

De danske modeller – Plus ça change, plus c'est la même chose?

Herman Knudsen & Jens Lind

For hen ved 20 år siden blev begrebet 'den danske model' lanceret som betegnelse for den måde, arbejdsmarkedsrelationerne i Danmark er udformet på, og cirka 10 år senere kom den danske flexicurity-model på dagsordenen. Artiklen giver et kritisk signalement af de to modeller og analyserer en række forandrings-tendenser, der påvirker nogle af de strukturer og institutioner, der er bærende for modellerne. Det konkluderes, at det fortsat giver mening at tale om en særlig dansk aftalemodel, om end der er sket betydelige forskydninger inden for denne, hvorimod balancen i flexicurity-modellen efterhånden er blevet så skæv, at man snarere bør benævne den flex*in*security-modellen.

Udgangspunktet for denne artikel har for det første været at give et kritisk signalement af det substantielle indhold i begrebet den danske model – et begreb, der gennem de seneste to årtier, har etableret sig som betegnelse for den måde, relationer i arbejdslivet og på arbejdsmarkedet er konfigureret på i Danmark. For det andet har vi ønsket at undersøge, om de strukturer og relationer, der gav anledning til begrebet 'den danske model', fortsat er til stede, og om det fortsat giver mening at tale om en, i grove træk, uændret dansk model. Dog viste det sig hurtigt, at begrebet 'den danske model' langt fra er éntydigt. Selv hvis vi præciserer begrebet til den danske *arbejdsmarkedsmodel*, er der to udgaver af modellen, nemlig henholdsvis aftalemodellen og flexicurity-modellen. Vi forholder os til begge i artiklen.

I 1980'erne kunne man høre svenske arbejdsmarkedsforskere lovprise 'den svenske model' (Hedborg & Meidner 1984; Elvander 1988). Men da den svenske arbejdsgiverfor-

ening i løbet af 1980'erne bekendte sig til 'de-regulering' og ikke længere ville samarbejde med fagbevægelsen på nationalt plan, gik begrebet ud af brug. Eller måske sprang det over Øresund, for nogenlunde på samme tid begyndte danske forskere at tale om 'den danske model' – oven i købet kommenterede de (Due m.fl. 1993, 14) situationen i de to nabolande således: "*Den svenske model synes i disse år at være under afvikling, mens den danske model fortsat eksisterer*". Due og kolleger baserede deres vurdering af tilstanden i Danmark på, at nogle grundtræk ved den danske regulering, med rod i Septemberforliget fra 1899, var forblevet uændrede og fortsat besad de hovedtræk, som Walter Galenson havde identificeret i *The Danish System of Labor Relations* fra 1952 (Galenson 1952). Det var i al væsentlighed det af Galenson beskrevne system, som Due og kolleger gav betegnelsen den danske model. Siden da har begrebet bidt sig fast som en betegnelse for den måde, arbejdsmarkedet reguleres på i Danmark, et system stærkt

præget af det kollektive aftalesystem (Due m.fl. 1993), hvorfor vi her benævner det aftalemodellen.

Imidlertid opstod der cirka et årti senere et andet begreb om den danske model, nemlig den såkaldte flexicurity-model. Dennes indhold er bredere og udgøres af en kombination af elementer fra velfærds- og beskæftigelsespolitisk lovgivning og kollektive aftaler (Bredgaard m.fl. 2007). Mens den førstnævnte variant af den danske model, aftalemodellen, først og fremmest fremhæves for sin evne til at skabe og fordele værdier i erhvervslivet på en relativ harmonisk måde (samarbejde), er flexicurity-modellen især blevet lovprist for sin evne til på samme tid at kunne styrke virksomhedernes produktivitet og konkurrenceevne og beskæftigelsen i samfundet. Begrebsdannelsen omkring begge modeller indeholder mere eller mindre eksplicit antagelser om, at modellerne fungerer til fordel for alle involverede parter: arbejdsgivere, lønmodtagere og samfundet i sin helhed, men omfanget og arten af 'byttehandler' (Bevort m.fl. 1992), der er omfattet, varierer fra den ene model til den anden. På grund af eksistensen af to varianter af det der i arbejdsmarkedsdiskursen ofte i flæng benævnes den danske model, har vi valgt at tydeliggøre forskellen ved i denne artikel at tale om *de danske modeller*. Dermed markeres for det første, at der synkront er tale om to forskellige modelkonstruktioner og genstandsfelter, for det andet at betydningen af diakrone (historiske) forandringer kan variere for de to modeller.

Teoretisk bygger artiklen på den antagelse, at reguleringen af arbejdslivet i et kapitalistisk samfund kan opfattes som et system eller en struktur, der i store træk reproduceres gennem aktørernes adfærd, og hvor der foregår en fordeling af værdier mellem de involverede aktører. Klassikeren inden for denne teoriretning er Dun-

lops *The System of Industrial Relations* fra 1958 (Dunlop 1958). I modsætning til den harmoni-orienterede systemteori lægger en marxistisk tilgang vægt på, at magtfordelingen mellem arbejdsgivere og lønmodtagere strukturelt er asymmetrisk i arbejdsgivernes favør, og på konfliktende interesser, der henføres til hovedmodsætningen mellem kapital og lønarbejde (se fx Hyman 1975). Vi finder, at et dobbelt teoretisk greb, omfattende både systemteori og magt- og konfliktteori, giver et godt grundlag til en kritisk analyse af arbejdsmarkedsmodeller. Et afgørende spørgsmål for os er den balance, der er, eller ikke er, mellem forskellige interesser inden for systemet: Er det sådan, at systemet giver fordele til alle parter, eller er der nogle interesser, der tilgodeses på bekostning af andre? Sker der forandringer heri over tid? Et spørgsmål der knytter sig hertil er, hvordan styrkeforholdet mellem lønmodtagere og arbejdsgivere udvikler sig. Har lønmodtagerne styrke til at kunne sige fra over for bestemte løn- og arbejdsvilkår, fx på grund af gode konjunkturer eller effektiv faglig organisering, eller er de henvist til at affinde sig med det, arbejdsgiveren tilbyder? Den analyse, vi foretager af udviklingen i de danske modeller, tager primært udgangspunkt i, om der sker forskydninger i balancen og styrkeforholdene mellem parterne inden for modellerne.

Der har over årene været mange diskussioner vedrørende indholdet i de danske modeller, mulige forandringer i dem og mulige trusler imod dem. Blandt de temaer, som er blevet udråbt som trusler, kan nævnes EU-regulering via direktiver og domstolsafgørelser (se fx Børsting 2011; Due m.fl. 2000), 'atypisk' adfærd i forbindelse med overenskomstforhandlinger (Due & Madsen 2009; Jacobsen & Pedersen 2010), forringede vilkår for dagpengemodtagere (Børsting 2011; Ugebrevet A4). Der er desuden opstået en tendens til, at iagttagere fra både forsker- og

praktikerverdenen betegner forandringsforslag eller begivenheder, der ligger lidt ud over det sædvanlige, som hhv. i strid med den danske model eller en trussel mod den. I den forstand har begrebet 'den danske model' fået status af autoritativ facitliste, hvor hvad som helst, der påstås at true eller stride mod denne model, nærmest per automatik anses for forkert, problematisk, eller i hvert fald mistænkeligt.

Diskursivt er en 'model' noget positivt, noget til efterfølgelse for andre, noget andre kan tage ved lære af. Når 'model' kobles med 'dansk', antydes det, at vi her i Danmark har noget, som er bedre end det, andre lande har. Når fagbevægelsen, arbejdsgiverne og toneangivende ministre med stor stolthed lovpriser den danske model, ligger det som regel mellem linjerne, at det simpelthen er verdens bedste måde at indrette et arbejdsmarked på! Desuden antyder det, at den danske måde at gøre tingene på er helt forskellig fra andre landes. Vi ser to farer ved denne anvendelse af begrebet 'den danske model'. For det første er der en risiko for, at forskellene til andre landes systemer gøres større, end de i virkeligheden er. For det andet kan dyrkelsen af den danske model nemt få et konservativt indhold. Hvorfor lave om på noget, der fungerer så godt?

Vi tager disse indbyggede tendenser til forherligelse af modellerne op i den første del af artiklen. I forbindelse med at vi giver et kort signalement af de respektive modeller (forstået som idealtyper), bringer vi også evidens, der laver ridser i idealtyperne og viser, at de måske ikke er så specielt danske eller så specielt gode for alle parter, som det almindeligvis antages. Vores ærinde her er at antaste nogle opfattelser, der mere udgør myter om de danske modeller end reelle træk ved dem. Vi anvender her primært komparativ metode, dvs. inddrager data, der sammenligner med forholdene i andre europæiske lande.

I artiklens anden hoveddel tager vi nogle udviklingstræk op, som både ud fra debatterne om den danske model at dømme og efter vores egen opfattelse i betydelig grad har påvirket de danske modeller gennem de sidste par årtier. Vi fokuserer på 1) reguleringsmæssige tiltag fra den Europæiske Union (EU), 2) decentraliseringen af det danske aftalesystem, 3) svækkelsen i opslutningen til fagbevægelsen, 4) svækkelsen af arbejdsløshedsforsikringen, samt 5) forandringer i beskæftigelsespolitikken. Det metodiske greb er her primært historisk-institutionelt: Der fokuseres på politiske og adfærdsmæssige ændringer, der har betydning for de strukturer og institutioner, der bærer modellerne. Vi opfatter globalisering og neo-liberalisme på makroplan (Standing 1999; Standing 2011) og individualisering på mikroplan (Bauman 2001) som stærke bagvedliggende tendenser bag ændringerne, men vi må afstå fra at behandle disse fænomener nærmere i denne artikel.

