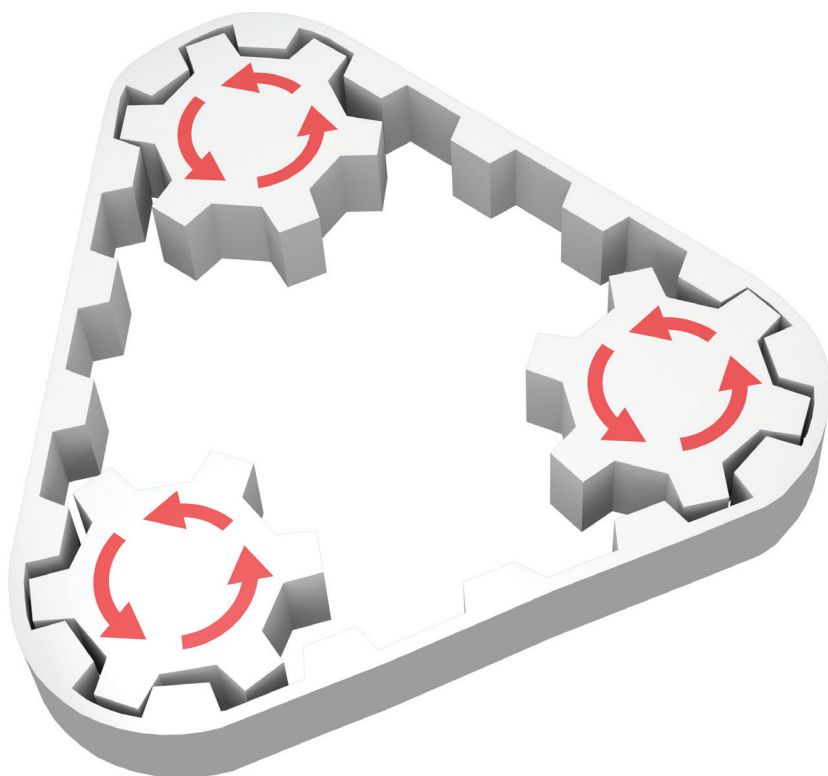


Lisbeth Pedersen og Søren Kaj Andersen

Reformernes tid. Regulering af arbejds- marked og velfærd siden 1990. Dansk landerapport



Lisbeth Pedersen og Søren Kaj Andersen

**Reformernes tid.
Regulering af arbejdsmarked
og velfærd siden 1990.
Dansk landerapport**

NordMod2030. Delrapport 7

© Fafo 2014

ISBN 978-82-324-0128-4

ISSN 0801-6143

Omslagsillustrasjon: illustratorer.com

Omslag: Bente Fausk

Indhold

Projektforord	5
Rapportforord	7
1 Indledning	8
2 Den danske velfærdsstats indretning og hovedudfordringer – en introduktion.....	12
3 Makro-økonomisk politik og koordinering siden 1980	29
4 Udviklingen i det kollektive aftalesystem – 1990 og frem	44
5 Velfærdsreformer i 1990'erne og det ny årtusind	76
6 Ligestilling i velfærdsstaten.....	104
7 Udviklingstræk og udfordringer for den danske velfærdsstat.....	109
Litteraturliste.....	117
Bilag 1 Oversigt over danske overførselsindkomster.....	125
NordMod2030 – publikasjoner og referansegruppe	137

Prosjektforord

Landene i Norden har klare likhetstrekk. Med sine små åpne økonomier, velutviklete velferdsstater og organiserte arbeidsliv, har de gitt opphav til begrepet «den nordiske modellen». Denne samfunnsmodellen, eller disse modellene, har i perioder møtt kritikk: Det har blitt framholdt at modellene kjennetegnes av for store offentlig sektorer, for høye skatter, og for rigide arbeidsmarkeder på grunn av sterke fagforeninger, omfattende kollektivavtaler og reguleringer. De senere årene har modellene fått positiv global oppmerksomhet, fordi landene i Norden har vist gode resultater når det gjelder vekst, sysselsetting, ledighet, likestilling, konkurransekraft, levekår og likhet i forhold til andre land. Evnen til å kombinere effektivitet/vekst og likhet har stimulert til nytenkning og debatt innen politikk og samfunnsforskning.

De nordiske modellene står foran en rekke nye utfordringer, og landene kan ikke hvile på sine laurbær. Eftervirkningene av finanskrisa har ført til en stresstest av de nordiske lands institusjoner og tradisjonelle virkemidler. Ytre endringer som følge av økt global konkurranse, klimaproblemer, migrasjon og europeisk integrasjon, vil i samspill med indre endringer knyttet til en økende, eldre og mer mangfoldig befolkning, urbanisering, og stigende forventninger til helse, utdanning og velferd, sette modellenes bærekraft og fornyelsesevne på prøve. Et kjerne-spørsmål er om samfunnsaktørene vil klare å møte utfordringene, ved å fornye institusjonene og virkemidlene uten at det går på bekostning av målsettinger om rettferdig fordeling, balansert vekst, full sysselsetting og den politiske oppslutningen om modellene.

NordMod – Forvitring eller fornying i Norden 2014–2030?

NordMod2030 er et felles nordisk forskningsprosjekt om hvilke virkninger internasjonale og nasjonale utviklingstrekk kan få for de nordiske samfunnsmodellene. Hensikten med prosjektet er å identifisere og diskutere hvilke risikoer og utfordringer landene vil måtte takle i årene fram mot 2030. Prosjektets mål er dermed å framskaffe kunnskap som kan danne grunnlag for utforming av strategier for å videreutvikle og fornye de nordiske samfunnsmodellene.

Prosjektets hovedrapport skal legges fram i november 2014. Fram til det vil det publiseres en rekke delrapporter og avholdes åpne fagseminarer i alle de nordiske landene. Delrapportene utgjør avgrensede tematiske analyser. Det er i hovedrapporten at prosjektets funn sammenstilles og hovedkonklusjoner trekkes. All aktivitet i prosjektet vil gjøres kjent på prosjektets hjemmeside: www.nordmod2030.org.

- De første delrapportene omhandler de nordiske modellenes grunnpilarer, utfordringer knyttet til framtidige befolkningsendringer, endringer i skattepolitikk og hvordan globalisering påvirker modellenes rammevilkår. Målet er å analysere ytre og indre drivkrefter for endring i modellene.
- Det gjennomføres landstudier i hvert av de fem landene, som beskriver utviklingen fra 1990 til 2013. I landrapportene analyseres endringer i økonomiske, sosiale og politiske indikatorer knyttet til sentrale mål, institusjoner, virkemidler og samfunnsmessige resultater i landene. Landrapportene gir også innspill til utfordringer for de ulike landenes modeller.

- Det vil videre bli utarbeidet egne temarapporter bygd på nordiske sammenlikninger innenfor områdene integrering, velferdstat, den kollektive avtalemødelens framtid, klima-utfordringene og demokrati og deltakelse. Likestillingsutfordringer drøftes gjennomgående i alle rapportene

Nordisk forskergruppe

Forskningsprosjektet gjennomføres av en nordisk forskergruppe med to representanter fra alle de fem nordiske landene, ledet av Fafo. Forskerparene fra de ulike landene har ansvar for landstudiene, og de gir innspill til utforming av andre landstudier. Flere av forskerne bidrar også i andre delrapporter.

Danmark: Danmark: Lisbeth Pedersen (forskningsleder, SFI Det nationale forskningscenter for velfærd), Søren Kaj Andersen (centerleder, FAOS, Københavns Universitet) og Christian Lyhne Ibsen (forsker, ph.d., FAOS).

Finland: Olli Kangas (professor, leder, Kela) og Antti Saloniemi (professor, University of Tampere).

Island: Katrín Ólafsdóttir (universitetslektor, Reykjavik University) og Stefán Ólafsson (professor, University of Iceland).

Norge: Jon M. Hippe (daglig leder, Fafo), Tone Fløtten (instituttssjef, Fafo Institutt for arbeidslivs- og velferdsforskning), Jon Erik Dølvik (seniorforsker, Fafo), Bård Jordfald (forsker, Fafo).

Sverige: Ingrid Esser (forskare, SOFI, Stockholms universitet) og Thomas Berglund (docent, Göteborgs Universitet).

I tillegg til denne kjernegruppa vil også andre forskere bidra i enkelte av delrapportene: Richard B. Freeman (NBER, Harvard), Juhana Vartiainen (VATT), Jan Fagerberg (UiO), Line Eldring (Fafo), Anne Britt Djuve (Fafo), Anne Skevik Grødem (Fafo), Anna Hagen Tønder (Fafo), Johan Christensen (EU European University Institute (EUI), Firenze), m.fl.

