at det parti, der besidder medianen i Folketinget har afgørende indflydelse på den regering, der findes det pågældende år, så kan teorien om medianvælgeren ikke afvises. Ligeledes må det antages, at partier placeret på »yderfløjene«, eksempelvis Socialistisk Folkeparti og Fremskridtspartiet, ikke har anden rationel mulighed end at støtte henholdsvis Socialdemokratiet og den borgerlige blok, hvad enten disse er i regering eller opposition.

5. Politiske tekster

Politiske tekster, såsom partiprogrammer, taler eller lovforslag, kan ses som strategiske tekster (Pennings & Keman 2002). Derfor er det vigtigt, hvordan man koder fra de kvalitative udtryk til kvantitative data. Den simpleste model for kodning er at klassificere partier som værende enten for eller imod de forskellige policyområder. Modellen er enkel og nem at anvende, men den er ikke brugbar, hvis der skal foretages mere komplekse analyser af dataene. I den sammenhæng er der brug for modeller, der udtrykker distancen mellem de politiske partier på de pågældende policyområder (Laver & Budge 1992:15).

Den metode, der har været anvendt til kodning af CMP-data, er baseret på 56 variable, hvor det er muligt at have positiv eller negativ holdning til variabelen. Et problem ved at anvende dataene fra CMP, er at de for Danmarks vedkommende stopper i 1998 (Budge et al. 2001), hvorfor det ikke vil være muligt at give et billede af det politiske landskab i Folketinget anno 2002. Derudover har CMP-dataene et langt større validitetsproblem i forhold til Danmark – ca. 30% af 'quasi-sentences'⁵ er kodet som værende 'uncodable' (Volkens 2001:103).

En anden metode har været anvendt af Party Change Project (PCP) og er beskrevet i Harmel, Janda & Tan (1995), hvor relevante passager i de politiske tekster tildeles en værdi mellem +5 og -5, værdien tildeles efter bedste

skøn, af personen der koder. Denne metode er stærkt afhængig af den bedømmelse, koderen foretager, og således kan man med god ret tale om en udvidet ekspertbedømmelse af de politiske tekster (Laver & Garry 2000: 621).⁶ Ifølge Laver & Budge (1992:23) vil den bedste metode til kodning af politiske tekster være en metode, hvor koderen har så få muligheder som muligt, så risiciene for arbitrære bedømmelser minimeres.⁷ Dog er den umiddelbare fare for bias i forbindelse med kodningen ikke et signifikant problem (Laver & Hunt 1992).

I denne artikel vil de kvalitative udsagn i »Håndbog i Dansk Politik« blive kodet som enten 3, 2, 1.⁸ Hvor 3 er lig et ønske om at lade staten spille en mindre rolle, det være sig på det økonomiske område eller det velfærdsmæssige. 2 vil være lig en status quo politik, og 1 vil være lig et ønske om, at staten skal spille en større rolle i samfundet. Det begrænser muligheden for arbitrære bedømmelser af partiernes holdninger. Et andet problem der dog opstår i den forbindelse, er at alle policyområder vil vægte ens. Dette problem kan undgås ved at foretage en vejning af de enkelte variable. Denne vejning vil som udgangspunkt være arbitrær, men det vil ikke være anderledes, end hvis man benyttede metoden med ekspertbedømmelse af politiske tekster. Og som det fremgår af Laver & Hunt (1992), er der ikke tale om signifikant risiko for bias i den sammenhæng.

Vægtningen af de respektive kodede variable foretages af forfatteren ud fra et kriterium om, at policyer med stor indflydelse på samfundet vægter højere blandt vælgerne end policyer med lav samfundsmæssig indflydelse, og da partierne ønsker at maksimere deres mandattal mest muligt, vil der kunne antages, at der et lighedstegn mellem vælgernes og partiernes vægtning af policy. Da variablerne nummerering i Håndbog i Dansk Politik ændrer sig over tid, anvendes her blot fortløbende nummerering af variablerne.

Vægtningen af variablerne sker på en skala fra 0,5 til 2, under den antagelse, at variable som indkomstskat, moms, grønne afgifter, folkepension og sygehuse er mere afgørende for befolkningens valg af parti, og dermed

forholdsvis mere afgørende for partiernes tilslutning, end variable som tandpleje, alkoholmisbrug, virksomheds- og værdipapirbeskatning.

Formlen for analysen vil, med vægte mellem 0,5 og 2, se således ud for den økonomiske dimension (E):

$$E = \frac{(0,5v_1 + 1,5v_2 + 0,5v_3 + 0,5v_4 + 1,5v_5 + v_6 + 2v_7 + v_8 + 0,5v_9 + 0,5v_{10} + v_{11} + 1,5v_{12} + v_{13} + 1,5v_{14} + v_{15} + v_{16} + 2v_{17} + 1,5v_{18})}{\text{antal variable} / \sum \text{vægte}}$$

Hvor formelen for den velfærdspolitiske dimension (W) er sammensat således:

$$W = \frac{(v_{19} + 0,5v_{20} + 1,5v_{21} + v_{22} + v_{23} + 0,5v_{24} + 1,5v_{25} + 2v_{26} + v_{27} + v_{28} + 0,5v_{29} + 0,5v_{30} + 2v_{31} + 0,5v_{32} + 0,5v_{33})}{\text{antal variable} / \sum \text{vægte}}$$

Parti/ År	A	B	C	D	F	O	Q	V	Y	Z	Ø	Rege- ring	Oppo- sition
1982	1,675 (59)	1,875 (9)	2,525 (26)	2,250 (15)	1,500 (21)	–	2,075 (4)	2,325 (20)	1,500 (5)	2,750 (16)	–	2,293 (CDQV)	1,558 (AFY)
1986	1,750 (56)	1,800 (10)	2,350 (42)	2,200 (8)	1,525 (21)	–	2,150 (5)	2,100 (22)	1,475 (5)	2,725 (6)	–	2,200 (CDQV)	1,583 (AFY)
1990	1,550 (55)	2,000 (10)	2,325 (35)	2,075 (9)	1,350 (24)	–	2,125 (4)	2,350 (22)	–	2,500 (16)	–	2,225 (BCV)	1,450 (AF)
1994	1,900 (62)	2,100 (8)	2,600 (27)	2,150 (5)	1,425 (13)	–	–	2,750 (42)	–	2,825 (11)	1,200 (6)	2,050 (ABD)	2,725 (CVZ)
1998	1,950 (63)	2,150 (7)	2,700 (16)	2,375 (8)	1,250 (13)	2,400 (13)	2,175 (4)	2,800 (42)	–	2,850 (4)	1,125 (5)	2,050 (AB)	2,688 (COVZ)
2002	1,700 (52)	2,150 (9)	2,575 (16)	–	1,250 (13)	2,550 (22)	2,075 (4)	2,600 (56)	–	–	1,150 (4)	2,588 (CV)	1,367 (AFØ)
Std. Afv.	0,149	0,148	0,147	0,112	0,120	0,106	0,044	0,273	0,017	0,139	0,038		

Note: Egne beregninger på baggrund af Garodkin (div. årg.). Tallene i parentes under de enkelte policyscorer er partiernes mandattal, dog i de to kolonner Regering og Opposition er det regeringsdeltagerne, og hvad der kan betegnes som den primære opposition. Celler markeret med fed angiver medianens placering det pågældende år.