Det må endvidere pointeres, at begge modelformuleringer baserer sig på forhold, der efterhånden ligger en del år tilbage. Aftalemodellen, som fx formuleret hos Due m.fl. (1993), forholdt sig til kendetegn, der gjaldt frem til 1980'erne. Flexicurity-modellen tog afsæt i forhold, der hævdedes at være fremtrædende i sidste halvdel af 1990'erne. Formålet med vores analyser af udviklingstræk på de ovennævnte fem områder er at blive i stand til at vurdere, om det fortsat giver mening at tale om specifikke danske modeller, og, hvis ja, om modellerne i dag reelt har det samme indhold, som dengang de blev konstrueret.

Artiklen er opbygget således, at vi først præsenterer et overblik over, hvad man ud fra 'industrial relations' litteraturen må forvente, at en arbejdsmarkedsmodel, eller et 'industrial relations' system, indeholder. Dernæst følger det første hovedafsnit, som præsenterer og diskuterer de to danske mo-

dellers væsentligste karakteristika. Dette efterfølges af det andet hovedafsnit, som analyserer forandrings-tendenser af relevans for modellerne. Endelig foretages der i konklusionen en vurdering af, om modellerne fortsat 'holder vand', om de fortsat kan siges at udgøre adækvate repræsentationer af de arbejdsmarkedsrelationer, de postulerer at aftegne.

Hvad er der i en arbejdsmarkedsmodel?

Når man skal karakterisere et lands arbejdsmarkedssystem eller -model, er det centralt at se på, hvordan relationerne er konfigureret mellem de tre hovedaktører: 1) arbejdsgivere/ arbejdsgiverorganisationer, 2) lønmodtagere/ fagforeninger, og 3) staten (Bean 1994; Salamon 1998).

Relationerne mellem aktørerne reguleres på forskellig måde i forskellige lande. Det er relevant at spørge: Hvad bliver reguleret? Hvordan bliver det reguleret? Hvad er indholdet i reguleringen?

Vi vil her koncentrere os om hvordan-spørgsmålet, eftersom det er et lands specifikke miks af reguleringsformer, der sædvanligvis bruges til typebestemmelse af dets 'industrial relations' system. Grundlæggende kan man skelne mellem tre hovedtyper af regulering, nemlig markedet (herunder ledelsesretten), kollektive aftaler og lovgivning.

Når *markedet* regulerer, bestemmes løn- og arbejdsvilkår gennem den skrevne eller uskrevne kontrakt, der indgås mellem arbejdsgiveren og den enkelte lønmodtager. Lønmodtageren udbyder og sælger sin arbejdskraft på markedet, og arbejdsgiveren efterspørger og køber den. Et sådant system baseret på individuelle aftaler er stærkt domineret af arbejdsgiverne, fordi der er et ulige magtforhold mellem lønmodtager og

arbejdsgiver. Kun i de relativt sjældne perioder, hvor der samfundsmæssigt er mangel på arbejdskraft, har lønmodtagerne mulighed for at udnytte markedsmekanismen til egen fordel. Når alene markedskræfterne råder, domineres reguleringen derfor reelt af arbejdsgivernes ret til at ansætte og afskedige og til at lede og fordele arbejdet.

I en regulering baseret på *kollektive aftaler* er der et mere lige magtforhold mellem de to parter, idet lønmodtagerne her via fagbevægelsen optræder som en samlet kraft og i sidste instans kan anvende strejken som kollektivt kampmiddel. I stedet for at lønmodtagere underbyder hinanden i kampen for et job, lægger den kollektive overenskomst en bund for, hvilke løn- og arbejdsforhold man vil og må acceptere. Regulering baseret på kollektive aftaler giver endvidere et mere stabilt og forudsigeligt arbejdsmarked, end hvis reguleringen overlades til det frie marked.

Endelig vil der i ethvert samfund være *lovgivning*, der regulerer forholdet mellem lønmodtager og arbejdsgiver. Lovgivningen vil som regel sigte på at sikre rolige og stabile forhold på arbejdsmarkedet, men kan derudover være enten arbejdsgivervenlig eller en støtte til lønmodtagersiden (Bean 1994). Eksempler på det første kan være lovgivning om konfliktregulering, der forbyder eller begrænser strejker. Eksempler på det sidste kan være lovgivning, der beskytter lønmodtagernes sundhed og sikkerhed, eller garanterer en bestemt mindsteløn i samfundet.

I Danmark – men også i andre lande som Norge, Sverige, Belgien og Italien – fylder kollektive aftaler meget i det samlede system. I lande som Frankrig og Spanien spiller lovgivning en meget mere central rolle. Endelig kan USA og Storbritannien fremhæves som samfund, hvor markedsregulering er dominerende.

De danske modeller

I dette første hovedafsnit præsenteres hovedindholdet i de to danske modeller i idealtypisk form ud fra centrale kilder. Samtidig vil vi forholde os kritisk til disse konstruktioner ved at pege på nogle aspekter, hvor modellernes postulerede indhold efter vores opfattelse mere er myte end virkelighed.

Aftalemodellen

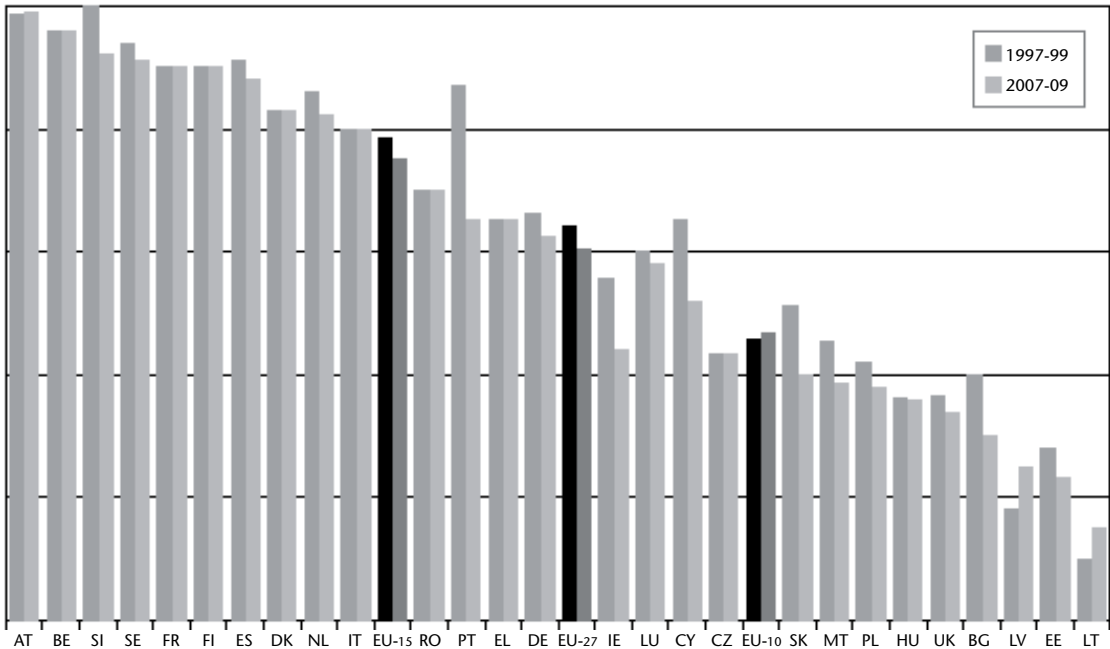
I aftalemodellen ligger hovedvægten som nævnt på den store betydning af kollektive aftaler i det danske system. Følgende kendetegn kan fremhæves (Due m.fl. 1993; Jensen 2007; Kristiansen 2004):

- Parterne fastlægger selv spillereglerne for de kollektive forhandlinger (med udgangspunkt i Hovedaftalen og såkaldte 'køreplaner').
- De kollektive aftaler (såvel de mere permanente såsom Hovedaftalen og aftalerne om samarbejdsudvalg som de to- eller tre-årige kollektive overenskomster) spiller en meget central rolle for reguleringen af løn- og ansættelsesvilkår. En del emner, som i andre lande typisk er reguleret gennem lovgivning – eksempelvis mindsteløn og ansættelsessikkerhed – er i Danmark udelukkende eller hovedsageligt reguleret gennem de kollektive overenskomster. Samlet set spiller lovgivning en relativt tilbagetrukket rolle. Lovgivning om for eksempel arbejdsret og forligsinstitution er primært møntet på at understøtte parternes eget samspil.
- Der har gennem mange årtier været en stor grad af konsensus mellem fagbevægelse, arbejdsgiverorganisationer og de politiske partier om, at staten skal blande sig så lidt som muligt via lovgivning. Hvis der endelig lovgives, gives parterne stor indflydelse på lovgivningens indhold.

- Den stærke partregulering understøttes af relativt høje organisationsprocenter både på lønmodtager- og arbejdsgiver-side. Endvidere styrker det begge parter, at deres dominerende organisationer i langt overvejende grad er enhedsorganisationer (i modsætning til en del andre lande, hvor der findes politiske og religiøse skillelinjer både blandt fagforeninger og arbejdsgiverorganisationer). Trods vækst spiller de såkaldt alternative fagforeninger kun en mindre rolle i den danske model.
- Aftalemodellen omfatter også regler for samspillet mellem tillidsrepræsentanter og ledelse, herunder regler om samarbejdsudvalg, på den enkelte virksomhed. Det er en bærende idé, at samarbejdet skal begunstige begge parter.
- Strejkeretten er reguleret, således at den understøtter aftalesystemet. Der er fredspligt, så længe en overenskomst er i kraft, og strejker kan kun iværksættes ved fornyelse af overenskomster eller forsøg på at oprette overenskomster i virksomheder, der hidtil ikke har haft overenskomst. Det er især strejkeretten og fagbevægelsens parathed til at bruge den, der sikrer en vis balance i modellen over for den ejendoms- og ledelsesret, som arbejdsgiverne repræsenterer.