Prosjektorganisering

Prosjektets oppdragsgiver er SAMAK – Arbeiderbevegelsens nordiske samarbeidskomité. I tillegg har SAMAK inngått en samarbeidsavtale med FEPS (Foundation for European Progressive Studies) i prosjektperioden om en delfinansiering. Oppdragsgiver (SAMAK) har satt ned en referansegruppe bestående av to ressurspersoner fra hvert av de nordiske landene. Selv om referansegruppa kan gi innspill, er rapportene i prosjektet forfatterens eget ansvar. Dette innebærer at SAMAK som institusjon eller medlemmer i referansegruppa ikke er ansvarlig for innholdet i den enkelte rapport.

Oslo, april 2013

Jon M. Hippe
Prosjektleder

Rapportforord

Denne rapport omhandler arbejdsmarkeds- og velfærdspolitik fra 1990 og frem til i dag. Fokus er på politik og reformudvikling på disse områder, herunder også de udfordringer der angiveligt vil præge arbejdsmarked og velfærd i de kommende år. Rapporten er den danske landerapport i NordMod-projektet – se projektfordet – og bygger ligesom de øvrige landrapporter på eksisterende forskning. Opbygningen af denne rapport er i høj grad et resultat af dialogen og samarbejdet i NordMod-forskergruppen – så tak til alle deltagere i denne gruppe. En særlig tak skal dog gå til Tone Fløtten og Jon Erik Dølvik, begge fra Fafo, for gode og hjælpsomme kommentarer til tidligere udkast af rapporten. Dog skal det understreges, at indholdet i den endelige rapport udelukkende er forfatterens.

Vi vil også gerne takke SAMAK's referencegruppe bag NordMod-projektet, som i forbindelse med præsentation af resultater af rapportarbejdet har kommenteret og diskuteret rapportens indhold.

København, september 2014

Lisbeth Pedersen og Søren Kaj Andersen

1 Indledning

Den danske velfærdsstat blev opbygget gennem tre gyldne årtier i tiden efter 2. Verdenskrig. En langstrakt positiv økonomisk udvikling med høje vækstrater, stigende beskæftigelse og dermed en højere levestandard blev fulgt op af en velfærdspolitik, der udbyggede den sociale sikring, adgangen til uddannelse, behandling ved sygdom m.m. Disse tre årtier blev også en storhedstid for Socialdemokratiet og fagbevægelsen, som begge havde stor andel i politiskudviklingen gennem denne opbygningsperiode. 1970'erne og 1980'erne blev præget af økonomisk krise, hvilket ramte vækst og beskæftigelse hårdt. Dansk økonomi var angiveligt 'på vej mod afgrunden', hvorfor der var behov for grundlæggende forandringer i den økonomiske politik med henblik på at kunne bekæmpe de økonomiske ubalancer. Krisen kom tillige til at omfatte det kollektive aftalesystem, idet arbejdsmarkedets parter i flere forhandlingsrunder var ude af stand til at nå frem til resultater – hvorfor det endte med regeringsindgreb.

Siden fulgte 1990'ernes økonomiske optur med stigende vækst og beskæftigelse, under Nyrup Rasmussen ledet regeringer, - en udvikling, der fortsatte ind i 00'erne. Herefter fulgte et regeringskift, men den gunstige økonomiske udvikling fortsatte og beskæftigelsen blev rekordhøj. Det var på denne baggrund at den nu borgerlige finansminister, Thor Pedersen, i 2006 kom for skade at sige, at 'Danmark snart ville eje hele verden'. Kort efter ramte finanskrisen, hvor dansk økonomi og beskæftigelse blev ramt historisk hårdt – også hårdere end vores nordiske nabolande.

Formålet med denne rapport er at beskrive og analysere udviklingen på en række afgørende arbejdsmarkeds- og velfærdspolitiske områder fra omkring 1990 og frem til i dag. Hovedspørgsmålet er hvordan arbejdsmarkeds- og velfærdspolitik har udviklet sig gennem perioden. Er de grundlæggende karakteristika ved politikførelse og regulering på disse vigtige velfærdsområder de samme i dag som for godt tre årtier siden eller er der sket ændringer? Og i givet fald hvilke er disse ændringer? Endvidere er det målsætningen at pege på en række afgørende udfordringer inden for disse områder i et perspektiv, der rækker frem mod 2030.

Med henblik på at beskrive såvel forandringer som kontinuitet på disse områder gennem perioden skelner vi i rapporten mellem (1) mål og værdier i gennemførte politikker og tiltag som fx lighed, ret og pligt, effektivitet, etc., (2) institutioner og institutionelle forandringer i fx det kollektive aftalesystem, indkomstsikringssystemer mv., (3) konkrete tiltag og initiativer i lovgivning og aftalebestemmelser som fx arbejdsmarkedspolitiske reformer, væsentlige nye bestemmelser i overenskomsterne mv. og (4) resultater og sociale og økonomiske konsekvenser som fx ledighed, udvikling i levevilkår, økonomisk lighed/ulighed (jf. Dølvik 2013). Her er ikke tale om at disse dimensioner behandles systematisk gennem rapporten, snarere at de er ledetråde for opbygningen af teksten.

En forandret omverden

Tiden fra 1990 og frem er som nævnt kendetegnet ved ganske voldsomme konjunkturrelle forandringer, men bag de konjunkturrelle svingninger er der yderligere gennem denne periode sket ganske fundamentale ændringer i vores omverden og dermed i de rammer, der eksisterer for dansk økonomi og velfærd.

Set i det europæiske perspektiv har den økonomiske integration og specielt etableringen af det indre marked i 1993 og udviklingen i det pengepolitiske samarbejde, der kulminerede med den fælles mønt – euroen – i 2002 understreger den økonomiske integration i EU. Udvidelserne af EU fra de 12 vesteuropæiske lande, der var med i slutningen af 1980'erne, til de 28 stater fra såvel Vest- som Øst- og Centraleuropa, der er med i EU i dag karakteriserer en omfattende politisk forandring i det europæiske samarbejde og som har konsekvenser for alle dele af det europæiske samarbejde. Denne udvikling markerer en ny epoke præget af samarbejde og demokrati i Europa, men indeholder også udfordringer. Det handler bl.a. om voldsomme økonomiske forskelle mellem gamle og nye EU-stater. Ser man samlet på EU i dag, så er den økonomiske ulighed på niveau med situationen i USA. Forklaringen er, at der blandt de nye medlemsstater er lande med indkomst- og velfærdsforhold, der ligger langt fra niveauet i de Vesteuropa¹. Set i det globale perspektiv har forandringerne ligeledes været omfattende. Sovjetunionens opløsning i 1991 og Kinas gradvise åbning førte til etableringen af markedsøkonomi i begge disse stater. Hertil kom den økonomiske vækst i Asiens tigerøkonomier i øvrigt, Mellemøsten og Latinamerika. Samlet har dette betydet store politiske forandringer som samtidig har medført gennemgribende økonomiske forandringer, der også har påvirket de nordiske økonomiers rammevilkår.

Reformbehovet

Disse internationale forandringer i politik og økonomi skaber grundlaget for den globalisering, der blomstrer op herefter og som yderligere bliver accelereret af den teknologiske udvikling særligt inden for it og kommunikation. En konsekvens af de politiske forandringer er, at markedsøkonomien breder sig og de finansielle markeder liberaliseres. De ydre forandringer giver i sig selv et pres på dansk regulering. I 1980'erne handler dette i høj grad om økonomiske ubalancer som er udslag af en u hensigtsmæssig styring af dansk økonomi, men det er samtidig en understregning af, at den lille og åbne danske økonomi hænger tæt sammen med, hvad der sker i omverdenen. Der var med andre ord behov for økonomiske reformer, der kunne sikre en nedbringelse af betalingsbalanceunderskud og inflation og dermed sikre økonomisk udvikling, hvor inden for virksomheder kunne skabe en stabil indtjening og dermed grundlaget for vækst og beskæftigelse.

Dette peger direkte over i arbejdsmarkedsreguleringen. Særligt arbejdsgiversiden pressede på for et reformeret aftalesystem, der skulle kunne sikre virksomhedernes muligheder for at være konkurrencedygtige på de internationale markeder. Målsætningen for arbejdsgiverne var forenkling og en større fleksibilitet i reguleringen. Fagforeningerne anerkendte grundlæggende behovet for konkur-

¹ <http://www.nationalreview.com/corner/290260/america-really-more-unequal-europe-jim-manzi>

rencedygtige virksomheder, men arbejdede for kontrolleret udbygning af fleksibiliteten, som kunne fastholde rimelige løn- og arbejdsvilkår.