Tabel 1. Partiscorer for Økonomisk dimension 1982-2002

Parti/ År	A	B	C	D	F	O	Q	V	Y	Z	Ø	Rege- ring	Oppo- sition
1982	1,733 (59)	2,067 (9)	2,333 (26)	2,200 (15)	1,600 (21)	–	2,267 (4)	2,467 (20)	1,533 (5)	2,333 (16)	–	2,317 (CDQV)	1,622 (AFY)
1986	1,667 (56)	2,067 (10)	2,333 (42)	2,200 (8)	1,533 (21)	–	2,267 (5)	2,400 (22)	1,267 (5)	2,267 (6)	–	2,300 (CDQV)	1,489 (AFY)
1990	1,933 (55)	2,200 (10)	2,267 (35)	2,133 (9)	1,667 (24)	–	2,200 (4)	2,333 (22)	–	2,333 (16)	–	2,267 (BCV)	1,800 (AF)
1994	1,933 (62)	2,133 (8)	2,467 (27)	2,000 (5)	1,633 (13)	–	–	2,533 (42)	–	2,567 (11)	1,400 (6)	2,022 (ABD)	2,522 (CVZ)
1998	1,867 (63)	2,033 (7)	2,300 (16)	2,000 (8)	1,667 (13)	2,200 (13)	2,100 (4)	2,233 (42)	–	2,300 (4)	1,333 (5)	1,95 (AB)	2,258 (COVZ)
2002	1,967 (52)	2,033 (9)	2,433 (16)	–	1,867 (12)	2,300 (22)	2,233 (4)	2,367 (56)	–	–	1,367 (4)	2,4 (CV)	1,734 (AFØ)
Std.	0,122	0,037	0,078	0,087	0,113	0,071	0,069	0,105	0,188	0,119	0,034		
Afv.													

Note: Egne beregninger på baggrund af Garodkin (div. årg.). Tallene i parentes under de enkelte policyscorer er partiernes mandattal, dog i de to kolonner Regering og Opposition er det regeringsdeltagerne, og hvad der kan betegnes som den primære opposition. Celler markeret med fed angiver medianens placering det pågældende år.

Tabel 2. Velfærdspolitisk dimension 1982-2002

Ekspertbedømmelse, eller for den sags skyld enhver metode hvor en rekodning foretages af individer, er naturligvis ikke uden problemer, som det fremgår af Rasch (2003). Generelle fejl-opfattelser, eller mistolkninger kan finde sted, hvilket vil øge validitetsproblematikken. I denne analyse er rekodningen søgt fejlminimeret ved at gennemgå variablerne på tværs af observationerne, således at udtryk der optræder i flere observationer, tildeles samme værdi.

Den overordnede antagelse er, at den økonomiske dimension er den afgørende for de valg, partierne træffer, og at den har indflydelse på al anden politik. En regressionsanalyse af data viser, at 74,2 pct.⁹ af variationen på den

velfærdspolitiske dimension kan forklares af den økonomiske dimension. Resultatet af regressionen er meget interessant, da det afkræfter en eventuel formodning om, at den økonomiske dimension er den altafgørende for partiernes handlinger, da ca. 25 pct. ikke kan forklares gennem den økonomiske dimension. Men regressionen viser, at forklaringskraften på dataene er af en så høj karakter, at data kan bruges videre til en analyse af de enkelte år. I data må det antages, at partiernes valg af samarbejdspartner først og fremmest sker på den økonomiske dimension, og kun hvor afstanden mellem valgmulighederne er ens, vil den velfærdspolitiske dimension have indflydelse på partiernes valg.

Folketinget anno 1982

Ifølge tabellerne 1 og 2 er medianen på begge dimensioner Det Radikale Venstre. Regeringskoalitionen, der blev dannet i september 1982 bestod af C, V, Q, D. Tilsammen havde de fire partier ikke flertal men var afhængig af både Z samt medianen B. For Z var der intet andet rationelt alternativ end at støtte regeringen,¹⁰ da dennes gennemsnitsværdi var tættere på Z' egen end oppositionens. Oppositionen var også afhængig af B for at få gennemført policy. Det kan derfor antages, at B ville foretage et rationelt valg, og at den policyhorisont der ligger tættest på B's eget idealpunkt vil være udgangspunktet for samarbejdet.

Når B støttede den borgerlige koalition i 1982, er det fordi den borgerlige koalitions policy var tættere på B's idealpunkt end venstrefløjens. Det faktiske resultat var et lidt andet. På den økonomiske dimension var B kun 0,327 fra oppositionens gennemsnit, men derimod 0,418 fra den borgerlige regerings gennemsnitlige værdi. Det vil sige, at det skulle være mest rationelt for Det Radikale Venstre at samarbejde med oppositionen på den økonomiske politik. Hvad angår velfærdspolitikken, var Det Radikale Venstre til gengæld 0,445 fra oppositionens gennemsnit, men kun 0,250 fra regeringskoalitionens gennemsnitlige værdi. Her skulle det være rationelt at have samarbejde med regeringen på det velfærdspolitiske område. Umiddelbart ser det derfor ud til, at teorien om medianvælgeren ikke er helt i overensstemmelse med empirien.

Men når den teori kombineres med teorien om policyhorisonter, er der god overensstemmelse med teori og empiri for 1982. Hvis det antages, at Q var regeringskoalitionens policyhorisont på det økonomiske område med en værdi på 2,075, og D var det på velfærdsområdet med en værdi på 2,200, samt at A er lig oppositionens policyhorisont med værdier på 1,675 samt 1,733, da vil det fremgå, at

afstanden for B på det økonomiske område er ens mellem regeringens og oppositionens policyhorisont. Det betyder, at uanset hvilken vej B valgte, vil det for partiet være en optimal løsning på det økonomiske område, og derfor må velfærdsdimensionen være determinerende for B's valg det år. På velfærdsområdet var B tættere på regeringen end på oppositionen. Da vi antager, at den økonomiske dimension er den vigtigste, betyder det, at B har foretaget et rationelt valg ved at støtte regeringskoalitionen, da den på velfærdsdimensionen var tættere på B end oppositionen, og B dermed ville kunne opnå optimale resultater på velfærdsområdet ved samarbejde med regeringen end med oppositionen.

Folketinget anno 1986

Som i 1982 var Det Radikale Venstre også medianen på begge dimensioner i 1986, jævnfør tabellerne 1 og 2. Både regering og opposition var derfor afhængig af Det Radikale Venstre for at få gennemført deres respektive policyer. Igen må det antages, at B har foretaget et rationelt valg af samarbejdspartner.