På grund af erfaringer med aftalesystemet, der går tilbage til Septemberforliget i 1899, og som har udviklet tilliden og den gensidige anerkendelse og respekt mellem parterne, kan aftalemodellen siges at være forankret i en fælles ideologi (Dunlop 1958). Begge parter tror på, at denne måde at regulere arbejdsmarkedet på er bedre end for eksempel en model præget af detaljeret lovgivning, eller en model, der er dereguleret og derfor overlader det hele til arbejdsgiverens ledelsesret over for den enkelte ansatte.

Figur 1. Andel af lønmodtagere omfattet af kollektive overenskomster



Kilde: European Commission 2011.

Efter denne gennemgang af hovedindholdet i den danske aftalemodel vil vi vende os mod nogle antagelser, der nærmest må karakteriseres som myter om den danske aftalemodel. Den første myteagtige antagelse er, at den danske model sikrer en særlig høj grad af overenskomstdækning. Som det fremgår af figur 1, der viser overenskomstdækningen i EU-landene, er dette ikke ubetinget tilfældet. Danmark ligger i den pæne ende, men dog nede i nærheden af gennemsnittet for EU-15 og bliver overhalet af syv andre medlemslande.

De høje tal for lande som Belgien, Frankrig og Østrig skyldes, at disse lande har bestemmelser, der udvider overenskomsternes dækningsområde til at gælde stort set hele arbejdsmarkedet. For et land som Spanien spiller det en rolle, at lovgivningen giver de lokale bedriftsråd ret til at forhandle lokale overenskomster.

En anden myte er, at omfanget af konflik-

ter er lavt i Danmark, fordi vi har et system baseret på samarbejde og harmoni mellem parterne. Sammenligner vi imidlertid strejkeomfanget med omfanget i andre lande, ligger Danmark faktisk i toppen. Det fremgår af tabel 1, der også viser et markant fald i stort set samtlige de udvalgte lande siden 1970'erne.

Mens Danmark i 1970'erne og 80'erne lå i en midterposition, bevægede vi os i 1990'erne op på en klar førsteplads og beholdt en høj placering i 00'erne. Det fremgår, at Tyskland og Holland gennem alle årtierne har haft et markant lavere strejkeniveau end Danmark – det er her vi finder arbejdsmarkedsmodeller med et meget lavt konfliktniveau. I stedet for at tro, at vi har en særlig konfliktfri model, må vi snarere indse, at strejker er en integreret del af den danske model.

Der er et yderligere træk ved den danske model, som fortjener en kommentar,

Tabel 1. Omfanget af strejker i udvalgte lande: antal tabte arbejdsdage pr. år pr. 1000 ansatte

Årti	Danmark	Frankrig	Tyskland	Italien	Sverige	Holland	Storbrit.	USA
1970-79	212	168	45	1040	41	36	522	457
1980-89	153	62	23	433	168	13	293	132
1990-99	151	31	10	111	44	19	25	37
1999-2009	97	108	4	70	19	6	26	-

Kilde: Bordogna and Cella 2002; Vandaele 2011.

nemlig den høje organisationsprocent på lønmodtagerside. Den høje organisationsprocent tilskrives ofte den store betydning, som aftalesystemet har i Danmark (se fx Due m.fl. 1993). Aftalesystemet spiller givetvis en rolle, men meget tyder på, at en endnu vigtigere faktor er det forhold, at arbejdsløshedsunderstøttelsen i Danmark administreres af a-kasserne, som historisk har været meget tæt knyttet til fagforeningerne. En meget central del af den sociale sikring af lønmodtagerne – arbejdsløshedsunderstøttelse og efterløn – bestyres af a-kasserne, og

selv om a-kasser formelt set er uafhængige af fagforeningerne, har det traditionelt været sådan, at mange lønmodtagere har opfattet det som naturligt eller endda nødvendigt at være medlemmer begge steder for at opnå den sociale sikring. Der er forholdsvis få lande, der har et system svarende til det danske (det såkaldte Gent-system). Af tabel 2 fremgår det, at netop disse lande – Danmark, Finland og Sverige – skiller sig ud med en særlig høj organisationsprocent.

I vurderingen af den danske models robusthed må udviklingen i arbejdsløsheds-

Tabel 2. Organisationsprocenter i udvalgte lande

	1990	1995	2000	2005	2008
Belgien	53,9	55,7	49,5	52,9	51,9
Danmark	75,3	77,0	74,2	71,7	67,6
Finland	72,5	80,4	75,0	72,4	67,5
Frankrig	10,3	8,9	8,1	7,8	7,7
Tyskland	31,2	29,2	24,6	21,6	19,1
Italien	38,8	38,1	34,8	33,6	33,4
Holland	24,3	25,7	22,9	21,0	18,9
Norge	58,5	57,3	54,4	54,9	53,3
Polen	54,8	45,2	24,2	18,3	15,6
Portugal	28,0	25,4	21,6	21,2	20,4
Spanien	12,5	16,3	16,7	15,0	14,3
Sverige	80,0	83,1	79,1	76,5	68,3
Storbritannien	38,2	33,1	30,2	28,4	27,1

Kilde: OECD.stat

forsikringen og a-kasserne derfor tages med i betragtning (se Lind 2009 samt afsnittet herom i artiklens anden del).

Flexicurity-modellen

'Flexicurity' er et begreb, der er blevet dyrket meget i EU i det seneste årti som et muligt redskab til på samme tid at øge vækst og beskæftigelse. Begrebet er sammensat af begreberne 'flexibility' og 'security', hvor fleksibiliteten sikrer virksomhederne, at de kan få fat i, anvende og komme af med arbejdskraften i takt med deres behov, mens 'security'/tryghed sikrer arbejderne anstændige levevilkår i perioder med arbejdsløshed og løbende muligheder for tilpasning af deres kvalifikationer efter arbejdsgivernes behov. Flexicurity passer ind i EU's mål om at skabe et Europa, der både har en effektiv økonomi og en social model, hvor borgere og lønmodtagere sikres en basal social tryghed. Da forskere begyndte at undersøge forskellige landes arbejdsmarkedssystemer ud fra en flexicurity vinkel, fandt de frem til, at Danmark nærmest er et mønster på, hvordan et arbejdsmarked kan indrettes (Auer 2000; Ganssmann 2000), så det både giver fleksibilitet til virksomhederne og basal tryghed til de ansatte. Delegationer fra EU og fra forskellige europæiske lande har været i Danmark for at studere forholdene, og arbejdsmarkedsforskere, ministre og organisationsfolk har berømmet den danske flexicurity-model (Beskæftigelsesministeriet 2005; Bredgaard m.fl. 2007).

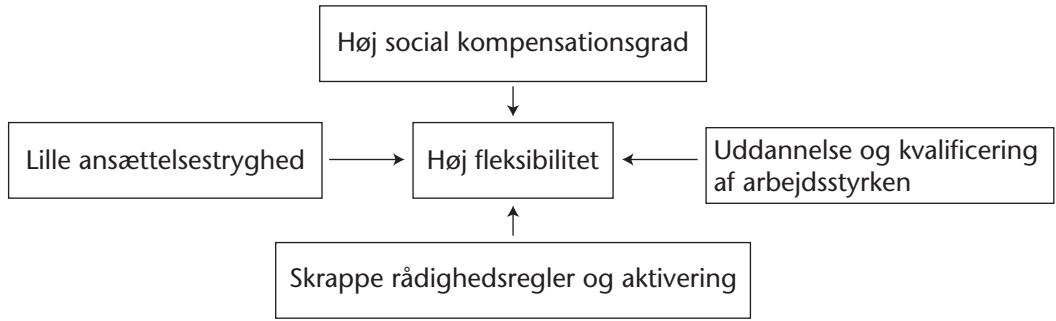
I korte træk består flexicurity-modellen af aftalemodellen plus noget mere, nemlig beskæftigelsespolitikken i form af social sikring i tilfælde af arbejdsløshed, statslige indsatser til kvalificering og uddannelse af arbejdskraften og aktivering af arbejdsløse. Følgende træk kan fremhæves ved den danske flexicurity-model:

- Aftalemodellen, som den konkret er ud-

formet, giver virksomhederne en ret høj grad af fleksibilitet i forhold til, hvordan de kan anvende arbejdskraften. Den numeriske fleksibilitet (personaleomsætningen) kan være stor, fordi overenskomsterne gør det let at afskedige medarbejdere (og derfor heller ikke så risikabelt at ansætte dem); opsigelsesvarslerne er korte, og der skal ikke betales nævneværdige godtgørelse til de afskedigede. Flexibilitet i arbejdstiden muliggøres af overenskomster, der siger, at man lokalt kan aftale flekstid og variationer i arbejdsugens længde. Og fleksibilitet i selve arbejdet (funktionel fleksibilitet) kan opnås, fordi fagforeningerne gennemgående er positive over for at gøre op med snævre, traditionsbaserede faggrænser.

- Også den statslige regulering bidrager til fleksibiliteten. Det sker især igennem uddannelses- og beskæftigelsespolitikken, hvor der sker en op- og omkvalificering af arbejdskraften; en indsats, der forsøger at holde trit med ændringerne i virksomhedernes behov. Den aktive arbejdsmarkedspolitik servicerer de ledige, så de bliver klædt på til nye jobs, og den servicerer virksomhederne, så de kan få den type arbejdskraft, de har behov for.
- Dernæst kan man sige, at velfærdsstaten kompenserer for de problemer, som aftalemodellen skaber eller i hvert fald ikke selv løser. Den ringe beskyttelse mod afskedigelse, som aftalemodellen efterlader sig, rådes der i en vis forstand bod på via lovgivningen om arbejdsløshedsunderstøttelse, efterløn mv. Sammenlignet med de fleste andre lande har den danske lovgivning traditionelt sikret lønmodtagerne en forholdsvis høj og vedvarende kompensation i tilfælde af arbejdsløshed. Samtidig er beskæftigelsespolitikken en hjælp til at finde ny beskæftigelse. Man kan således sige, at den lave jobsikkerhed kompenseres af en relativ høj grad af økonomisk

Figur 2. Flexicuritymodellen



Kilde: egen tilvirkning.

sikkerhed og beskæftigelsesikkerhed (jf. Standing 1999, som skelner mellem en række forskellige former for (u)tryghed i tilknytning til arbejdsmarkedet).