I forhold til arbejdsmarkedspolitikken var udfordringerne omkring 1990 tydelige på grund af en høj ledighed og som del heraf en høj ungdomsledighed. Det var samtidig indledningen til et årti, hvor socialdemokratisk ledede regeringer gennem en række arbejdsmarkedsreformer bl.a. satte fokus på en mere aktiv beskæftigelsespolitik. Reformtankegangen greb også ind på det socialpolitiske område op gennem den undersøgte periode.

Det var med andre ord ikke kun ydre forhold, men i høj grad også indre problemer, der skabte behov for nye tiltag – for reformer. Samlet er der tale om udfordringer som Danmark langt hen ad vejen delte med de øvrige nordiske lande. Samtidigt er det tydeligt, at disse udfordringer – og reformbehovet - også er del af en europæisk dagsorden. Daværende kommissionsformand, Jacques Delors' hvidbog *Vækst, konkurrenceevne, beskæftigelse – udfordringer og veje ind i det 21. århundrede* (EU-Kommissionen 1993) tematiserer behovet for reformer og netop denne udgivelse kom i vid udstrækning til at præge reformdiskussionerne i de efterfølgende år.

Den danske velfærdsstat - grundstøjljerne

Både specifikt i forhold til velfærds- og arbejdsmarkeds regulering samt mere generelt i forhold til kendetegn ved det danske samfund, så er der en lang række karakteristika som Danmark deler med de øvrige nordiske lande. Det gælder den måde vi har indrettet os på, det vil sige de *institutioner* vi har opbygget, vedrørende fx velfærdsordninger som overvejende er universelle, altså skattefinansierede og tilgængelige for alle. Herunder også en arbejdsmarkedsregulering, hvor arbejdsmarkedets parter og de kollektive aftaler, der indgås imellem dem spiller en afgørende rolle for reguleringen af arbejdsmarkedet. Dette bygger så atter på en høj organiseringsgrad, som vi trods tendenser til fald i de senere år, stadig finder i de nordiske lande.

I forhold til de *resultater* der er blevet skabt, altså de faktiske leve- og arbejdsvilkår, så ligner Danmark ligeledes langt hen ad vejen de øvrige nordiske lande. De udbyggede velfærdssystemer, der reducerer omfanget af fattigdom, en relativt høj grad af økonomisk lighed og i relation hertil også en forholdsvis lav grad af lønspredning er fælles nordiske karakteristika. Med andre ord er ligheds-trækkene set fra et bredere internationalt perspektiv omfattende. Man kan fremhæve en række værdier, som traditionelt har ligget i dansk velfærds politik og som vi har delt med de øvrige nordiske lande. De har omfattet mål som arbejde til alle, indkomstsikkerhed ved arbejdsløshed, sygdom mv., skattebetaling efter evne, lige muligheder i forhold til uddannelse og ret til behandling ved sygdom og dermed også at udjævne økonomiske forskelle. Med afsæt i disse fælles nordiske værdier har Jon Erik Dølvik i et tidligere notat i NordMod-serien argumenteret for, at den traditionelle nordiske velfærds politik har været præget af et nært samspil mellem den økonomiske politik, arbejdsmarkeds- og velfærdsregulering (Dølvik 2013). Samlet danner dette tre grundstøjljer i de nordiske velfærdsstater:

- En solid *makroøkonomisk politik* funderet på frihandel og høj erhvervsaktivitet skabte fundamentet for en stor offentlig sektor, fuld beskæftigelse, større social lighed og gode løn og arbejdsvilkår
- Et *reguleret arbejdsmarked*, hvor parterne i et centraliseret aftalesystem forhandlede løn og arbejdsvilkår, der på en gang sikrede befolkningens levestandard, virksomhedernes konkurrenceevne, høj beskæftigelse, gode sunde arbejdsvilkår og kvalificering af arbejdsstyrken
- *Velfærdsstatslige ordninger* som omfattende universelle sociale ydelser, der sikrede udjævning af levevilkår, uddannelse til alle, høj erhvervsdeltagelse og ligestilling samt et omfattende system af overførselsindkomster, der beskyttede mod indkomstbortfald

En vigtig pointe er at det ikke blot er tilstedeværelsen og funktionsdygtigheden i disse tre søjler, der skabte grundlaget for velfærdsstaten. Det var i høj grad koordineringen og samarbejdsrelationen mellem den økonomiske politik, arbejdsmarkeds- og velfærds politik, der skabte forudsætningerne for at opretholde en velfungerende velfærdsstat, der kunne forene effektivitet og lighed i en lille åben økonomi. Det var med andre ord også en velfungerende koordinering mellem samfundets hovedaktører som var vigtig.

Det er i denne rapport derfor de tre grund søjler for velfærdsstaten, at vi stiller spørgsmålet om, hvordan arbejdsmarkeds- og velfærds politik har udviklet sig i perioden fra omkring 1990 og frem. Det betyder også at rapporten tre hoved kapitler omhandler henholdsvis udviklingen i den markøkonomiske politik (kapitel 2), arbejdsmarkedets parter og det kollektive aftalesystem (kapitel 3) og velfærdsreformer gennem perioden (kapitel 4). Afsluttende samler vi op og diskuterer udviklingen inden for de enkelte 'søjler' samt sammenhængene mellem disse politik- og reguleringsområder. Allerst skal en række grundlæggende udviklingstræk i det danske samfund, dog præsenteres med henblik på at skabe en baggrund for de efterfølgende kapitler.

Endelig skal det bemærkes, at denne rapport er en nordisk udgivelse, hvorfor at vi henvender os til nordiske læsere. Det betyder, at det fra tid til anden er prioriteret at tage informationer og forhold med, som for den oplyste danske læser kan forekomme noget basale. Overvejselsen er, at det for nordiske læsere i øvrigt er nødvendigt at få dette med for at sikre forståelsen. Forhåbningen er, at der vil være mange danske læsere, der samtidig vil få mange detaljer 'på plads'.

2 Den danske velfærdsstats indretning og hovedudfordringer – en introduktion

Indledning

Denne danske landerapport sætter i de tre efterfølgende kapitler fokus på de tre grundpæjle, der kan siges at udgøre velfærdssamfundets fundament: en solid økonomi, gode velfærdsstatslige ordninger og et reguleret arbejdsmarked. Som optakt til gennemgangen i de efterfølgende kapitler giver vi her et introducerende indblik i det, man kan kalde den danske velfærdsstats indretning og hovedudfordringer. Formålet er at give en grundlæggende viden om Danmark, der kan danne baggrund for læsningen af de efterfølgende kapitler. Dette kapitel giver således først en oversigt over fundamentale træk ved det danske folkestyre og velfærdssamfundets indretning, dernæst en beskrivelse den danske befolkning og den demografiske udvikling og endelig en beskrivelse af nogle generelle karakteristika ved og udfordringer for det danske velfærdssamfund..

Tabel 2.1 Kort om Danmark

Styreform	Konstitutionelt monarki, parlamentarisme
Dronning	Margrethe 2.
Statsminister	Helle Thorning-Schmidt, socialdemokrat
Valg	Seneste valg september 2011. Der afholdes valg (mindst) hvert 4. år
Regeringspartier (siden 2011)	Socialdemokraterne, Det Radikale Venstre
Partier i folketinget siden 2011 efter størrelse	Venstre, Socialdemokraterne, Dansk Folkeparti, Det Radikale Venstre, Socialistisk Folkeparti, Enhedslisten, Det Konservative Folkeparti, Liberal Alliance.
Organisering af DK	1 stat, 5 regioner, 98 kommuner
Europæisk medlemskab	EF fra 1973 til 1993 derefter medlem af EU
Areal	43.094 kvadratmeter
Befolkning (januar 2013)	5 603 000
Sprog	Dansk
Valuta	Danske kroner
BNP per capita (2012)	326.600 d.kr.
Beskæftigede (2013)	2.700.000 personer
Ledighed (2013)	5,7 (bruttoledighed, registerbaseret)
Dominerende faglige hovedorganisationer	LO - Landsorganisationen i Danmark, FTF – Hovedorganisation of offentlig og privat ansatte, AC - Akademikerne.
Dominerende arbejdsgiverorganisationer	DA - Dansk Arbejdsgiverforening (hovedorganisation), DI - Dansk industri, Dansk Erhverv, Dansk Byggeri, KL – Kommunernes Landsforening, Moderniseringsstyrelsen (varetager statens arbejdsgiverinteresser)
Faglig organiseringsgrad (2012)	67,3 procent

Kilde: Danmarks Statistik og Beskæftigelsesministeriet

Det danske folkestyre

Danmark er verdens næstældste monarki. Det kan dateres tilbage til 900-tallet, hvor Gorm den Gamle, der betragtes som den første konge, regerede i Jellingedynastiet (opkaldt efter Jellinge i Sønderjylland). I dag er Danmark et konstitutionelt monarki, der regeres af Dronning Margrethe d. 2. Margrethe er den 2. er den anden kvinde regent i en meget lang kongerække. Den første kvindelige regent var Margrethe d. 1., der også blev regent af Norge og Sverige og som i grundlagde Kalmarunionen (Danmark, Norge og Sverige samt en række andre områder i nord, herunder Finland og Island) i 1397.