Det må antages at B's fortsatte støtte til den borgerlige koalition fandt sted, fordi den borgerlige regering var placeret tættere på B, end tilfældet var for oppositionen. Tallene viser dog noget andet. På det økonomiske område var B 0,217 fra oppositionens gennemsnit, mens den borgerlige regering var 0,400 fra B's værdi. Hvorimod på det velfærdspolitiske område var B kun 0,233 fra den borgerlige regering, hvorimod den socialdemokratiske ledede opposition var 0,578 fra. Det vil som udgangspunkt betyde, at det vil være rationelt for B at samarbejde med oppositionen om den økonomiske politik, mens det vil være rationelt at samarbejde med regeringen om velfærdspolitikken. Teorien om medianvælgeren er derfor ikke i overensstemmelse med empirien, for så vidt angår det politiske landskab i Folketinget anno 1986.

Når teorien om policyhorisonter inddrages, er der stadig en vis uoverensstemmelse mellem teori og empiri. Regeringens policyhorisonter var V med 2,100 på den økonomiske politik og D med 2,200 på det velfærdspolitiske område. For oppositionen gælder det, at A var policyhorisont for begge områder med en score på henholdsvis 1,750 og 1,667. På det økonomiske område vil det være optimalt for B at samarbejde med oppositionen, da afstanden er kortest. Velfærdspolitisk vil det være optimalt for B at samarbejde med regeringen, da afstanden her er kortest. Da antagelsen er, at den økonomiske dimension er den vigtigste for partierne, må det konstateres, at der er uoverensstemmelse mellem Det Radikale Venstres valg af samarbejdspartner og de empiriske resultater, der er fremkommet. Teorien og de foretagne analyser kan derfor ikke forklare, hvorfor Det Radikale Venstre samarbejdede med regeringen om den økonomiske politik, som tilfældet var i 1986.

Folketinget 1990

Tabellerne 1 og 2 viser, at medianen på det økonomiske område var Det Radikale Venstre, hvorimod medianen på det velfærdspolitiske område var CentrumDemokraterne. Afstanden mellem Det Radikale Venstre og regeringen var 0,225, hvorimod afstanden til oppositionen var 0,550. Det betyder, at det var rationelt for B at forblive i regeringen frem for at samarbejde med oppositionen.

Hvad angår det velfærdspolitiske, er situationen en anden. Regeringen havde brug for både D og Q for at have medianen med sig, hvorimod oppositionen kun har brug for D for at besidde medianen. Afstanden fra D's idealpunkt til regeringens gennemsnitlige idealpunkt var 0,134, mens afstanden fra D til oppositionens gennemsnitlige idealpunkt var 0,333. Det vil sige, at for D's vedkommende var det optimalt at samarbejde med regeringen på det velfærdspolitiske område.

Når teorien om policyhorisonter inddrages i analysen, giver det ikke anledning til at antage ændrede handlinger hos D. Oppositionens yderste policyhorisont på den økonomiske politik ligger hos A med 1,550, ligeledes var A oppositionens policyhorisont på det velfærdspolitiske område, med en score på 1,933. Regeringens yderste policyhorisont var i begge tilfælde B med henholdsvis 2,000 og 2,200. Afstanden fra både B og D til regeringen var mindre end afstanden fra partierne til oppositionen på begge dimensioner. Det betyder, at det var optimalt for B at forblive i regeringen og for D at samarbejde med regeringen henholdsvis om den økonomiske politik og om velfærdspolitikken. Teorien kan dermed give en forklaring på udseendet af det politiske landskab i Folketinget anno 1990.

Folketinget anno 1994

Nok engang findes medianen hos Det Radikale Venstre, ikke kun på den økonomiske dimension, men også på velfærdspolitiske, jf. tabellerne 1 og 2. Partiet var samtidig regeringspartner, hvilket betyder, at det ikke var muligt for oppositionen at lave alternative flertal, da medianen for det første var en del af regeringen, og da oppositionen ikke vil kunne give medianen et bedre resultat end fortsat støtte og deltagelse i regeringen kan. Dette billede ses endnu tydeligere, når polycyscorerne tages i betragtning.

Som det fremgår af tabel 1, er regeringens gennemsnit 0,050 fra B's idealpunkt, hvorimod oppositionens gennemsnit er 0,625 fra B's optimum. Lignende var gældende for velfærdsområdet hvor D godt nok er tættere på regeringen end B, men ikke som B besidder medianen. Afstanden mellem B og regeringens gennemsnit var 0,111, mens afstanden fra B til oppositionen var 0,389. Det er derfor i god overensstemmelse med teorien at B i 1994 støtter den socialdemokratiske ledede regering.

Når man ser på policyhorisonter, er B udtryk for regeringens yderste policyhorisont på velfærdsområdet med en score på 2,133. Hvad angår den økonomiske politik er policyhorisonten at finde hos D med en score på 2,150. Oppositionens yderste policyhorisont er begge steder at finde hos C, med henholdsvis 2,600 og 2,467. Der var derfor ingen rationel begrundelse for hverken B eller D, at undsige regeringen, da de begge har størst nytte af at fortsætte støtten til og deltagelsen i regeringen.

Folketinget anno 1998

Af tabellerne 1 og 2 fremgår det, at medianen på det økonomiske område var at finde hos regeringspartiet B, hvorimod medianen for velfærds politik fandtes hos oppositionspartiet D. Selvom regeringspartierne ikke havde medianen blandt sig på det velfærds politiske område kunne de stadig mønstre et flertal. Tallene viser også, at det ikke kan afvises, at det ville have været bedre for B at samarbejde med oppositionen på begge policydimensioner, end at blive hos regeringen. Regeringens gennemsnitlige score på den økonomiske dimension er 0,100 fra medianen B, mens afstanden fra oppositionens gennemsnit til medianen er 0,538. På det velfærds politiske område var regeringens score 0,050 fra medianen D, hvor oppositionen var 0,258 fra D's idealpunkt. Det peger derfor i retning af, at B og D ville samarbejde med regeringen, da de hver især vil kunne få bedre løsninger ud af et samarbejde med regeringen end med oppositionen.

Når teorien om policyhorisonter inddrages, er situationen den samme. Regeringens yderste policyhorisont var på begge dimensioner at finde hos B, med en score på henholdsvis 2,150 og 2,033. Oppositionens yderste policyhorisont var på den økonomiske dimension at finde hos O med en score på 2,400, og på velfærdsområdet var oppositionens policyhorisont også hos O med en score på 2,200. Det ville ikke for B eller D give nogen øget nytte

at samarbejde med oppositionen frem for at støtte regeringen. Der er således god overensstemmelse med teorien og empirien i det politiske landskab anno 1998.