Samlet indebærer den danske flexicurity-model, at virksomhederne har en høj grad af fleksibilitet – primært takket være træk, der allerede er indeholdt aftalemodellen, men også på grund af en massiv offentlig indsats på især uddannelsesområdet. Samtidig tilskrives lønmodtagerne en relativ høj grad af økonomisk-social tryghed – ikke på grund af tryghed i jobbet, men på grund af offentlige foranstaltninger, især arbejdsløshedsunderstøttelsen, de sociale sikringsord-

ninger mere generelt og den aktive beskæftigelsespolitik. I denne model bestemmer parterne meget, mens det offentlige betaler meget. Mens aftalemodellen primært er en to-partsmodel, er flexicurity primært en tre-partsmodel. Staten er en vigtig medspiller, ikke mindst i finansieringen, mens arbejdsmarkedets parter har stor indflydelse på, hvordan regler udformes og administreres.

En kritisk pointe i forhold til flexicurity-modellen er, at den belaster de offentlige finanser. Danmark er et af de lande, der bruger relativt flest ressourcer på beskæftigelsespolitikken, jf. tabel 3. Tallene er fra 2009, og det skal bemærkes, at arbejdsløsheden i Danmark (6,0 procent) på det tids-

Tabel 3. Offentlige udgifter til aktive og passive beskæftigelsesforanstaltninger 2009 som procent af BNP i EU samt udvalgte lande

	Ialt	Administration mv.	Aktive foranstaltninger	Dagpenge mv.
EU 27	2,2	0,2	0,6	1,4
Danmark	3,2	0,3	1,2	1,7
Sverige	1,8	0,4	0,7	0,7
Tyskland	2,5	0,4	0,6	1,5
Storbritannien	0,7	0,3	0,0	0,3
Polen	1,6	0,1	1,2	0,3

Kilde: Eurostat.

Tabel 4. *Styrker og svagheder ved den danske flexicurity-model*

Aktører	Styrker	Svagheder
Arbejdsgivere	Fremmer innovation og omstillingsevne. Giver fleksible virksomheder.	Relativt høje lønninger (bl.a. pga. høje indkomstskatter, som skal betale security-delen).
Lønmodtagere	Relativt høj løn og beskæftigelse. Støtte til uddannelse.	Ringe tryghed i ansættelsen. Stort omstillingspres.
Samfund	Partsopbakning til en dynamisk økonomi. Relativt stabile økonomiske og sociale forhold.	Store offentlige udgifter (bl.a. til uddannelse og social sikring).

punkt var betydeligt lavere end EU-gennemsnittet (8,9 procent). Alligevel var de relative udgifter klart højere i Danmark end i EU som helhed.

Foruden store offentlige udgifter (som jo beklages og bekæmpes af den samme arbejdsgiverside som lovpriser flexicurity-modellen!) kan der også identificeres andre negative aspekter ved modellen, især i form af manglende tryghed i ansættelsen og et stort omstillingspres på lønmodtagerne. De usikre vilkår vanskeliggør et langsigtet perspektiv på arbejdslivet med udsigt til avancement i takt med, at ens erfaringer og kvalifikationer øges. I stedet er der risiko for en rutsjetur ned til dårligere og endnu mere usikre jobs (jf. Standing 2011). Som et alternativ til den sædvanligvis éntydigt positive vurdering af flexicurity-modellen prøver vi at nuancere billedet i tabel 4 ved at pege på såvel styrker som svagheder ved modellen.

Forandringer der berører de danske modeller

Uden at foregribe en konklusion om de danske modellers død eller forestående død, er det dog åbenbart, at de seneste mange års ny-liberalistiske ideologiske og politiske strømninger har svækket den kollektivt baserede solidaritet blandt lønmodtagerne og fremmet en individualistisk orienteret indretning af samfundet – herunder en nedskrivning af velfærdsstatens sociale an-

svar. Ifølge disse strømninger er det først og fremmest markedsmekanismerne, der skal styre relationerne på arbejdsmarkedet. Kollektivt baserede reguleringer i form af kollektive aftaler og lovgivningsbaserede sociale sikringer skal begrænses mest muligt for ikke at ødelægge den frie konkurrence på markedet, og det enkelte menneske må i stigende grad være sin egen lykkes smed (Standing 1999).

Vi vil i det følgende rette blikket mod nogle udviklingstræk, der har præget de seneste to årtier, og som udfordrer og tendentielt undergraver den danske model. Her er en præcision nødvendig. At den danske model undergraves er ikke ensbetydende med, at reguleringen af arbejdsmarkedet forsvinder. I en vis forstand vil der altid være en dansk model, og forandringer kan tolkes som, at den danske model udvikler sig eller tilpasser sig nye omstændigheder, men altså fortsat essentielt er den samme model: *plus ça change, plus c'est la même chose!* Forandringer kan imidlertid også være så grundlæggende, at systemet eller modellen ikke længere er den samme 'ting'. Når vi taler om undergravende tendenser, mener vi især tendenser, som forandrer selve balancen mellem arbejdsgiver- og lønmodtagerinteresser. Hvad enten det drejer sig om aftalemodellen eller flexicurity-modellen, er en vis balance mellem kapital og arbejde, eller et noget-for-noget princip, et helt afgørende kendetegn. Hvis derfor balancen

og de byttemøder, der foregår mellem parterne (Bevort m.fl. 1992) ændres mærkbart, så er det tid til at overveje, om vi her i 2012 har at gøre med den samme model som den, der blev rost så meget i de foregående årtier. I de følgende afsnit tager vi nogle udviklingsstræk op, som efter vores opfattelse i betydelig grad har påvirket det danske arbejdsmarkedssystem gennem de sidste par årtier. Det drejer sig om de reguleringsmæssige tiltag, der er kommet fra den Europæiske Union (EU), den decentralisering der er sket i det danske aftalesystem, svækkelsen i opslutningen til fagbevægelsen og a-kasserne samt den forskydning, der er sket i beskæftigelsespolitikken.

EU's påvirkning af danske arbejdsmarkedsrelationer

Det grundlæggende princip i den Europæiske Union har altid været at fremme konkurrencen på det indre marked og beskytte det mod konkurrence udefra. Da dette princip blev sat i højsædet i 1980'erne og aftalerne om det indre marked vedtaget og udbygget med politiske og økonomiske reformer i løbet af 1990'erne, blev der også sat gang i en række reformer af arbejdsmarkedets regulering – først og fremmest gennem vedtagelse af en række direktiver, som de enkelte medlemslande er forpligtet til at gennemføre gennem national lovgivning. Direktiverne blev anset for at være nødvendige for at skabe mere ensartede spilleregler, når kapital og arbejdskraft frit kunne bevæge sig over grænserne, og de skulle samtidig formindske de eksisterende forskelle mellem landene med hensyn til social beskyttelse af lønmodtagerne (Hoffmann m.fl. 2003).

Hvis der eksisterer for store forskelle med hensyn til lønniveau og sociale rettigheder imellem landene, vil der for det første være ulige konkurrence mellem virksomhederne i de forskellige lande, og for det andet vil arbejdskraftens frie bevægelighed

medføre risiko for 'social dumping'. Hvis der derimod indføres en fælles europæisk regulering af de grundlæggende arbejdsbetingelser på et passende højt niveau, vil konkurrencen i det mindste ikke medføre en nedadgående spiral for standarderne i lønmodtagernes arbejdsbetingelser.

Selvom mange i Danmark – herunder store dele af fagbevægelsen – var meget skeptiske over for den ny-liberalistiske tankegang, der dominerer EU, var der fra midten af 1990'erne frem til krisens udbrud i 2008 tale om en positiv udvikling, hvor både beskæftigelsen og reallønnen var stigende. Og selvom skepsissen mod de konkrete EU-direktiver på arbejdsmarkedet i begyndelsen var meget stor, fordi man frygtede, at det danske niveau ville blive sænket og ikke mindst, at den danske model med aftaleregulering ville blive erstattet af lovgivning, har det overordnet set vist sig, at EU-direktiverne ikke har været med til at sænke standarderne på det danske arbejdsmarked, ligesom aftalesystemet – trods øget lovgivning – har bevaret sin centrale rolle.

EU-direktiverne har den fordel frem for kollektive overenskomster, at alle på arbejdsmarkedet er omfattet af reguleringen. De beskytter lige som anden lovgivning ofte de svageste grupper, der må tage et arbejde på det uorganiserede og uregulerede arbejdsmarked. Derved formindskes konkurrencen på arbejdsmarkedet som helhed. Der bliver så at sige lagt en bund, der begrænser udbredelsen af de mest horrible arbejdsforhold. Man kan videre hævde, at den bund der lægges med direktiverne og lovgivning, kan forbedre niveauet for de reguleringer der fastlægges gennem det kollektive aftalesystem. Men skeptikere vil også fortsat kunne påstå, at det svækker aftalemødelen.

Arbejdstidsdirektivet og deltidsdirektivet er eksempler på EU-regulering, der har haft direkte konsekvenser for forhold, der ellers udelukkende blev reguleret af kollektive af-

taler i Danmark. Direktivet om udstationerede arbejdere og det såkaldte servicedirektiv er eksempler på direktiver, der direkte regulerer den grad af konkurrence, der kan følge af arbejdskraftens frie bevægelighed. Endelig er der andre direktiver, der primært regulerer samarbejdsforholdene i store internationale koncerner, og dermed slet ikke konkurrerer med national regulering, nemlig direktivet om europæiske samarbejdsudvalg og direktivet om de ansattes repræsentation i europæiske selskabers bestyrelser.