Danmarks statsminister er i dag den socialdemokratiske Helle Thorning-Schmidt, der siden efteråret 2011 har ledet en koalitionsregering med Socialdemokraterne, Det radikale Venstre og Socialistisk Folkeparti (SF trådte dog ud af regeringen i 2014). Det danske folketing er kendetegnet ved en mandatfordeling, der er spredt på mange partier. Derfor har den danske regering typisk været koalitionsregeringer sammensat af medlemmer fra flere forskellige partier. De større gamle partier er Socialdemokraterne, Venstre, Det Konservative Folkeparti og Det Radikale Venstre, men nye partier er kommet til og flere af de "store" gamle er ikke alle så store længere. Socialdemokraterne har siden 1979 mistet mere end 1/3 af deres mandater, Det Konservative Folkeparti har mistet næsten 2/3 og Venstre er mere end fordoblet. Venstre Socialisterne, der tidligere fungerede som et lille, men dominerende protestparti eksisterer ikke længere, men Enhedsliste er kommet til og optræder nu også som støtteparti for den siddende regering. Fremskridtspartiet var et andet stærkt dominerende protestparti, der kom på banen ved det såkaldte jordskredsvalg i 1973. På det tidspunkt var der opstået en stærk modstand i dele af befolkningen mod det stigende skattetryk. Det medførte stor vælgertilslutning til en række nye partier, herunder Fremskridtspartiet, der kom i folketinget med 28 mandater. Fremskridtspartiet blev nedlagt i 1998, hvor Dansk Folkeparti kom til med en stærkt integrationspolitisk dagsorden, der har haft stor betydning for udviklingen i dansk politik.

Danmark har siden strukturreformen i 2007 været opdelt i 5 regioner og 98 kommuner. Regionernes styrende organer er regionsrådene med 41 folkevalgte medlemmer, som vælges for fire år ad gangen. I spidsen for Regionsrådet står regionsrådsformanden, der vælges af Regionsrådet. Seneste valg til regionsrådene var i november 2013. Kommunerne ledes af en borgmester og en kommunalbestyrelse, der vælges hvert 4. år – senest i november 2013 samtidigt med regionalrådsvalget.

Tabel 2.2 Danske regeringer og folketingets mandatfordeling 1990 til 2014

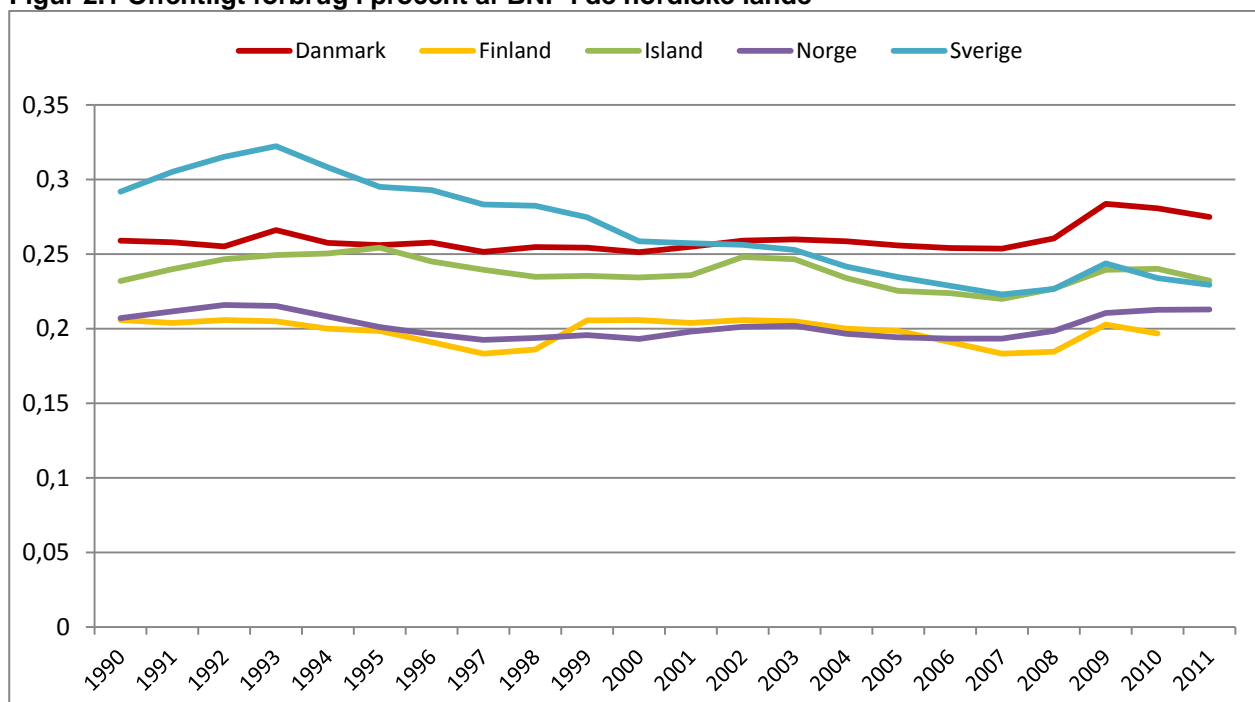
Valgtidspunkt	Statsminister	Regering	Mandatfordeling											
			S	RV	K	V	CD	KrF	SF	VS	Enh	Frp	DF	andre
1979 - okt.	Anker Jørgensen (S)	Socialdemokratiet	68	10	22	22	6	5	11	6		20		5
1981 - dec.	Anker Jørgensen (S)	Socialdemokratiet	59	9	26	20	15	4	21	5		16		
1982 ikke valg	Poul Schlüter (K)	Det konservative folkeparti, Venstre, Centrumsdemokraterne, Kristeligt Folkeparti												
1984 – jan.	Poul Schlüter (K)	Det konservative folkeparti, Venstre, Centrumsdemokraterne, Kristeligt Folkeparti	56	10	42	22	8	5	21	5		6		
1987 – sept.	Poul Schlüter (K)	Det konservative folkeparti, Venstre, Centrumsdemokraterne, Kristeligt Folkeparti	54	11	38	19	9	4	27			9		4
1988 – maj	Poul Schlüter (K)	Det konservative folkeparti, Venstre, Det Radikale Venstre	55	10	35	22	9	4	24			16		
1990 – dec.	Poul Schlüter (K)	Det konservative folkeparti, Venstre	69	7	30	29	9	4	15			12		
1993 ikke valg	Poul Nyrup Rasmussen (S)	Socialdemokratiet, Centrumsdemokraterne, Det Radikale Venstre,												
1994 – sept.	Poul Nyrup Rasmussen (S)	Socialdemokratiet, Centrumsdemokraterne, Det Radikale Venstre, Kristeligt Folkeparti	62	8	27	42	5		13		6	11		1
1996 ikke valg	Poul Nyrup Rasmussen (S)	Socialdemokratiet, Det Radikale Venstre												
1998 - marts	Poul Nyrup Rasmussen (S)	Socialdemokratiet, Det Radikale Venstre	63	7	16	42	8	4	13		5	4	13	
2001 – nov.	Anders Fogh Rasmussen (V)	Venstre, Det Konservative Folkeparti	52	9	16	56			12		4		22	
2005 – feb.	Anders Fogh Rasmussen (V)	Venstre, Det Konservative Folkeparti	47	17	18	52			11		6		24	
2007 – nov.	Anders Fogh Rasmussen (V)	Venstre, Det Konservative Folkeparti	45	9	18	46			23		4		25	5*
2009 ikke valg	Lars Løkke Rasmussen (V)	Venstre, Det Konservative Folkeparti												
2011 – sept.	Helle Thorning-Schmidt (S)	Socialdemokraterne, det radikale venstre, Socialistisk Folkeparti.	44	17	8	47			16		12		22	9**

S = Socialdemokratiet – fra 2002 Socialdemokraterne, RV = Radikale Venstre, K = Konservative, V = Venstre, CD = Centrumsdemokraterne, Krf = Kristeligt Folkeparti, SF = Socialistisk Folkeparti, VS = Venstre Socialisterne, Enh = Enhedslisten, Frp = Fremskridtspartiet, DF = Dansk Folkeparti, *Ny Alliance, ** Liberal Alliance

Velfærdsydelser og den offentlige sektor

Som i de andre nordiske velfærdsstater fylder den offentlige sektor relativt meget i den danske økonomi. Det offentlige forbrug, som groft taget er den offentlige produktion af serviceydelser, der stilles til rådighed for befolkningen, udgør ca. 30 pct. af bruttonationalproduktet. Målt på denne måde er den offentlige sektor i Danmark lidt større end i de øvrige nordiske lande. Måler man den offentlige sektors størrelse ved antallet af ansatte er tilsvarende lidt over en tredjedel af de beskæftigede ansat i den offentlige sektor. Den har udviklet sig fra et niveau på 10 pct. af beskæftigelsen i 1960 til ca. 27 pct. i starten af 1980'erne. Derefter har væksten været begrænset.