Folketinget anno 2002

I modsætning til de øvrige år i analysen er medianen denne gang i placeret længere mod højre blandt partierne i landskabet: Efter folketingsvalget den 20. november 2001 var medianen på både den økonomiske dimension og velfærdsdimensionen at finde hos O. Regeringens gennemsnitlige score var for den økonomiske dimension 0,038 fra medianen O. For velfærdsdimensionen var afstanden fra regeringen til O 0,100, hvorimod afstandene fra oppositionen til O var henholdsvis 1,183 og 0,566. Der er absolut intet, der ud fra disse værdier rationelt kan retfærdiggøre et samarbejde med oppositionen frem for regeringen.

Selv når teorien om policyhorisonter inddrages, giver det ingen ændringer. Regeringens policyhorisont for et flertal var O med en score på henholdsvis 2,550 og 2,300. Oppositionens yderste policyhorisont var på det økonomiske område på 2,150 hos B og på det velfærds politiske område hos Q med en score på 2,233. Spørgsmålet er blot, om det her vil være acceptabelt at medregne Q som opposition; partiet valgte trods alt efter valget i 2001 at pege på netop den nuværende regering. Såfremt Q ikke regnes som opposition, var den velfærds politiske policyhorisont at finde hos B, med en score på 2,033. Analysens resultater for 2002 er derfor i overensstemmelse med de anvendte teori, og det må derfor anses for værende et rationelt valg at O støtter den borgerlige regeringskoalition. Det kan dog konstateres, at der er intet, der på disse dimensioner gør det meningsfuldt, at karakteriserer O som et parti på den yderste højrefløj.

6. Sammenfatning

Den anvendte metode til kodning af data er blot en af mange muligheder der tidligere har været anvendt i lignende analyse jf. (Laver &

Budge 1992; Rasch 2003). Det specielle for denne analyse er anvendelse af vægte til at markere forskellen på de enkelte delområder. Det kan hævdes, at anvendelse af vægte i en sådan analyse vil medvirke til at svække validiteten, og ligeledes kan det hævdes, at kodning af data vil afspejle koderens bias i den ene eller anden retning. Begge argumenter skulle kunne tilbagevises i denne sammenhæng; som det fremgår af Laver & Hunt (1992) har det ikke været et problem med bias eller lav validitet i nogen af de beslægtede analyser, der er foretaget i den politologiske verden. Vægtningen af dataene i analysen er derimod med til at styrke denne. I fald der ikke var vægtet, ville de forskellige delvariable have talt ens i forhold til konstruktionen af de to dimensioner. Det vil sige, at variable, hvis betydning for vælgerne, og dermed for partierne i Folketinget, er lav, skulle vægte lige højt som variable med stor vælgermæssig betydning. Dette er undgået ved at vægte variablerne forskelligt.

Når der i Danmark findes en årlig publikation, hvor det er muligt at finde kvalitative udsagn om de politiske partiers holdninger, forekommer det underligt, at den ikke anvendes oftere. Dette kan hænge sammen med den meget rigide opstilling af partiernes policy i publikationen. Ligeledes vil det selvfølgelig være bedre, om man anvendte data direkte fra kilderne selv, det vil sige referater fra folketingssalen, taler, med videre. Hos Budge et al. (2001) kan man finde data på partiernes politiske programmer indtil 1998. Men udsagn i politiske programmer er ikke lig hvorledes partierne agerer i parlamentet. Ligeledes er dataene mangelfulde i forhold til Danmark (Volkens 2001:103) De bedste data til at konstruere et politisk landskab i et parlament må derfor antages at være data fra parlamentariske forhandlinger. Dette har ikke været muligt at fremskaffe i denne analyse, og derfor er Håndbog i Dansk Politik blevet anvendt. Valget af datakilde kan kritiseres, men analysens resultater er ikke af en

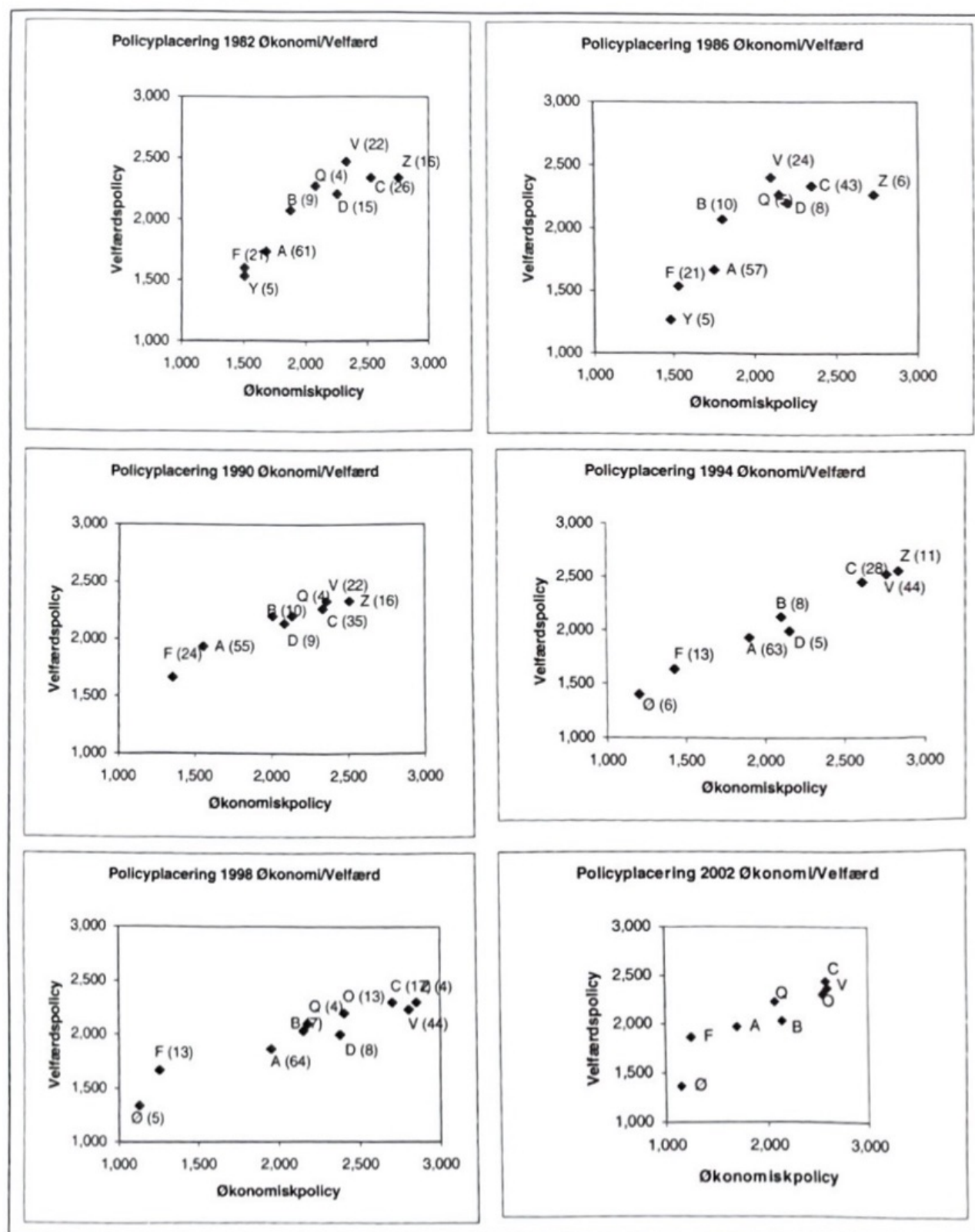
sådan karakter, at valget kan kategoriseres som fejlagtigt.