Selvom EU-direktiverne ofte har fået skyld for at true den danske model, er det efter vores opfattelse ikke blandt dem, men nok så meget i den europæiske domstols afgørelser, at man kan finde indgreb, som har negative følger for den danske model. Dommen fra 2006 om organisationsfriheden er et eksempel på en EU-regulering, der hæmmer den kollektive interessevaretagelse og understreger individets rettigheder. Efter mange års tovtrækkerier – senest havde den borgerlige regering, der kom til magten i 2001, en afskaffelse af eksklusivaftalerne på programmet – gjorde dommen endegyldigt eksklusivaftaler ulovlige. Eksklusivaftalerne havde historisk spillet en vigtig rolle for fagforeningernes interessevaretagelse, idet de sammen med det kollektive aftalesystems aktionsret for at opnå en overenskomst kunne bidrage til den kollektive aftaledækning af enkeltvirksomheder og medlemsrekruteringen til de fagforeninger, der havde overenskomsten, dvs. forhindrede indbyrdes konkurrerende fagforeninger.

Endnu større betydning kan den såkaldte Laval-dom fra 2007 samt de beslægtede Viking- og Rüffert-domme vise sig at få (Bücker & Warneck 2010). Laval-dommen, hvis konsekvenser fortsætter med at være et varmt debateme på europæisk niveau, gav ikke svenske fagforeninger ret med hensyn til de kampskridt, de havde valgt med det mål at opnå en overenskomst med en lettisk

arbejdsgiver, der opererede i Sverige. Dommen, der baserer sig på en fortolkning af EU's udstationeringsdirektiv, giver også problemer på det danske arbejdsmarked. Ifølge udstationeringsdirektivet kan opholdslandet forlange, at den udstationerede lønmodtager aflønnes svarende til landets mindsteløn. Eftersom der i Danmark ikke er fastsat nogen mindsteløn, er det overladt til arbejdsgiveren og de ansatte at forhandle sig frem til en løn. Hvis virksomheden ikke er dækket af en overenskomst, er det den enkelte lønmodtager og arbejdsgiveren, der aftaler lønnen. Den relevante faglige organisation kan så forsøge at opnå en overenskomst med den udenlandske arbejdsgiver på samme måde, som det bliver forsøgt og oftest gennemført i forhold til en dansk arbejdsgiver. Det er imidlertid her Laval-dommen anfægter fagbevægelsens ret til kæmpe med de samme midler, som den er vant til i forhold til indenlandske arbejdsgivere.

Laval-dommen er således med til at fremme en allerede eksisterende tendens, nemlig at arbejde i Danmark i voksende udstrækning udføres af udenlandske firmaer og lønmodtagere, og at dette i betydelig grad sker *uden for* rammerne af den danske model (Hansen & Hansen 2009).

Medlemskabet af EU har lige fra starten aktualiseret debatten om 'social dumping' og problemet er nærmest selvsagt ikke blevet løst. Så længe der ikke findes fælles reguleringer af arbejdsmarkedet i EU, og så længe de sociale forskelle er så store mellem de forskellige regioner, vil problemet ikke blive løst. For Danmarks vedkommende er problemet jo delvist selvforskyldt på grund af fastholdelsen af aftalesystemet og deraf følgende modstand mod almengørelse af overenskomststandarder. Fagbevægelsen har igennem de seneste mange år – specielt efter optagelsen af de nye medlemsstater fra Central- og Østeuropa – forgæves forsøgt at løse problemet (LO 2011c), men arbejds-

giversiden har indtil nu været afvisende. Efter at have fået nogle symbolske indrømmelser ved overenskomstindgåelsen i 2010 lykkedes det ikke fagbevægelsen at rokke arbejdsgiverne en tomme i 2012.

De relativt få rapporter, der foreligger om social dumping, peger på, at de største forskelle mellem danskere og migrantarbejdere er at finde i udenlandske virksomheder, altså blandt udstationerede arbejdere. Generelt er migrantarbejderne lønnet dårligere end danskerne, deres arbejdsmiljø er dårligere, de har længere arbejdstid, tempoet er højere og en række andre levekårs-relaterede forhold er ringere end for danskere, og de er i langt mindre grad medlemmer af fagforeninger og dækket af kollektive overenskomster (Hansen & Hansen 2009; Arnholtz & Hansen 2011; Pedersen & Thomsen 2011).

Decentraliseringen af aftalesystemet

Det kollektivt solidariske princip i overenskomstreguleringen kommer stærkest til udtryk i en centraliseret overenskomststruktur, hvor der gælder de samme regler for alle. Med centraliserede og solidariske overenskomster opnås den mest effektive begrænsning af konkurrencen mellem sælgerne af arbejdskraften. Lønmodtagerne skal ikke konkurrere på løn og arbejdsbetingelser om de ledige jobs. Og det skal køberne, arbejdsgiverne, heller ikke: Når løn og øvrige arbejdsbetingelser er fastsat på forhånd, må arbejdsgiverne konkurrere om andre ting, f.eks. opnåelse af højest mulig produktivitet gennem investering i nye maskiner og kvalificering af arbejdskraften.

Ved et meget decentraliseret og individualiseret aftalesystem formindskes forskellen til den frie konkurrence. Dermed bliver de skiftende konjunkturer for økonomien som helhed og for de enkelte virksomheder eller brancher afgørende for arbejdskraftens pris, og der opstår store variationer over tid og mellem de enkelte fag, brancher og

virksomheder. I perioder med tilnærmelsesvis fuld beskæftigelse er et decentraliseret overenskomstsysteem en fordel for lønmodtagerne, mens det i perioder med høj arbejdsløshed er en fordel for arbejdsgiverne, og gennem tiderne har skiftene mellem centralisering og decentralisering i store træk fulgt arbejdsgivernes interesser.

Et relativt decentraliseret system i 1950'erne blev gradvist centraliseret frem til starten af 1980'erne, hvor en decentraliserings-tendens begyndte at tage form, ved at de enkelte fagforbund eller karteller og medlemsorganisationer af DA blev overenskomstparter i stedet for LO og DA. Med DA's omfattende organisationsændringer i starten af 1990'erne fik dette system sin endelige udformning, og overenskomsterne på det private arbejdsmarked forhandles nu hovedsageligt i 4-5 brancher, der dog dækker et utal af overenskomster.

Det næste element i decentraliseringen var lønsystemerne: Siden starten af 1990'erne er det lykkedes DA at få begrænset antallet af overenskomster og lønmodtagere med et normallønssystem, dvs. en aflønning, der aftales ved indgåelsen af den nationale overenskomst og dækker hele overenskomstperioden. I stedet er et mindsteløns- eller minimallønssystem, eller overenskomster helt uden lønsatser, blevet udbredt. Disse fleksible systemer dækker nu omkring 85 % af overenskomsterne og betyder, at lønniveauet ved de centralt forhandlede overenskomster kun er retningsgivende for de lønforhandlinger, der finder sted på den enkelte virksomhed.

Der er ingen tvivl om, at decentraliseringen af overenskomstsysteem har været en markant tendens gennem de seneste 20-25 år, men det er også klart, at denne decentralisering ikke er ført helt igennem, således at aftalerne for alvor individualiseres og virksomhedsrettes. Det skyldes både modstand fra fagbevægelsen og et ønske fra arbejds-

giverside om fra centralt hold at styre udviklingen. Ifølge den dominerende arbejdsgiverorganisation DI skal industrien være niveaulæggende, fordi industrien skal være konkurrencedygtig på verdensmarkedet, så dermed bliver de fleste overenskomstforløb i realiteten styret af en meget lille elite.

I langt de fleste tilfælde bliver det endelige afstemningsgrundlag samlet i forligsinstitutionen, som så at sige – i samdrægtighed med DA og LO – sørger for at en samlet pakke går til afstemning. I nogle tilfælde indeholder dette forslag til nye overenskomster også overenskomster, hvor parterne ikke er nået til enighed, men hvor forligsmanden blot har taget elementerne fra de indgåede forlig og overført dem på de manglende områder. Dermed etableres en samlet pakke, der som følge af afstemningsreglerne er meget vanskelig at få forkastet, og som i meget høj grad er resultatet af en koordineret og centraliseret proces. I de tilfælde, hvor en skitse bliver forkastet og staten griber ind og ophøjer mæglingforslaget til lov, kan centraliseringen siges at være endnu mere udtalt.

Disse tendenser er blevet kaldt 'centraliseret decentralisering' (Due m.fl. 1994), 'relativ autonomi' eller 'sammenhængende fragmentering' (Lind 2004a) for at beskrive, at det er for ensidigt og firkantet blot at betegne overenskomstindgåelsen som decentraliseret. I særdeleshed ville en sådan betegnelse være misvisende i en international sammenligning. I langt de fleste lande har lignende tendenser gjort sig gældende, og i nogle lande – først og fremmest Storbritannien – er overenskomsterne ofte meget mere lokale, og der findes ikke nogen samordnende systemer. I andre lande, f.eks. Frankrig, hvor enkelte overenskomster danner grundlag for en lov, der så dækker hele det pågældende område, kan det hævdes, at centraliseringen er endnu mere udtalt end i Danmark.