Figur 2.1 Offentligt forbrug i procent af BNP i de nordiske lande



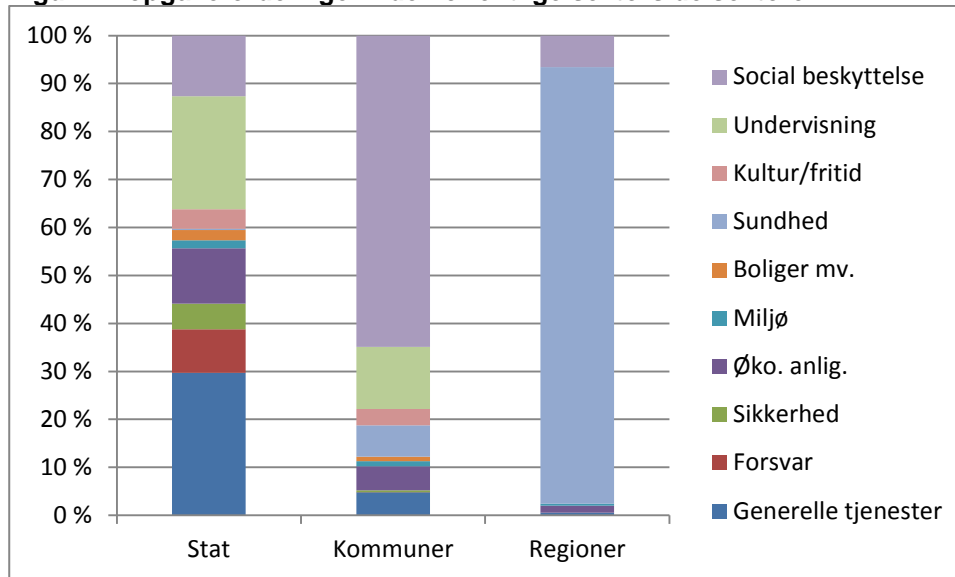
Kilde: OECD, egne beregninger.

Den offentlige sektor har to hovedopgaver. Den producerer offentlige serviceydelser og omfordeler indkomster. Gennem de seneste 25 år har de politiske forandringer af den offentlige sektors ydelser primært vedrørt overførselsindkomsterne. I kapitel 6 gives en grundig gennemgang af reformerne på dette område. Den eneste større reform, der har berørt serviceydelserne var Strukturreformen eller Kommunalreformen, der er navnet på den aftale om sammenlægning af kommuner til et antal på 98, erstatning af 13 amter med 5 regioner og erstatning af 15 statsamter med 5 statsforvaltninger, som trådte i kraft den 1. januar 2007. Antallet af kommuner var forinden på 270. Formålet var at skabe et en kompetencemæssig stærk og økonomisk bæredygtig offentlig sektor, der skulle løse opgaverne med høj kvalitet, så tæt på borgerne som muligt.

I dag leverer den offentlige sektor sine ydelser til borgerne gennem 4 delsektorer: Staten, kommuner og regioner og sociale kasser og fonde. Under de sociale kasser og fonde regner man bl.a. a-

kasserne. Den offentlige sektor opgaver løses primært i staten, regioner og kommuner. Kommunerne er den største producent af offentlige ydelser.

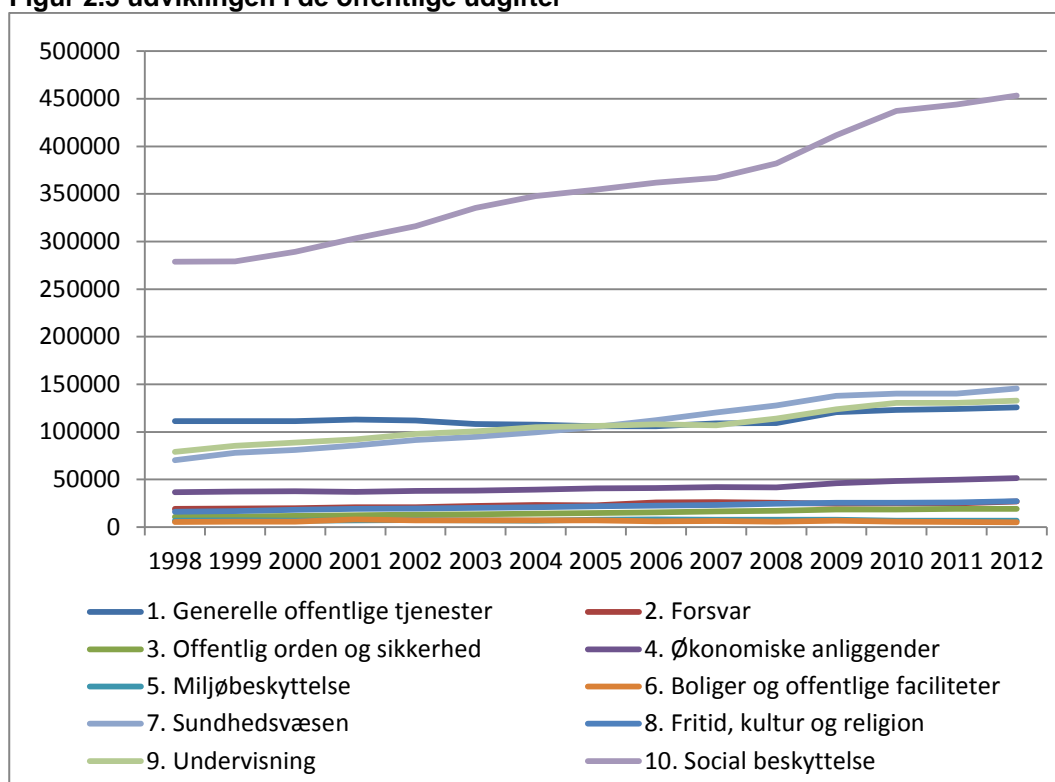
Figur 2.2 opgavefordelingen i den offentlige sektors delsektorer



Kilde: Larsen & Pedersen, 2009

Statens opgaver er blandede, men hovedopgaverne er de generelle tjenester, forsvar, økonomiske anliggender, undervisning og social beskyttelse. De generelle tjenester omfatter drift af demokratiet (folketinget, regionale råd og kommunalbestyrelser) og de økonomiske anliggender omfatter bl.a. erhvervssubsidier. Kommuner løser ligeledes flere forskellige opgaver, men langt hovedparten af udgifterne er knyttet til social beskyttelse. Herudover er undervisning og sundhed blandt kommunens store opgaver. Den sociale beskyttelse, kommunerne leverer, består bl.a. i udbetaling af sociale overførsler, som boligstøtte, børnetilskud, kontanthjælp og sygedagpenge. Desuden står kommunerne for daginstitutioner til børn og institutioner på specialiserede områder fx til personer med handicap. Endelig løser regionerne næsten udelukkende opgaver inden for sundhedsområdet, der her især omfatter drift af sygehusene.

Figur 2.3 udviklingen i de offentlige udgifter



Kilde: Danmarks Statistik

Siden slutningen af 1990'erne er der især sket en stigning i udgifterne til social beskyttelse. Herudover er udgifterne til undervisning og sundhed steget relativt meget. Udgifterne til social beskyttelse er steget over en længere historisk periode. Det skyldes naturligvis velfærdsstartens ambition om at overføre indkomster fra de bedst til de dårligst bemidlede, men det er også et udtryk for en demografisk forandring af befolkningen og for, at en relativt stor gruppe af borger hænger fast i offentlig forsørgelse trods mange forsøg på at begrænse tilgangen til og øge afgang fra ydelserne (jf. gennemgangen af reformer i kapitel 5).