Den anvendte teori har i analysen haft en ganske god forklaringskraft. I et enkelt tilfælde kunne partiernes handlinger ikke forklares ud fra det teoretiske udgangspunkt. Selvom medianvælgerteoremet har været angrebet af mange, siden det fremkom i slutningen af 1950'erne, viser det sig stadig gyldigt. Ligeledes har begrebet om policyhorisonter været med til at øge forklaringskraften. Analysen har vist, at det igennem en del af perioden 1982-2002, har været partier som Det Radikale Venstre og CentrumDemokraterne der har kontrolleret medianen, enten på både den økonomiske og velfærdspolitiske dimension, eller blot på en enkelt af disse. I 2002 er medianen at finde hos Dansk Folkeparti, og dermed ser der ud til at være sket et skift i, hvilke partier der kontrollerer medianen. Gennem teorien ved vi, at det parti, der kontrollerer medianen, også vil være det parti, der er dominerende, hvad angår policy eller regeringsdannelser. Heller ikke på det område har analysen vist sig at afvige fra det forventede. Generelt må det konkluderes, at det politiske landskab i Folketinget er af et udseende, der ikke overrasker. Heller ikke fundet af, at næsten 75% af variationen på den velfærdspolitiske dimension blive forklaret af den økonomiske dimension, kan siges at overraske meget. Det er tværtimod i god overensstemmelse med en grundlæggende antagelse for artiklen.

Afstandene partierne imellem er ofte ganske vigtig, da det er meget sjældent, at der i Danmark er flertalsregeringer, og samarbejde er derfor nødvendigt. I fem ud af seks tilfælde har teorien, der er anvendt i analysen, kunnet give en tilfredsstillende forklaring på partiernes valg af regering eller støtte i Folketinget. I et enkelt tilfælde, 1986, kunne teorien ikke forklare, hvorfor Det Radikale Venstre valgte at støtte den borgerlige regering frem for oppositionen. Til det tilfælde må der findes alternative forklaringer

Appendix 1:

Det politiske landskab i Folketinget 1982-2002 på økonomisk politik og velfærdspolitik



Noter

1. Jeg skylder Peter Kurrild-Klitgaard, Institut for Statskundskab, Syddansk Universitet, en meget stor tak for gode råd, kommentarer og vejledning. Ligeledes tak til Robert Klemmensen, Institut for Statskundskab, Syddansk Universitet, for kommentarer.
2. Håndbog i Dansk Politik er en årlig publikation, der er udkommet siden 1979.
3. Regeringen Nyrup Rasmussen I var en mindretalsregering fra tiltrædelsen den 25. januar 1993 til 10. februar samme år, hvor løsgængerens Hans Erenbjerg blev genindmeldt i Socialdemokratiet.
4. Dette gør også at overvejelser om at anvende post-modernistiske definitioner, som eksempelvis beskrevet i Borre (1999), på policydimensionerne i analysen ikke synes relevant, da de post-modernistiske værdier ikke synes, at være i overensstemmelse med vælgerens præferencer, og dermed hvad der måtte være rationelt for partierne.
5. »Quasi-sentences« er det unit, der kodes fra partiprogrammerne. Det vil sige, at en sætning i partiprogrammet kodes efter indholdet, mens længere sætninger opdeles efter kommaer, semikolon eller kolon, hvorved der fremkommer »quasi-sentences« (Volkens 2001).
6. For en kort gennemgang af fordele og ulemper ved anvendelse af ekspertbedømmelse, se Budge (2000).
7. Forslag til sådanne metoder er beskrevet hos Laver & Garry (2001); Laver et al. (2003).
8. Da det ønskes at anvende vægte i kodningen af data og multiplikation, udelukker dette anvendelsen af en skala hvori 0 indgår. Derfor er valget i denne opgave faldet på en skala, der går fra 1 til 3.
9. p-værdi >.000, N=52
10. Definitionen på henholdsvis regering og opposition i analysen er: Regeringen er de partier, der har ministerposter de pågældende år. Hvorimod oppositionen er den »officielle« opposition, det inkluderer ikke partier som Kristeligt Folkeparti, CentrumDemokraterne og Det Radikale Venstre, da en inklusion af disse vil give falske værdier.

Referencer

Andersen, Jørgen Goul (1999): »Vælgerens politiske dagsorden«, pp. 115-126 i Johannes Andersen, Ole Borre, Jørgen Goul Andersen & Hans Jørgen

- Nielsen (red.): *Vælger med omtanke – en analyse af Folketingsvalget 1998*, Århus; Systime
- Borre, Ole (1999): »Gammel og ny venstre-højre ideologi«, pp. 151-159 i Johannes Andersen, Ole Borre, Jørgen Goul Andersen & Hans Jørgen Nielsen (red.): *Vælger med omtanke – en analyse af Folketingsvalget 1998*, Århus; Systime
- Budge, Ian (2000): »Expert judgements of party policy positions: Uses and limitations in political research«, *European Journal of Political Research* 37, pp. 103-113
- Budge, Ian, Hans-Dieter Klingemann, Andrea Volkens, Judith Bara & Eric Tanenbaum (2001): *Mapping Policy Preferences – Estimates for Parties, Electors, and Governments 1945-1998*, Oxford; Oxford University Press
- Downs, Anthony (1957): *An Economic Theory of Democracy*, New York; Harper and Row
- Garodkin, Ib & John Garodkin (1983): *Håndbog i Dansk Politik 1982-83*, Præstø; Mjølner Garodkin, Ib (1986): *Håndbog i Dansk Politik 1986*, København; Munksgaard
- Garodkin, Ib (1990): *Håndbog i Dansk Politik 1990*, København; Munksgaard
- Garodkin, Ib (1994): *Håndbog i Dansk Politik 1993-1994*, København; Munksgaard
- Garodkin, Ib (1998): *Håndbog i Dansk Politik 1998*, København; Munksgaard
- Garodkin, Ib (2001): *Håndbog i Dansk Politik 2002*, København; Rosinante
- Harmel, Robert, Kenneth Janda & Alexander Tan (1995): »Substance vs. Packaging: An Empirical Analysis of Parties' Issue Profiles«, Presented at the Annual Meeting of the American Political Science Association
- Kurrild-Klitgaard, Peter (1997): »Liberalismens Udfordring«, pp. 150-173 i Jens Løgstrup Madsen, Christopher Arzrouni, Torben Grage, Peter Kurrild-Klitgaard & Finn Ziegler (red.): *Den moderne liberalisme: Rødder og perspektiver*, København; Breidablik
- Laver, Michael J. & Ian Budge (1992): »Measuring Policy Distances and Modelling Coalition Formation«, pp. 15-40 i Michael J. Laver & Ian Budge: *Party Policy and Government Coalitions*, London; Macmillan
- Laver, Michael & W. B. Hunt (1992): *Policy and Party Competition*, New York; Routledge
- Laver, Michael & John Garry (2000): »Estimating Policy Positions from Political Texts«, *American Journal of Political Science* 44(3), pp. 619-634