Ikke desto mindre er der med decentraliseringen sket en magtforskydning i arbejdsgivernes favør i og med, at lokale aftaler, der udfylder de centrale overenskomster, eller som indgår i samarbejdsudvalgets regi, ikke er omfattet af strejkeretten (Kristiansen 2004). Lokale styrkeforhold, som bl.a. beror på de økonomiske konjunkturer, og på hvor undværlige eller uundværlige de ansattes kvalifikationer er for virksomheden, bliver derfor mere afgørende. En hel del tyder på, at der med decentraliseringen er fulgt nogle nye bytteforhold mellem ledelse og ansatte. Mens de ansatte i nogle tilfælde har fået nye fordele i form af eksempelvis et mere ansvarsfuldt og udviklende arbejdsliv, er de også blevet bundet op på mere grænseløst at skulle tjene virksomhedens interesser. Mens de tidligere, centraliserede overenskomster indebar tydelige grænser mellem arbejdstid og fritid – ud fra den faglige bytteformel 'gør din pligt og kræv din ret' – er grænserne nu mere flydende. Undersøgelser har vist, at næsten halvdelen af de lønmodtagere, der er organiseret under LO, enten 'altid' eller 'ofte' er tilgængelige for deres arbejdsplads uden for arbejdstiden (Lund & Hvid 2007), mens 43 % af lønmodtagerne står til rådighed for deres arbejdsplads i ferierne, bl.a. via mobiltelefon og e-mail (Ugebrevet A4, 2008). Dette signalerer en forskydning, hvor lønmodtagernes interesser i stigende grad underordnes virksomhedernes behov, ligesom partssamarbejdet på arbejdspladsen i stigende grad synes at foregå på arbejdsgivernes præmisser (Knudsen m.fl. 2011).

Faldende tilslutning til fagforeningerne

Fagforeningerne er for det meste overladt til at tilpasse sig de skiftende betingelser, som afstikkes af et foranderligt arbejdsliv, arbejdsgiverne og de politiske magthavere. Man skulle således tro, at fagforeningerne

Tabel 5. Medlemmer af fagforeninger i Danmark (tusinde personer)

	1985	1995	2000	2005	2009	2010	2011
Arbejdsstyrke*	2.434	2.547	2.614	2.640	2.677	2.676	2655
LO	1.119	1.208	1.167	1.142	987	955	917
FTF	309	332	350	361	358	358	356
AC	74	132	150	163	**133	137	139
Uden for hovedorganisation	198	190	203	227	**340	354	366
I alt organiserede	1.700	1.809	1.802	1.799	1.665	1.631	1.603
Organisationsgrad	70	73	72	72	68	67	67
Hovedorganisationernes andel af samlet medlemstal (%)							
LO	66	65	62	60	54	53	52
FTF	18	18	19	19	20	20	20
AC	4	7	8	9	7	8	8
Uden for hovedorganisation	12	10	11	12	19	19	20

Kilde: LO 2011b

*Selvstændige ikke medtaget

**De kraftige ændringer i AC's og Uden for hovedorganisationers medlemstal skyldes at Ingeniørforeningen og Landinspektørforeningen forlod AC.

fik styrket medlemstilgang i en periode, hvor kapitalismens konkurrenceorientering bliver styrket gennem globalisering og deregulering, og hvor usikkerheden for lønmodtagerne øges. Alligevel oplever især LO-forbundene i disse år en markant medlemstilbagegang.

Den samlede organisationsprocent for hele Danmark toppede i midten af 1990'erne med 73 % og er siden faldet til omkring 67 %. Til trods for at arbejdsstyrken er vokset, er der nu færre medlemmer af fagforeningerne. Medens organisationerne i FTF, AC og uden for hovedorganisationerne har haft medlemsfremgang, er LO gået tilbage. LO er helt uantastet stadigvæk den største hovedorganisation, men fra at organisere to tredjedele er LO's andel af det samlede

antal medlemmer faldet til omkring halvdelen, efter et medlemsstab på omkring 300.000 siden midten af 1990'erne.

Størstedelen af denne medlemstilbagegang skyldes erhvervsstrukturelle forandringer. Der beskæftiges simpelthen færre lønmodtagere i de erhverv og uddannelseskategorier, som typisk er basis for et medlemskab af et LO-forbund. Denne udvikling kan især ses af FTF's og AC's fremgang. Fagforeningerne i disse hovedorganisationer organiserer primært beskæftigede med servicerede erhverv og kategorier af lønmodtagere med en højere uddannelse.

En anden forklaring er en øget tilgang til organisationer uden for hovedorganisationerne. Det drejer sig især om Kristelig Fagforening og organisationerne under Det

Faglige Hus (FK/TS, Fagforeningen Danmark, 2B Bedst og Billigst). Specielt Det Faglige Hus har igennem de senere år haft en medlemsfremgang (siden 2002) på 60.000 medlemmer, medens Kristelig Fagforening har fået ca. 30.000 nye 'kunder', som de selv kalder deres medlemmer. En del af disse medlemmer vælger disse 'gule' fagforeninger af ideologiske grunde (politiske og religiøse), men også økonomiske årsager spiller ind, idet et fagforeningsmedlemskab i disse organisationer er relativt billigt: Organisationerne under Det Faglige Hus har ikke kollektive overenskomster og tilbyder primært retslig bistand til medlemmer, der får problemer.

En vigtig relateret årsag til LO's medlemstab og de 'gule' organisationers seneste fremgang er forbuddet mod eksklusivaftaler i 2006. Det har øget LO's tab af medlemmer siden midten af 2006, men af større betydning er dog sandsynligvis ændringerne i arbejdsløshedsforsikringssystemet.

Forringelser af arbejdsløshedsforsikringen

Som nævnt tidligere hænger den høje organisationsgrad i Danmark – og nogle få andre lande – sammen med arbejdsløshedsforsikringen, idet disse lande har en frivillig arbejdsløshedsforsikring baseret på medlemskab af en a-kasse, det såkaldte Gent-system.

Denne særlige konstruktion medfører typisk, at fagforeningerne – i modsætning til lande med en obligatorisk arbejdsløshedsforsikring – i perioder med stigende arbejdsløshed får en stigende medlemstilgang og omvendt i perioder med faldende arbejdsløshed stagnerer eller direkte mister medlemmer. Når der i disse år dertil lægges, at arbejdsløshedsforsikringen generelt er blevet mindre attraktiv for lønmodtagerne, og at der er etableret øget adgang til tværfaglige a-kasser, svækkes fagforeningernes muligheder for at rekruttere eller fastholde

medlemmer gennem arbejdsløshedsforsikringssystemet.

Arbejdsløshedsforsikringen har altid haft stor betydning for lønmodtagerne og fagforeningerne og i et bredere perspektiv for arbejdsmarkedets virkemåde. Niveaue for social kompensation i tilfælde af arbejdsløshed har ikke blot betydning for den enkeltes levestandard i tilfælde af arbejdsløshed, men også for konkurrencen på arbejdsmarkedet og lønniveaue. I et land som Danmark, hvor der ikke findes lovgivningsmæssige rammer for mindstelønnen, vil dagpengeniveaue og kontanthjælpen have stor betydning for, hvor lav en løn og hvilke øvrige arbejdsbetingelser en arbejdsløs vil acceptere. Dermed påvirker dagpenge-niveaue også løndannelsen og arbejdsbetingelserne i øvrigt.

Foruden dagpengesatserne har de øvrige betingelser for at opnå ret til arbejdsløshedsdagpenge samt de arbejdsløses forpligtigelser til at stå til rådighed for arbejdsmarkedet, meget stor betydning og har altid været kilde til uenighed mellem arbejdsmarkedets parter og mellem partierne i Folketinget.

Det 'generøse' danske dagpengesystem, der ofte fremhæves i flexicurity-debatten, blev udviklet i 1960'erne og 70'erne. Fra 1978 blev efterlønnen en del af det samlede understøttelsestilbud til arbejdsløse. Men siden er systemet blevet væsentligt mindre attraktivt. I 1979 kom de første begrænsninger i adgangen til at blive dagpengeforsikret og modtage dagpenge. I begyndelsen var det særlige grupper, der blev ramt (folk med børnepasningsproblemer og deltidsbeskæftigede) (Lind 1985), men i løbet af 1980'erne og lige siden har stramninger i adgangen til arbejdsløshedsforsikringen og dagpengeretten været tilbagevendende begivenheder. I begyndelsen af 1980'erne kunne en arbejdsløs principielt bevare dagpengeretten uendeligt, hvis vedkommende deltog i beskæftigelsesforanstaltningerne og dermed

genoptjente dagpengeretten. I 2010 blev de seneste stramninger af dagpengeperioden vedtaget, hvor dagpengeretten blev begrænset til to år (midlertidigt forlænget til 2 1/2 år i 2012). Med forringelserne i efterlønsordningen i 1999, 2006 og 2011 er denne efterhånden også blevet et betydeligt mindre aktiv for arbejdsløshedsforsikringen.

Niveauet for arbejdsløshedsdagpengenes kompensationsgrad afbilder på fortræffelig vis den generelle tendens i arbejdsløshedsforsikringens attraktivitet. Siden starten af 1980'erne er arbejdsløshedsdagpengene blevet sænket med ca. 30 % i forhold til lønnen, altså omkring én procent om året, og for en gennemsnitlig LO-arbejder var kompensationsgraden allerede i 2004 nede på under 55 % af tidligere lønindtægt (LO 2006).

Foruden at stille de arbejdsløse langt dårligere end tidligere må det være indlysende, at arbejdsløshedsforsikringen nu om stunder ikke udgør det samme aktiv for at rekruttere nye medlemmer til de faglige organisationer som det var tilfældet tidligere.

Dertil kommer fremvæksten af tværfaglige a-kasser siden 2002, som blev initieret af regeringen, da den ikke kunne samle flertal for en statslig a-kasse. Når der ikke mere er et sammenfald mellem overenskomstens faglige område, den faglige organisering og a-kassernes faglige område, er det vanskeligere for lønmodtagerne at tage sammenhængen mellem fagforening og a-kasse som en naturlig ting. Det bliver mindre indlysende at melde sig ind i fagforeningen, når man melder sig ind i a-kassen. Samtidig faldt tilbøjeligheden til at melde sig ind i en a-kasse over en årrække, indtil tendensen vendte i 2009.