De danske velfærdsgoder omfatter i vid udstrækning hele befolkningen og Danmark har, ligesom de øvrige nordiske lande, et relativt højt ydelsesniveau. Eksempler på universelle velfærdsgoder, hvor ydelsesniveauet internationalt set er relativt højt, er børnechecken, SU og folkepensionens grundbeløb. De danske serviceydelser følger også princippet for den universelle nordiske velfærdsmodel. Serviceydelserne er meget omfattende inden for alle områder, og Danmark er blandt de lande, der har det største omfang af pasningsmuligheder for 0-6-årige. Ved siden af det offentlige udbud af velfærdsservices som børnepasning, sundhed og uddannelse findes der et privat udbud af velfærdsservices. I langt de fleste tilfælde er de private tilbud kraftigt subsidieret. Adgangen til de danske serviceydelser er i høj grad uafhængig af folks indkomstforhold. Børnepasning afviger dog fra den universelle velfærdsmodel pga. den relativt høje brugerbetaling til daginstitutioner, samt en hel eller delvis fripladsordning, der er afhængig af husstandens indkomst. Samtidigt er der områder, hvor de danske velfærdsgoder adskiller sig fra den universelle model. Der eksisterer således behovsprøvede

ydelser i kontanthjælps- og folkepensionssystemet. Dog er folkepensionens grundbeløb en ensartet universel ydelse. Arbejdsmarkedspensionssystemet er dog et område, hvor Danmark klart afviger fra den universelle velfærdsmodel. Både folkepension, dagpenge og barsel kan suppleres med langt gunstigere overenskomstbaserede ordninger. De danske overførselsindkomster er således en kombination af universelle ydelser og ydelser, der giver basal tryghed.

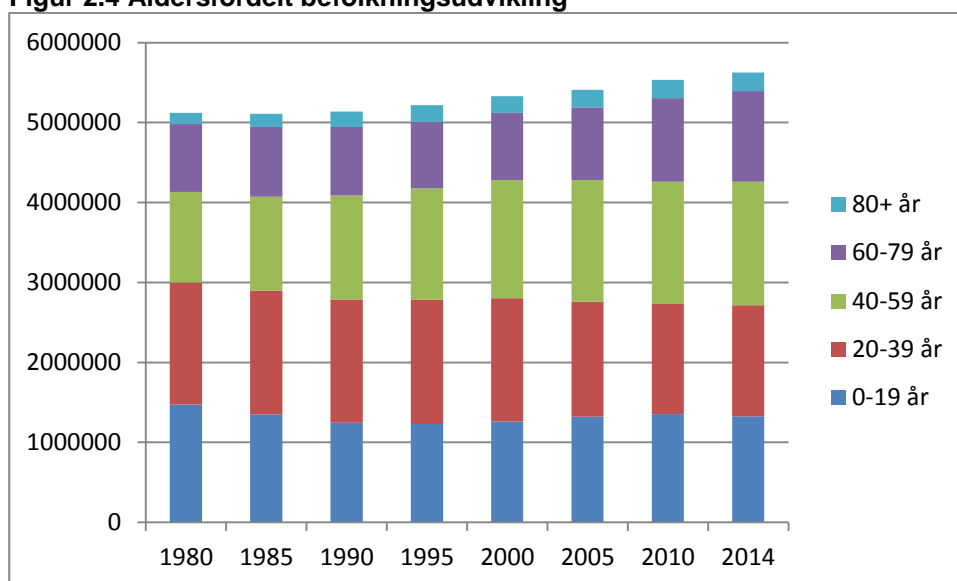
Hovedparten af de sociale velfærdsopgaver udføres i Danmark af den offentlige sektor og debatten om privatisering har ikke fyldt meget i Danmark. Som tidligere omtalt er der dog supplerende socialsikringsordninger, der ikke er offentligt organiseret, og også kerneydelser som arbejdsløshedsforsikring og arbejdsskadeforsikring er privat organiseret (Green-Pedersen, Klitgaard og Nørgaard (2004) og Beskæftigelsesministeriet (2011)). Desuden er der en meget stor del af befolkningen, der ifølge en spørgeskemaundersøgelse (Mandag Morgen, 2014) forventer, at velfærdsservicen vil være indkomstafhængig om 10 år.

I takt med at den gennemsnitlige indkomst er steget i Danmark, er befolkningens ønsker og forventninger om flere og bedre skattefinansierede serviceydelser også steget. Et voksende udbud af serviceydelser er sårbart overfor mobilitet over grænserne. Der er i dag generelt ingen optjeningsregler ift. serviceydelser. Udlændinge kvalificerer sig direkte til ydelserne, når der tages lovligt ophold i Danmark. Eksempelvis har udlændinge, der tager ophold i Danmark, adgang til subsidieret børnepasning eller gratis uddannelse, uden at der betinges på eksempelvis en efterfølgende erhvervsaktiv periode. Ligeledes har danskere mulighed for at trække på ydelserne i perioder af deres liv uden at bidrage til systemet via skatten gennem hele eller dele af deres arbejdsliv. Eksempelvis er det muligt at uddanne sig i Danmark for derefter at tage til udlandet og arbejde i en årrække og efterfølgende igen vende hjem til Danmark og trække på sundhedssystemet senere i livet. I takt med at serviceydelserne vokser i omfang, bliver samfundet således mere sårbart overfor både ind- og udvandring (Beskæftigelsesministeriet, 2011).

Befolkningen og den demografiske udvikling

Danmark er det mindste nordiske land målt på areal, men det næststørste (efter Sverige, der er næsten dobbelt så stort) målt på indbyggerantal. Den 1. januar 2013 boede der 5,6 mil. mennesker i Danmark på 43.094 kvadratkilometer. Danmark har således Nordens højeste befolkningstæthed.

Figur 2.4 Aldersfordelt befolkningsudvikling



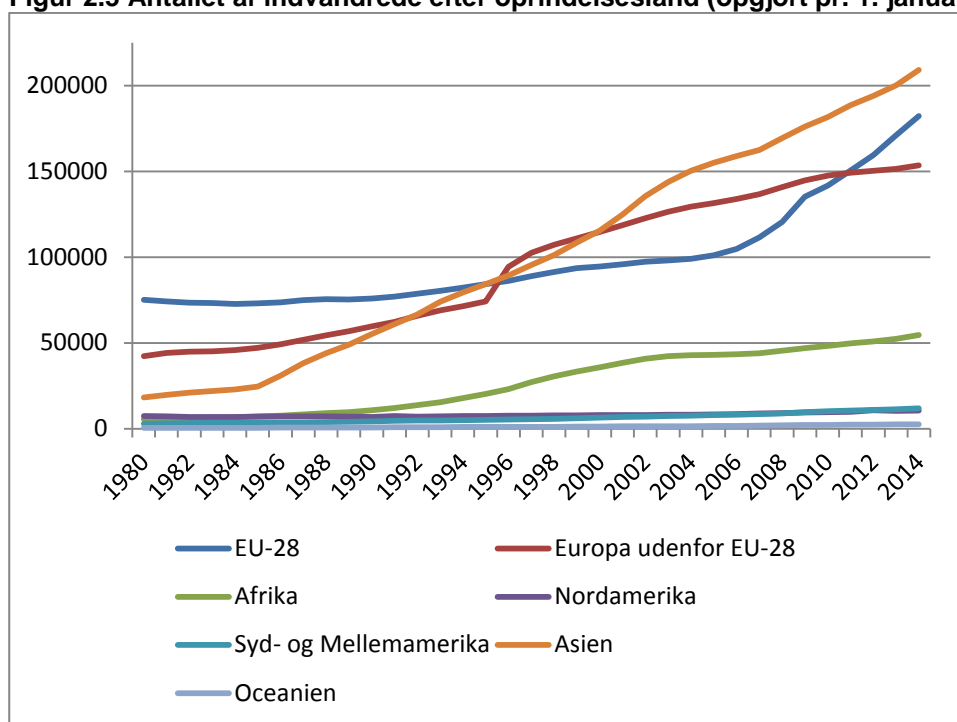
Kilde Danmarks Statistik

Siden 1980 er den danske befolkning forøget med knapt ½ mil. Der er især blevet flere borgere i de ældre aldersgrupper, mens antallet af danskere mellem 0 og 40 år er faldet. Det giver anledning til en bekymring, om der på sigt vil være danskere nok i de erhvervsaktive aldre til at forsørge dem, der er udenfor arbejdsstyrken.