- Laver, Michael, Kenneth Benoit & John Garry (2003): »Extracting Policy Positions from Political Texts Using Words as Data« *American Political Science Review* 97 (2), pp.311-331
- Pedersen, Mogens N., Erik Damgaard & Peter Nannestad Olsen (1971): »Party Distances in the Danish Folketing 1945-1968«, *Scandinavian Political Studies* 6, pp. 87-106
- Pennings, Paul & Hans Keman (2002): »Towards a New Methodology of Estimating Party Policy Positions«, *Quality & Quantity* 36, pp. 55-79
- Poulsen, Peter Sinding & Mads Mikkelsen (1999): »Valgsystemer og strategisk adfærd – et komparativt studie af tre skandinaviske valgsystemer« *Politica* 31 (4), pp.377-397
- Rasch, Bjørn Erik (2003): »The political landscape in Norway« *Tidsskrift for Samfunnsforskning* 44 (1), pp. 37-66
- Volkens, Andrea (2001): »Quantifying the election programmes: Coding procedures and controls«, pp. 93-110 i Ian Budge, Hans-Dieter Klingemann, Andrea Volkens, Judith Bara & Eric Tanenbaum: *Mapping Policy Preferences*, Oxford: Oxford University Press
- Warwick, Paul V. (2000): »Policy horizons in West European parliamentary systems«, *European Journal of Political Research* 38, pp. 37-61

Anmeldelser

Anna Wowk Andersen, Nina Koefoed & Rune Haahr Pedersen (Red.):

I statens tjeneste. Korruption, bestikkelse og underslæb blandt enevældens embedsmænd.

Den Jyske Historiker

Nr. 104 2004. 119 sider (tema).

Korruption er et stort problem i mange, ja, i virkeligheden de fleste af verdens lande. Ud fra en politisk og administrativ synsvinkel er det samtidig et fascinerende problem. Det hænger sammen med, at korruptionens omfang, så vidt man nu har præcise mål for det, varierer umådeligt stærkt fra land til land. Det gælder også mellem lande, som ligner hinanden i sammenhænge, der forekommer relevante.

Selv om der er meget, der taler for at korruption er et fattigdoms- og udviklingsproblem, er forskellene mellem lande, der ligner hinanden meget på den målestok alt for store til, at den forklaring rækker ret langt. Det samme gælder, hvis man ser korruption som et kulturbetinget fænomen. Igen er forskellene inden for en given kulturkreds alt for store til, at forklaringen i væsentligt omfang bidrager til at forstå korruptionen. Dertil kommer, at den analytiske logik ikke er alverdens klar. Der er f.eks. udbredt enighed om, at lande med en altovervejende protestantisk kultur er mindre plaget af korruption end lande med en katolsk kultur. Det kniber imidlertid med at forklare, hvilke træk i kristen tro og etik, der gør korruption til henholdsvis et tilgiveligt eller utilgiveligt fænomen.

De fleste analyser af korruption er enten enkeltlande-studier eller tværsektorsanalyser, altså i begge tilfælde analyser, der beskriver og analyserer korruptionen i et nutidsperspektiv. Det interessante ved *I statens tjeneste* er, at den præsenterer en historisk analyse af korruptionen. Samtidig er dansk offentlig forvaltning, der i de fleste nutidige analyser fremstår som en af verdens mindst korruptionsbefængte administrationer, genstand for analysen. Sådan har det ikke altid været. Un-

der enevælden var korruption, forstået som misbrug af offentlige embeder til opnåelse af personlig vinding, et ganske udbredt problem. Det var samtidig et problem, som man over en lang periode kæmpede med fra kongemagtens og centraladministrationens side. Dorthe Vejen Hansen formulerer i denne sammenhæng den centrale pointe, »at dannelsen af et ukorrupt embedsværk forudsætter en lang og knudret kulturhistorisk dannelsesrejse« (s. 25). Dermed har hun og hendes medforfattere fat i det institutionelle og normmæssige udviklingsperspektiv, som ofte mangler i moderne samfundsvidenskabelige korruptionsanalyser.

Mens Dorthe Vejen Hansens bidrag sætter embedsstandens udvikling og adfærd ind i et bredere historisk og til dels teorihistorisk perspektiv, fremstår de øvrige bidrag som konkrete historiske analyser, altså analyser baseret på egne kildestudier. De spænder ret vidt. Lars Struwe beskriver således den danske stats egen brug af bestikkelser, når det gjaldt varetagelsen af landets udenrigs- og sikkerhedspolitiske interesser. Han viser, hvordan man fra dansk side gennem betalinger til enkeltaktører i først og fremmest Rusland og Sverige i 1700-tallet systematisk bestræbte sig på at købe et gunstigt beslutningsklima hos russiske og svenske diplomater og andre politiske rådgivere. Men trafikken gik også den anden vej, og danske embedsmænd var ikke selv uimodtagelige for kontante belønninger.

To af de øvrige bidrag beskæftiger sig med de efter alt at dømme udbredte økonomiske uregelmæssigheder, som foregik blandt byfogeder (Rasmus Salbøg Kristensen) og herredsfogeder (Dorte Christensen). Men også i centraladministrationen var problemet kendt, hvad Mette Frisk Jensen beskriver i en artikel om en højtstående embedsmand, konferensråd Christian Birch, fra datidens finansforvaltning. Han tilegnede sig over en periode på mange år en betydelig sum ved at belåne statsobligationer, som han selv udstedte, og bedrog dermed både sine långivere og statskassen.

Det sidste er værd at hæfte sig ved, for fælles for forfatterne er, at de nok holder sig til det i litteraturen gængse korruptionsbegreb. Men det bliver anvendt i

en så bred variant, at forfatterne først og fremmest sandsynliggør, hvor svært datidens embedsmænd havde ved at sondre mellem deres egen private økonomi, deres klienters økonomi og de offentlige kasser. Det er bedrageri og underslæb, men er det i en strikt nutidig forstand korruption? Og hvis det er det, hvad er så forholdet mellem generelle økonomiske uregelmæssigheder og den form for korruption, hvor klienterne kan opnå fordele, hvis de betaler embedsmænd og politikere? Ud fra denne snævre og mere præcise korruptionsforståelse får vi ikke megen information om korruptionsformer og omfang i enevældens forvaltning. Det er kun Dorte Vejen Hansen, der viser, at embedsmænd og politikere kunne være til fals for penge, og at stats- og kongemagten benyttede sig heraf, når der skulle laves udenrigspolitik. Men i forhold til korruptionsproblematikken er der tale om en meget specifik vinkel.