Fra februar 2003 til januar 2011 steg Kristelig A-kasses medlemstal fra 140.000 til 180.000 og Danske Lønmodtageres A-kasse fra 10.000 til 72.000. Men i samme periode faldt SID's, KAD's, TIB's og RBF's a-kassers medlemstal fra 392.000 til den nuværende Faglig Fælles A-kasses 307.000 medlemmer.

LO har traditionelt været den ene af de to skuldre, der har båret den danske aftalemodel. Med den udvikling i fagforenings- og a-kassemedlemsskab, der netop er redegjort for, er det tydeligt, at denne skulder er svækket. Ganske vist kan noget af styrken bibeholdes gennem et samarbejde de tre hovedorganisationer imellem, men væksten i de 'gule' organisationer og hos de uorganiserede viser konturerne af noget nyt: en mere splittet og svag repræsentation af lønmodtagerinteresser.

Den succesrige beskæftigelsespolitik?

Når dansk flexicurity fremhæves, er arbejdsmarkeds- eller beskæftigelsespolitikken en vigtig ingrediens.

En aktiv statslig indgriben i arbejdsmarkedet begyndte at tage form i 1950'erne med dannelsen af et arbejdsministerium, og i løbet af 1960'erne var de fleste institutionelle grundsten lagt med specialarbejderskolerne, en statslig arbejdsformidling og reformeringen af arbejdsløshedsforsikringen. EFG-uddannelserne blev først etableret i løbet af 1970'erne. Inspirationen til denne såkaldte aktive arbejdsmarkedspolitik kom primært fra Sverige, men den danske variant var lidt mindre ambitiøs end den svenske og skulle primært sikre, at de geografiske og kvalifikatoriske barrierer mellem de forskellige delarbejdsmarkeder blev overvundet, hvorved arbejdskraften kunne bevæge sig friere, være mere fleksibel. Dermed kunne man fremme økonomisk vækst, begrænse arbejdsløshed og inflation samt sikre en vis social omfordeling.

Med væksten i arbejdsløsheden siden 1974 blev den aktive arbejdsmarkedspolitik efterhånden suppleret med beskæftigelsesfremmende foranstaltninger, aktiveringspolitikken som den rammende er blevet kaldt efter arbejdsmarkedsreformen i 1994. Denne skulle vedligeholde og udbygge de arbejdsløses personlige og faglige kompetencer, så

de igen kunne komme i ordinær beskæftigelse, dels gennem jobtræning i form af offentlige beskæftigelsesprojekter eller støttet beskæftigelse i offentlige eller private virksomheder, og dels – især fra slutningen af 1980'erne – i form af tilbud om uddannelse.

Med arbejdsmarkedsreformen fra 1994 blev det bestemt, at sådanne aktiveringsforanstaltninger ikke medførte (gen)optjening af dagpengeretten. Dermed blev det af afgørende betydning, at foranstaltningerne var af en sådan kvalitet, at de rent faktisk kunne hjælpe de arbejdsløse til et job på ordinære vilkår. Problemet var, at det kun var en lille del, det lykkedes for (15-25 % afhængig af de økonomiske konjunkturer). Typisk var det folk, der kun havde gået arbejdsløse i en kort periode, og typisk dem, der kom i jobtræning i en privat virksomhed. For den store gruppe af aktiverede blev aktiveringen i stigende grad anset som en meningsløs forpligtigelse, og i en rapport fra Arbejdsministeriet i 2000 blev det for første gang erkendt, at den væsentligste effekt af aktiveringen var den såkaldte motivationseffekt: Når tidspunktet for aktiveringen nærmede sig, lykkedes det for en stor del af de arbejdsløse at finde et ordnært arbejde (Arbejdsministeriet 2000).

Med regeringsskiftet i 2001 blev der lagt op til en grundlæggende reform af beskæftigelsespolitikken på flere områder. Programmet 'Flere i arbejde', som blev vedtaget i sommeren 2002, havde som grundlæggende idé, at det handler om, at den enkelte (ledige) skal rustes og motiveres til at søge og opnå beskæftigelse på det ordinære arbejdsmarked. Parolerne hed: Det skal kunne betale sig at arbejde! Det skal sikres, at alle ledige står reelt til rådighed for arbejdsmarkedet! Den kortest mulige vej til beskæftigelse!

Regeringens næste større ændringer blev aftalt i 2004 i forbindelse med strukturreformen, som blev vedtaget i løbet af 2005.

Denne omfattende reform af den kommunale struktur indeholdt også en markant ændring af beskæftigelsespolitikken administration, som siden helt er blevet lagt over i kommunalt regi. Omend omfanget af statslige regler på ingen måde er aftaget, signalerer overgangen fra statslige arbejdsformidlinger til kommunale jobcentre en statslig (læs: politisk) tilbagetrækning fra ansvaret for beskæftigelsen.

I løbet af de seneste 10-15 år er beskæftigelsespolitikken således blevet lagt grundlæggende om. Som en konsekvens af at staten ikke gennem sin generelle økonomiske politik kan fremme beskæftigelsen (EU's konvergenskriterier og senere stabilitetspagten), er der blevet satset mere på strukturpolitikken, herunder en indsats for at øge arbejdsudbuddet bl.a. gennem de i 2006 og 2011 vedtagne forringelser af efterlønsordningen. Aktiveringspolitikken har også bidraget til denne udvikling. Måske ikke så meget ved at sikre at flere kom i beskæftigelse som følge af opkvalificering og erhvervs-træning, men i hvert fald som et godt middel til at disciplinere arbejdsstyrken til at stille moderate krav til arbejdsbetingelserne.

Med forringelserne i arbejdsløshedsforsikringen og anvendelsen af aktiveringen til disciplinering af lønmodtagerne har beskæftigelsespolitikken ændret karakter siden 1970'erne. Det væsentlige sigte er ikke at kompensere lønmodtagerne for at miste et arbejde, men derimod at styrke incitamenterne til at tage et arbejde og øge konkurrencen på arbejdsmarkedet. Dette medfører reducerede krav til lønstigninger. Når der så oven i købet skæres i støtten til de uddannelser, som kan omskole ledige til nye jobs, som det skete under den borgerlige regering, kan det være problematisk fortsat at betegne dette som en flexicurity-model. Flexibiliteten på arbejdsmarkedet opnås ikke som følge af tryghed ('security'), baseret på en relativ god arbejdsløsheds-

understøttelse og mulighed for løbende opkvalificering, men snarere af frygt for arbejdsløshed og fattigdom. En sådan model kunne måske snarere betegnes som 'flexinsecurity' (Møller m.fl. 2008) og er en vigtig ingrediens i en forøgelse af asymmetrien til arbejdsgivernes fordel.

Konklusion

Sammenlignet med reguleringen af arbejdsmarkedet i andre europæiske lande kan man stadigvæk konstatere nogle særtræk ved noget, man kunne kalde en dansk model – eller rettere: to danske modeller. Men uden at vi har undersøgt alle detaljer, vil vi påstå, at reguleringen af arbejdsmarkedet i samtlige lande har deres *differentia specifica*, og man kan med samme ret som at tale om en dansk model, tale om en britisk, en ungarsk, en belgisk osv. Hvert land har sin særlige konfiguration af de tre reguleringsformer, marked, civilt samfund og stat, som kan give mening som analytiske kategorier i en komparativ analyse.

Diskursen om de danske modeller har ofte drejet sig om deres fortræffeligheder i form af at sikre ro, tryghed, velstand og vækst. Det er forbundet med stor usikkerhed at dokumentere, om dette er sandt. Skyldes eksempelvis en relativ lille økonomisk ulighed i Danmark aftalemodellens solidaritet, skyldes økonomisk vækst et fleksibelt arbejdsmarked og medfører aftalemodellen fredelige og konfliktfrie relationer mellem repræsentanterne for kapital og arbejde?

Vi er kun sporadisk gået ind i denne diskussion, men har blot påpeget, at der kan konstateres både fordele og ulemper ved modellerne.

Derimod har vi beskæftiget os en del med spørgsmålet om, hvordan de danske modeller har udviklet sig i de senere år. Er de særlige karakteristika som aftalemodel og flexicurity-model blevet styrket eller svækket?

Man kan sikkert godt hævde, at de danske modeller stadigvæk er i live, selvom det kan være vanskeligt at afgøre, om det er de samme modeller nu som for 10-20-30 osv. år siden. Men man kunne også i lyset af ændringerne og de til tider krampagtige besværgelser om modellernes fortræffeligheder spørge om *Plus ça change, plus c'est la même chose?*

Forstået som aftalemodellen, hvor reguleringen af arbejdsmarkedet primært baseres på kollektive aftaler mellem fagforeninger og arbejdsgiverorganisationer, består de grundlæggende træk endnu. Men decentraliseringen af overenskomstindgåelsen og fagforeningernes svækkelse har medført, at temaerne oftest bygger på arbejdsgivernes præmisser: Den øgede markedsregulering og -styring er til gunst for den stærke part. Dækningen af de kollektive overenskomster er sandsynligvis vigende i disse år (LO 2011a), men ikke i meget høj grad. Samtidigt kan der formodentlig konstateres en tendens til, at det individbaserede personalearbejde (HRM) får en stigende betydning på bekostning af aftalesystemet. Tendensen er væk fra IR og over til HRM. Ikke nødvendigvis fordi de to reguleringsformer modarbejder hinanden – de understøtter hinanden i de fleste tilfælde (Navrbjerg 1999; Knudsen m.fl. 2011) – men fordi ledelsens personalearbejde indtager den mest synlige plads, og de kollektive aftaler forbliver fjerne for de fleste lønmodtagere på arbejdspladsen. Dette har også som konsekvens, at fagforeningerne mister medlemmer: Når de ansatte ikke ser aftalesystemets effekter, men derimod ledelsens HRM-politikker, stiller de sig spørgsmålet: Hvad skal vi med kollektive overenskomster? På denne baggrund mister de et vigtigt incitament til at melde sig ind i fagforeningen.