Den relative stigning i antallet af ældre danskere skyldes både et fald i antallet af nyfødte og en stigning i danskernes levealder. Stigningen i danskernes levealder ligger dog en del under den stigning, man finder i de øvrige nordiske lande og i en række af de europæiske land, vi normalt sammenligner os med. Der er ikke nogen enkelt forklaring på den danske bundplacering, når det gælder stigning i levealder, men den danske forebyggelseskommission har peget på en kombination af usund mad, alkohol og rygning (Forebyggelseskommissionen, 2009). Gennemsnitstalle for Danmark dækker over en meget stor ulighed i sundhed. En analyse viser således, at de den rigeste fjerdedel af mænd levede 10 år længere end den fattigste i 2011 (Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, 2013)

Stigningen i den danske befolkning skyldes dog først og fremmest en stigning i antallet i indvandrere og efterkommere. Danskere med dansk oprindelse er således steget med lidt mere end 30.000 personer, mens antallet af indvandrere er steget med ca. 320.000 og antallet af efterkommere med ca. 125.000 personer. Samlet set er andelen af indvandrere og efterkommere steget fra at udgøre knapt 3 pct. af befolkningen i 1980 til at udgøre knapt 11 pct. i 2013. Indvandringen er især kommer fra asien og europæiske lande uden for EU og i nogen grad fra Afrika. Fra midten af 00'erne sker der en markant stigning i antallet indvandrere fra andre EU-lande. Befolkningstilvæksten er på niveau med den svenske, men noget mindre en i Norge og Island (jf. Fløtten, Hermansen, Strand & Transtad, 2013).

Figur 2.5 Antallet af indvandrede efter oprindelsesland (opgjort pr. 1. januar)



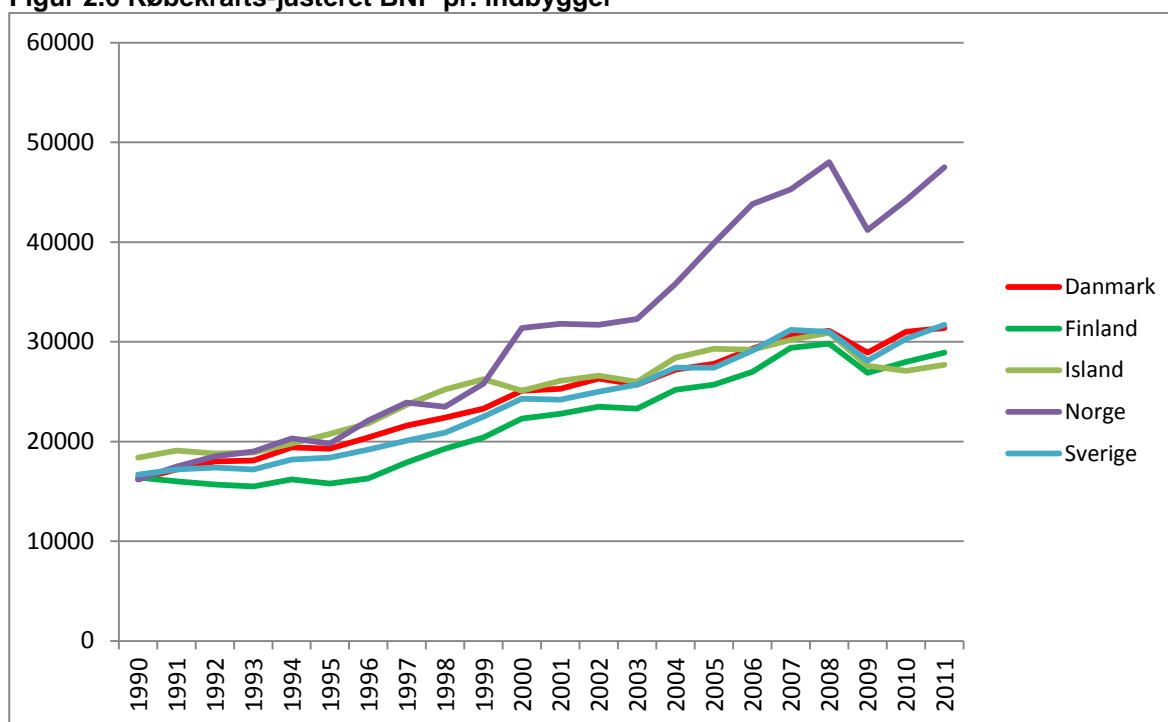
Kilde: Danmarks Statistik

Fremskrivninger af den danske befolkning frem til 2050 peger på en betydelig stigning i antallet af borgere i aldersgrupperne over 70 år og en fortsat stigning i indvandringen fra både vestlige og ikke-vestlige lande (jf. Fløtten, Hermansen, Strand & Transtad, 2013).

Velstand og velfærd

Danmark er det man betegner som en lille åben økonomi - et lille land med en stor udenrigshandel. Danmark var medlem af EF fra 1973 til 1993 og af Den Europæiske Union siden 1993. Danmark har således haft et tættere formelt samarbejde med de øvrige europæiske lande end de andre nordiske lande. Stor udenrigshandel skaber en høj grad af afhængighed af omverdenen og stor følsomhed overfor internationale forandringer, men også mulighed for øget vækst gennem samhandel.

Figur 2.6 Købekrafts-justeret BNP pr. indbygger

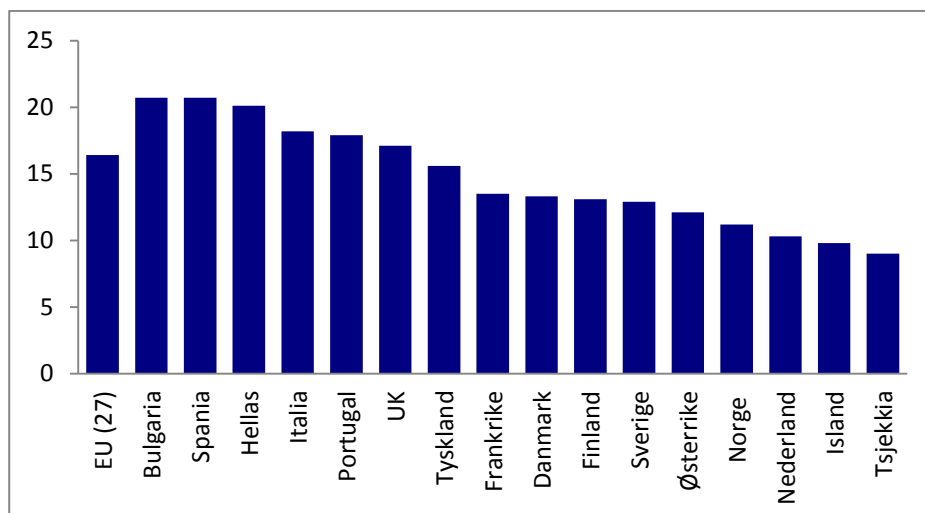


Kilde Eurostat

Vækst og velstand måles almindeligvis ved bruttonationalproduktet pr. indbygger. I 2012 var BNP i Danmark på 326.600 pr indbygger. Fra starten af 1990'erne til år 2000 oplevede Danmark en lang periode med uafbrudt vækst (jf. figur 3.6). Fra 2000 til 2002 var væksten meget begrænset, men herefter steg den igen frem til 2007. Fra 2007 til 2009 (under finanskrisen), faldt BNP betydeligt. Danmark er - sammen med de øvrige nordiske lande - blandt de 10 rigeste lande i den vestlige verden, men overgås af lande som USA, Schweiz og Norge. Ses der bort fra Norge, gennemløber de andre nordiske næsten samme udvikling som Danmark. Norge er klart en historie for sig. Landets BNP pr indbygger er stort set det samme som de andre nordiske lande i 1990, men herefter er Norges stigning markant højere. Hvor de andre lande i 2011 ligger omkring 30.000 Euro, ligger Norge på lidt over 47.000 Euro.

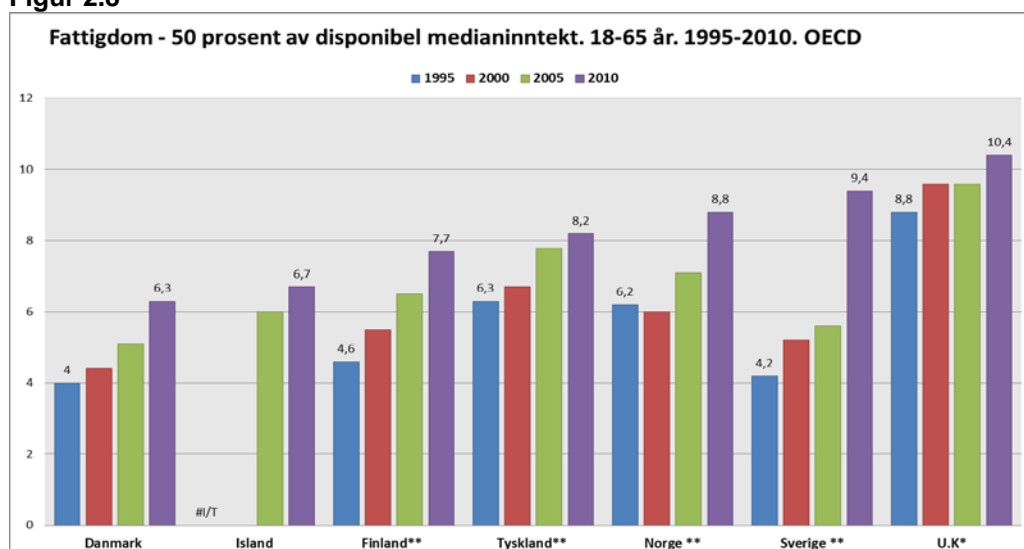
En høj gennemsnitsindkomst pr. indbygger kan i princippet dække over store i indkomsten for landets indbyggere. De nordiske velfærdsstater er imidlertid ikke alene kendetegnet ved en relativ høj gennemsnitlig indkomst, men også ved et begrænset antal af fattige. Det gælder også Danmark.