Ikke desto mindre er der tale om en tankevækkende artikelsamling. Bidragene viser for det første det historiske perspektivs analytiske fordele, herunder potentialet i at udnytte historiske kilder til egentlige administrative adfærdsstudier. For det andet viser den også, hvad det er for mekanismer, der er i spil. Under enevælden begyndte man den systematiske opbygning af en meritbaseret forvaltning, hvad der bl.a. resulterede i indførelsen af juridisk embedseksamen i 1736. Det tog imidlertid rigtigt mange år, inden effekten af disse tiltag også slog igennem i forvaltningens adfærd. Dertil kommer, at man også får demonstreret, hvordan både institutionelle forhold (stændernes pres) og presset fra utilfredse borgere fører til stramninger af normer og praksis. Men endnu en gang er konklusionen, at det er en langsom og meget gradvis proces.

Jørgen Grønnegård Christensen, Professor
Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet

Bo Jacobsen m.fl.:

Den vordende demokrat. En undersøgelse af skoleklassen som demokratisk lærested.
Århus Universitetsforlag,
Magtudredningen, 2004.

Personskabets demokrati i sin vorden. Bogen beroliger. Det sker, når bogens forfattere – Bo Jacobsen m.fl. – fortæller os, at vi blot skal holde fast i skoleklassen som demokratisk lærested, hvor skoleelever nærmest af sig selv skaber en fin balance mellem in-

divid og fællesskab. Baggrunden for forfatternes umiddelbart glædelige konklusion er en landsdækkende undersøgelse af 4.500 elever fra 4. til 9. klasse.

Alligevel er en af bogens forfattere, Bo Jacobsen, foruroliget. Ikke over eleverne. Men over, at man rundt om i landet har fået idéen om at afskaffe klasser. I Politikens kronik »Vi ødelægger børns demokrati« (11. maj 2004) kritiserer han særligt Gentofte Kommunes kæmpesatsning SKUB for at afskaffe klasser og deres lokaler. Han mener, at Gentofte Kommune er ved at indføre en struktur, hvor individer konstant kan skifte hinanden ud, og hvor langvarige sociale forpligtelser afskaffes. De fås nemlig i skoleklasserne. For Bo Jacobsen er skoleklassen vort kulturelle og nationale guld. Guld vi kaster på møddingen til fordel for »en fad, egocentreret, modepræget, narcissismefremmende og asocial individfoldelse«. Med rygstøtte i forskningsresultater fra bogen kalder han derfor »til kamp for skoleklassen og dens klasselærer«.

Vi er også lidt foruroliget. Egentlig ikke så meget af Gentofte-projektet som af bogens konklusioner og Bo Jacobsens opfordring til kamp. Uroen opstår, fordi Bo Jacobsens m.fl.'s måde at fortolke og forsvare elevernes svar udtrykker et nostalgisk syn på skoleklassen. Fortolkningen af svarene gør simpelthen skoleklassen til et bevaringsværdigt, uforanderligt og idyllisk nationalklenodie. Det er bogens svaghed, da det forhindrer en skarpsynet samtidsdiagnostik af de udfordringer folkeskolen såvel som det demokratiske samfund kommer til at stå i, når næste generation bliver voksne. Lad os præcisere vores hovedsynspunkt: Læs bogen, læs de interessante opgørelser af elevernes svar på de forskellige spørgsmål. Det er bogen værd. Men vær skeptisk overfor værdien af de fortolkninger, der lægges ned over svarene. For fortolkningerne har tendens til at gøre skoleklassens, elevernes og lærernes demokratiske praksis til bekendelsesideal. Også selv om vi måske allerede nu står med en skoleklasse, der er så stærkt individualiseret – at man med udgangspunkt i moderne skoleklasser faktisk dårligt har noget at lade Gentofte Kommune eller andre kommuners eksperimenter høre.

Ny dyd. Bogens forfattere forsøger at efterspore elevernes erfaring med den demokratiske praksis i klassen. Det sker med udgangspunkt i en liberalistisk og en republikansk fortolkningsramme. Den liberalistiske ramme abonnerer på idéen om det enkelte individs frihedsrettigheder, statens beskyttelse heraf og

troen på markedets usynlige hånd som 'koordinator' af konkurrencen på markedet. Den republikanske ramme refererer til troen på en aktiv deltagelse, der sikrer en civil demokratisk kontrol og udvikler et demokratisk sindelag. Med de to udgangspunkter bringer Bo Jacobsen m.fl. egentlig de republikanske dyder frihed, lighed og broderskab i spil i bogen. Friheden er statens strategi, da den garanterer bestemte rettigheder. Ligheden er markedets strategi, da man på markedet ideelt set er lige frie til at konkurrere. Og broderskabet – en anden type af lighed – er civilsamfundets strategi, for eksempel i form af udvikling af en samtalekultur.

Bo Jacobsen m.fl. fokuserer imidlertid på, hvordan praksis i skoleklassen opleves af eleverne. Det vil sige, at statens repræsentant – læreren – udstyret med bekendtgørelser mv. træder i baggrunden til fordel for børnenes oplevelse af fænomener som frihed, samarbejde, samtale, konkurrence mv. Tendensen bliver derfor, at forfatterne med valg af liberalisme og republikanisme som grundlag for operationalisering af spørgsmål og fortolkning af svar gentager den hidtidige politiske filosofis foretrukne konfliktakse mellem civilsamfundets og markedets lighedsforståelse, mellem republikanisme og liberalisme: Altså mellem to »ismer, hvis respektive tilhængere som oftest har tænkt sig som modstandere – også selv om de aldrig har været uenige om, at der var brug for alternativer til staten. Og ydermere går forfatterne ideologisk set mest ind for et republikansk civilsamfundsdemokrati, der for eksempel ikke benytter sig af en såkaldt »tvivlsom form for konkurrence«, nemlig »den strukturelle konkurrence, der består i, at alle elever i en klasse altid konkurrerer om karakterer eller lærerens opmærksomhed«. Omvendt mener de, at et civilsamfundsdemokrati betyder, at de enkelte elever kan komme til orde, og at samarbejde og det at søge konsensus er muligt. Og det er altså på denne teoretisk-ideologiske baggrund, at Bo Jacobsens m.fl. mener, at skolens undervisning og dagligliv i klasseværelserne bygger på åndsfrihed, ligeværd og demokrati – det vil sige, at vi lever op til den kulturspecifikke udgave af de republikanske dyder frihed, lighed og broderskab.