Videre er der ingen store projekter som eksempelvis demokratisering af arbejdslivet på dagsordenen, og selve princippet

om de frie forhandlinger til regulering af arbejdslivet bliver i perioder ofte antastet af staten (det seneste større indgreb var i 1998, jf. i øvrigt Due & Madsen 2006), lige som området for voluntaristisk regulering bliver begrænset ved at lovgivningen gennem statsmagten og EU-reguleringer æder sig ind på aftalemodellen.

Forstået som flexicurity har den danske model åbenlyst fejret triumfer i perioden fra midten af 1990'erne til sidste halvdel af 00-årene (Beskæftigelsesministeriet 2005). Men nok mest som en politisk-ideologisk konstruktion: Set i lyset af de markante forringelser i arbejdsløshedsforsikringen og omlægninger af beskæftigelsespolitikken kan det virke modsigelsesfyldt at fejre et fænomen, der helt indlysende er blevet svækket. Vi har jo ikke fået mere, men tværtimod mindre af *la même chose*.

Flexicurity-ideologerne antager, at det meget fleksible danske arbejdsmarked var hovedårsag til den økonomiske og beskæftigelsesmæssige vækst, der fandt sted fra midten af 1990'erne og frem til 2008. Det er tvivlsomt, om der er megen forklaringsværdi i denne antagelse (Lind 2004b) og under alle omstændigheder er arbejdsløsheden vokset betydeligt siden 2008 – fleksibilitet eller ej. Flexibiliteten på det danske arbejdsmarked har ikke ændret sig afgørende i denne periode. Den lave rente og boomet i boligsektoren spillede måske en noget vigtigere

rolle for det økonomiske opsving. Dog er det sandsynligt, at fleksibiliteten på arbejdsmarkedet generelt fremmer virksomhedernes konkurrenceevne: Når virksomhederne nemt og hurtigt kan få billig arbejdskraft, når de har brug for den, og derefter nemt og hurtigt kan skille sig af med den, når de ikke har brug for den, må det medføre en del besparelser og derfor muligheder for mere konkurrencedygtige priser. Men denne fleksibilitet kan vel ikke antages at skyldes et højt niveau af sociale ydelser (arbejdsløshedsdagpenge), når disses værdi sammenlignet med lønudviklingen er blevet reduceret med omkring én procent årligt i løbet af de seneste 25-30 år? Snarere skyldes fleksibiliteten frygt og afmagt hos de ansatte, som også understreges af den tiltagende disciplinering af de arbejdsløse. Incitamentstænkningen har i stigende grad vundet frem siden slutningen af 1970'erne og specielt efter 2000. Det ligger uden for denne artikels rammer at redegøre for, hvad der sker med folks adfærd på arbejde, når tryghed og tillid erstattes af frygt og økonomiske incitamenter. Men vi kan ikke undlade at gøre opmærksom på, at fejringen af den danske flexicurity i starten af dette århundrede faldt sammen med en bundrekord for dansk produktivitetsudvikling og vækst (Andersen 2011). Er det en tilfældighed? Eller er det et resultat af, at nutidens danske arbejdsmarked er mere præget af 'insecurity' end 'security'?

REFERENCER

- Andersen, Jørgen Goul (2011): 00'erne var Danmarks tabte årti, i *Politiken* (Analyse), 15.06.
- Arbejdsministeriet (2000): *Effekter af aktiveringsindsatsen*, København, Arbejdsministeriet.
- Arnholtz, Jens & Nana Wesley Hansen (2011): Nye arbejdsmigranter på det danske arbejdsmarked, i Trine P. Larsen (red.): *Insidere og outsiders*, København, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 109-132.
- Auer, Peter (2000): *Employment revival in Europe*, Geneva, ILO.
- Bauman, Zygmunt (2001): *The Individualised Society*, Cambridge, Polity.
- Bean, Ron (1994): *Comparative Industrial Relations*, London and New York, Routledge.
- Beskæftigelsesministeriet (2005): *Flexicurity*. Ud-

- fordringer for den danske model*, København, Beskæftigelsesministeriet.
- Bevort, Frans, John Storm Pedersen & Jon Sundbo (1992): *90'ernes personaleledelse – et paradigmeskift*, Herning, Systeme.
- Bredgaard, Thomas, Flemming Larsen & Per Kongshøj Madsen (2007): Flexicurity – afklaring af et begreb i bevægelse, i *Tidsskrift for Arbejdsliv*, 9, 4, 8-25.
- Bücker, Andreas & Wiebke Warneck (red.) (2009): *Viking – Laval – Rüffert: Consequences and Policy Perspectives*, Bruxelles, ETUI.
- Børsting, Harald (2011): Et forsvar for den danske model, *Politiken*, kronik, 29.10.2011.
- Due, Jesper & Jørgen Steen Madsen (2006): *Fra storkonflikt til barselsfond*, København, Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Due, Jesper & Jørgen Steen Madsen (2009): *Forligsmagere og forumshoppere – analyse af OK 2008 i den offentlige sektor*, København, Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Due, Jesper, Jørgen Steen Madsen & Carsten Strøby Jensen (1993): *Den danske model. En historisk sociologisk analyse af det danske aftalesystem*, København, Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Due, Jesper, Jørgen Steen Madsen & Nikolaj Lubanski (2000): Nordic Labour Relations: Between national autonomy and EU integration, i R. Hoffmann m.fl. (red.): *Transnational Industrial Relations in Europe*, Düsseldorf, Hans Böckler Stiftung, 149-76.
- Dunlop, John (1958): *Industrial Relations Systems*, New York, Holt, Rinehardt and Winston.
- Elvander, Niels (1988): *Den svenska modellen*, Stockholm, Publica.
- European Commission (2011): *Industrial Relations in Europe*, Brussels.
- Galenson, Walter (1952): *The Danish System of Labor Relations – a study in industrial peace*, Cambridge, Mass., Harvard University Press.
- Ganssmann, Heiner (2000): Labour market flexibility, social protection and unemployment, i *European Societies*, 2, 3, Amsterdam, ESA, 243-269.
- Hansen, Jens Arnholz & Nana Wesley Hansen (2009): *Polonia I København – et studie i arbejdsmigranternes løn- og arbejdsvilkår i Storkøbenhavn*, København, FAOS.
- Hasselbalch, Ole (2005): *Arbejdsmarkedets regler 2005*, København, Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Hedborg, Anna og Rudolf Meidner (1984): *Folkhemsmodellen*, Borås.
- Hoffmann, Rainer m.fl. (red.) (2003): *European Integration as a Social Experiment in a Globalized World*, Düsseldorf, Hans Böckler Stiftung.
- Hyman, Richard (1975): *Industrial Relations – a Marxist Introduction*, London and Basingstoke, Macmillan.
- Jacobsen, Kurt & Dorthe Pedersen (2010): *Kampen om den danske model*, København, Informations Forlag.
- Jensen, Carsten Strøby (2007): *Arbejdsmarkedsrelationer i Danmark – fra konfliktbaseret konsensus til konsensusbaseret konflikt*, København, Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Knudsen, Herman, Ole Busck & Jens Lind (2011): Work environment quality: the role of workplace participation and democracy, i *Work, Employment and Society*, 25, 3, 379-396.
- Kristiansen, Jens (2004) *Den kollektive arbejdsret*, København, Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Lind, Jens (1985): *Arbejdsløshed og velfærdsstat*, Aalborg, Aalborg Universitetsforlag.
- Lind, Jens (2004a): Das dänische Tarifvertragsystem zwischen Kohärenz und Fragmentierung, i *WSI-Mitteilungen*, 7, 2004, Düsseldorf, 367-373.
- Lind, Jens (2004b): Labour Market Policy in Denmark: A European success Story?, i Jens Lind, Herman Knudsen, Henning Jørgensen (red.): *Labour and Employment Regulation in Europe*, Brussels P.I.E. Lang, 299-322.
- Lind, Jens (2009): The end of the Ghent system as a trade union recruitment machinery?, i *Industrial Relations Journal*, 40, 6, 2009, 510-523.
- LO (2006): *Dagpengesystemet. En analyse af dagpengesystemets dækning*, København, LO.
- LO (2011a): *Udfordringerne for den danske model*, København, LO.
- LO (2011b): Hvem organiserer sig – Forklaringer på medlemskab af fagforeninger og a-kasser, *LO-dokumentation*, 3, 2011.

- LO (2011c): *Rapport fra udvalget om social dumping*, København, LO.
- Lund, Henrik og Helge Hvid (2007): *Øje på det grænseløse arbejde*, København, LO.
- Møller, Iver Hornemann, Jens Lind & Henning Hansen (2008): *Aktivering. Disciplinering til arbejde*, CASA og LEO, København og Aalborg.
- Navrbjerg, Steen (1999): *Nye arbejdsorganiseringer, fleksibilitet og decentralisering: et sociologisk case-studie af fem industrivirksomheders organisering og samarbejdsforhold*, København, Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Pedersen, Louise Møller & Trine Lund Thomsen (2011): Arbejdsmigration fra de nye EU-lande, i *Tidsskrift for Arbejdsliv*, 13, 3, 45-63.
- Salamon, Michael (1998): *Industrial Relations. Theory and practice*, London, Prentice Hall.
- Standing, Guy (1999): *Global Labour Flexibility: Seeking Distributive Justice*, Basingstoke, Macmillan.
- Standing, Guy (2011): *The Precariat – the New Dangerous Class*, London and New York, Bloomsbury.
- UgebrevetA4, 31.05.2010.
- Vandaele, Kurt (2011): *Sustaining or abandoning 'social peace'?*, Brussels, ETUI Working Paper 2011.05.
- www.epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home

Jens Lind er lektor ved Institut for Sociologi og socialt arbejde, Aalborg Universitet.
e-mail: jlind@socsci.aau.dk

Herman Knudsen er professor ved Institut for Planlægning, Aalborg Universitet.
e-mail: hk@plan.aau.dk