Problemet er imidlertid, at der er kommet en ny dyd til, der forrykker billedet og den dominerende konfliktakse et andet sted hen. Den ny dyd hedder personskab. Og problemet med Bo Jacobsen m.fl.'s valg af fortolkningsramme, konfliktakse og konklusioner er, at de ikke formår at lave en tilstrækkelig præcis

beskrivelse af den moderne klasse befolket af individer, der kræver at få lov til at udfolde sig som personligheder. Ikke i liberalismens og rettighedernes navn. Men i en libertinær og lystdrevet praksis' navn. Med den nye dyds tilsynekomst står vi således med en anden dominerende konfliktakse mellem etatisme og en ny individualisme. Mellem statens tildeling af frihedsrettigheder og pligter og et lyststyret individ, der insisterer på frivillighed som underlag for sine handlinger. Denne boganmeldelse giver ikke mulighed for at gå i dybden med de bagvedliggende processer for opkomsten af et personskab som ny dyd. Det er heller ikke formålet med den. Derimod skal formålet her være at give eksempler på, hvordan skoleklasselevernes svar med en anden – og formentlig mere tidssvarende – fortolkningsramme viser sig ikke at give anledning til den pæne og beroligende balance mellem individ og fællesskab, som Bo Jacobsen m.fl. får øje på.

Omfattende uro. Det går godt med det praktiserede demokrati i folkeskolen, og derfor er der også udsigt til, at det kommer til at gå godt for det store demokrati udenfor skole. Det er to af bogens hovedkonklusioner.

Ifølge Bo Jacobsen m.fl. beror det blandet andet på, at det går godt med at gøre liberale træk og sin individualitet gældende indenfor klassens rammer: Bo Jacobsen m.fl. har fundet ud af, at 82 procent af eleverne mener, at de enten meget godt eller nogenlunde kan få lov til at være helt på sin egen måde i klassen. Dertil kommer, at 79 procent af eleverne mener, at de kan ytre sig meget eller nogenlunde i klassen, selv om de er uenige med læreren. Og 71 procent af eleverne mener, at de aldrig eller kun nogle gange er meget i konkurrence i timerne. Men det beror ifølge Bo Jacobsen også på, at det går helt godt med klassefællesskaberne. 86 procent af alle eleverne mener, at der er et meget godt eller nogenlunde godt fællesskab i deres klasse. Og 88 procent erklærer, at de selv er med i fællesskabet. Og også i forhold til at deltage i folketingsvalg som voksne – og dermed forstå det repræsentative – tilkendegiver 82 procent at ville stemme ved disse valg. Og den bagvedliggende faktor for en høj kommende valgdeltagelse er et godt og stærkt klassefællesskab. Hermed er nævnt nogle af de hovedvurderinger af en moderne skoleklasse, der kommer ud af, at tolke ud fra et liberalistisk og republikansk udgangspunkt. Men hør så lige her, hvad der sker med vurderinger, hvis elevernes svar tolkes ud

fra etatiske og libertinære udgangspunkter. Så ser en moderne klassedynamik mindre beroligende ud:

Når så mange af eleverne mener, at de kan være helt sig selv og ytre deres mening i klassen, så kan grunden hertil være, at vi er havnet i en situation, hvor den personlige tilkendegivelse i sig selv er blevet afgørende vigtig – såvel for læreren som for eleven: For læreren er det blevet et afgørende succeskriterium, at alle eleverne skal have lejlighed til at give sin mening – gerne én som er forskellig fra de andres – til kende. Det vil sige, at en klasselærer – en statslig repræsentant – egentlig har opgivet at være lærer. Opgivet at »oppe« eleverne til det rigtige til fordel for rollen som facilitator for at få så mange meninger frem som muligt. Og for den enkelte elev bliver det selvfølgelig så også afgørende at kunne gå hjem til sin far og fortælle, at også han kom til orde og fik sagt noget den dag. Hvis det altså handler om at gøre sig gældende som individ ved at optræde med sin personlige mening, så er det formentlig også sådan, at forklaringen på, at eleverne ikke konkurrerer i timerne er en anden end Bo Jacobsen m.fl. forestiller sig: Deres bud er, at de lave tal for elevernes konkurrenceoplevelse skyldes en den danske skoleideologi om samarbejde og konsensus. Vores fortolkning vil imidlertid være følgende: Når en lærer i ligeværdighedens navn respekterer, at hver enkelt skal være helt sig selv og ytre sin egen mening – også om sit ambitionsniveau, så skaber det en situation, der gør konkurrence mellem hinanden, vilje til social mobilitet og udligning af sociale forskelle til en saga blot.

Som børnerundesangen så rigtigt formulerer det: »Vi er her alle sammen, vi er her alle sammen, der er Per, der er Poul« og så videre. Vi er her alle sammen. Det ved vi. Men nu om dage insisterer vi godt nok på at give vores viden om det til kende hver for sig. – »Ingen skal tale på mine vegne. Ingen skal fortælle mig, hvad der er rigtigt at mene. Jeg mener, hvad jeg vil«,

er formentlig mantraet. – Også for en moderne skoleelev, der har klassen som demokratisk lærested. Denne karakteristik ville Bo Jacobsen m.fl. formentlig tage afstand fra, da klassefællesskabet herved kommer til at ligne et socialt rum for de egocentrerede, et fænomen forfatterne ellers har henvist til de eksperimenterede og klasseløse skoler. Det tror vi imidlertid er at overse problemernes omfang. Efter vores opfattelse har også en moderne skoleklasse en tendens til at blive lidt foruroligende. Pointen er imidlertid, at der skal en tidssvarende analyseramme til for at kunne se det, og de udfordringer det fører med sig. En af dem er, at børn og unge nok går ind for demokrati i den forstand, at de vil stemme til folketingsvalg. Det viser Bo Jacobsens m.fl. undersøgelse. En anden undersøgelse – Civic Education Study fra marts 2001 – viser, at de unge går ind for en demokratisk stat. Det vil sige, at de har stor tiltro til regering, politi og domstole. Det er alt sammen rigtig flot, tænker vi så. Men hvad betyder det egentlig? Det betyder, at staten kan se frem til at blive reduceret til regering, politi og domstole. Alt andet skal vi hver især nok ordne ved at gøre os gældende som individuelle personer. Ikke som partimedlemmer. Ikke ved at være repræsenteret. Vi vil højest stedforetrædes. På en måde har de unge ret i deres statsforståelse. I koncentreret og minimalistisk form er en stat hverken mere eller mindre. Spørg blot John Locke, Robert Nozick og Anders Fogh Rasmussen. Ikke desto mindre har vi i dag en demokratisk velfærdsstat, der hviler på forestillingen, om at staten blander sig i langt mere end de unge i dag forestiller sig.

Ja, Den vordende demokrat ville være en bedre bog, hvis den formåede at fortælle os noget lidt mindre beroligende om, hvilke udfordringer vi har i vente.

Rektor Lars-Henrik Schmidt og
kommunikationschef Claus Holm
Danmarks Pædagogiske Universitet