Figur 2.7 Fattigdom i udvalgte lande målt ved 60 pct. af medianindkomsten



Fattigdom kan måles på flere forskellige måder. Måler man antallet af fattige ved den gruppe af borgere, der har mindre en 60 pct. af median indkomsten, finder man som i figur 2.7 ovenfor, at Danmark lige som Finland og Sverige ligger lidt under EU-niveauet, mens Norge og Island ligger noget under. Når man måler fattigdom ved 60 pct. mediangrænsen, vil man i Danmark medtage en stor del af dem, der er på overførselsindkomster og som ikke almindeligvis betragtes som fattige. Derfor valgte Ekspertudvalget om Fattigdom (2013), der afleverede sin rapport til Social- og integrationsministeren i juni 2013 at afgrænse gruppen af fattige ved dem, der på 3 på hinanden følgende år havde en disponibel indkomst, der lå under 50 pct. af medianindkomsten i befolkningen. Målet på denne måde fandt udvalget, at antallet af fattige i Danmark var steget fra 16.200 i 1999 til 42.000 i 2010. ca. ¼ af de 42.000 var børn. Der er flere grunde til stigningen i antallet af fattige i Danmark. En af dem er, at velstanden generelt er øget i perioden (jf. ovenfor) og at ikke alle fik (lige meget) del i denne velstandsstigning. En anden er, at Danmark op gennem 00'erne indførte reducerede ydelser for visse grupper af kontanthjælpsmodtagere (jf. kapitel 5). Siden er de såkaldt fattigdomsydelser afskaffet (jf kapitel 5) og antallet af personer, der lever under fattigdomsgrænse faldet med 3.000-4.000, hvoraf ca. halvdelen er børn.

Figur 2.8

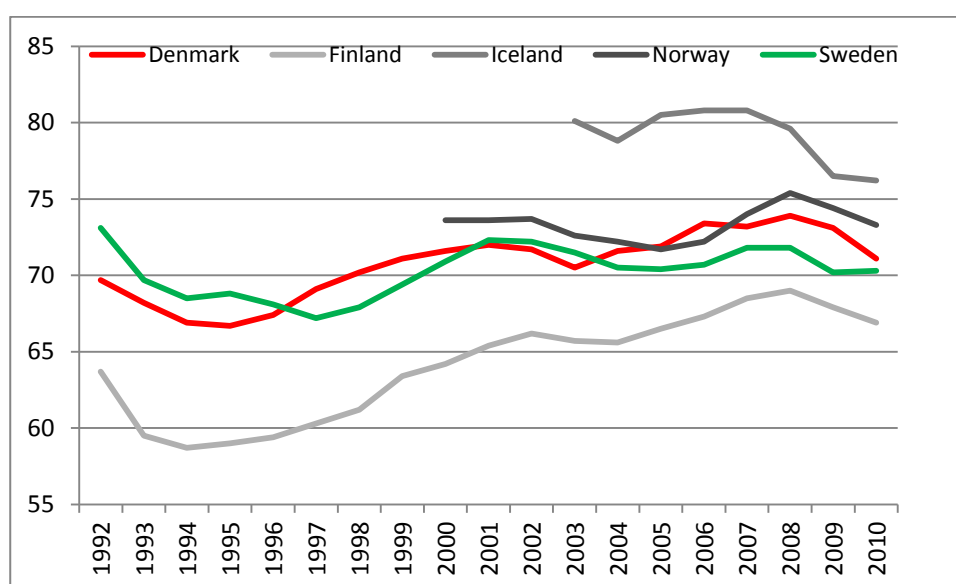


Målet ved 50 pct. af medianindkomsten finder man en stigning i alle af de nordiske lande og særlig markant er denne i Norge og Sverige. Trods høje gennemsnitlige indkomster er der altså en tendens til øget ulighed i de nordiske velfærdsstater.

Beskæftigelse og marginalisering

En forudsætning for at skabe et samfund, hvor vækst og velstand er kombineret med en høj grad af indkomstlighed og lige adgang til universelle offentlige serviceydelser er at en meget stor andel af de voksne borgere er i beskæftigelse.

Figur 2.9 Beskæftigelsesfrekvens i Norden for aldersgruppen 20-64 år



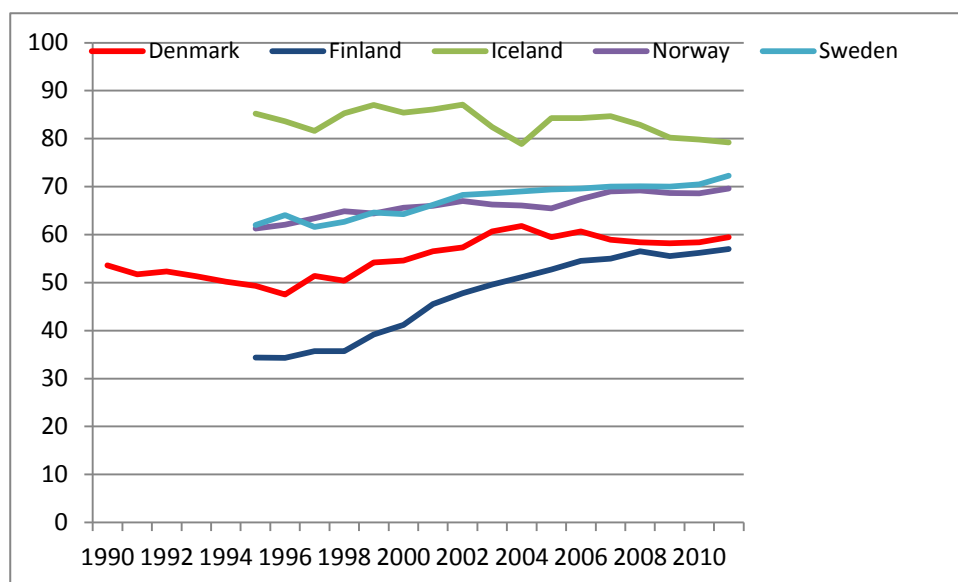
Kilde: Eurostat

I Danmark har beskæftigelsesfrekvensen (som måler antallet af beskæftigede i procent af befolkningen mellem 20 og 64 år) ikke ændret sig meget fra 1992 til 2010 (jf. figur 3.9)². I 1992 var den ca. 70 pct. og 2010 var den 71 pct. Når beskæftigelsesfrekvensen har ligget på næsten det samme niveau i hele perioden samtidigt med at beskæftigelsen er steget, skyldes det, at også befolkningstallet er steget (jf. afsnittet ovenfor). I perioden lige før finanskrisens udbrud lå beskæftigelsesfrekvensen historisk højt på 74 pct. Dette skyldes blandt andet, at også personer med relativt få arbejdsmarkedskompetencer kom i arbejde, fordi der var stor mangel på arbejdskraft. Samtidig gav det også muligheder for beskæftigelse for personer fra de nye EU lande, som søgte til der nordiske lande.

Den høje beskæftigelsesfrekvens i Norden skyldes, at de fleste kvinder arbejder. Imidlertid arbejder langt flere kvinder (Omkring 38 pct.) end mænd i deltidsjob. I de senere år er antallet af deltidsbeskæftiget mænd og kvinder steget i Danmark. Det skyldes hovedsageligt at flere vælger at uddanne sig samtidigt med at de er i beskæftigelse.

Et forhold, som også påvirker beskæftigelsestallene, er de ældres deltagelse på arbejdsmarkedet. I Danmark var beskæftigelsesandel blandt personer mellem 55 og 64 år 52 pct. i 1992, mens den var knap 60 pct. i 2010, jf. figur 3.10. Denne stigning dækker over en nedadgående tendens op gennem 1990'erne, og en opadgående tendens i 00'erne. En mulig forklaring på stigningen i løbet af 00'erne er, at kravene til at få efterløn blev skærpet i 1999. Sammenlignet med de øvrige nordiske lande ligger beskæftigelsesfrekvensen for de 55-64 årige lavt i Danmark.

Figur 2.10 beskæftigelsesfrekvensen i Norden for 55-64 år



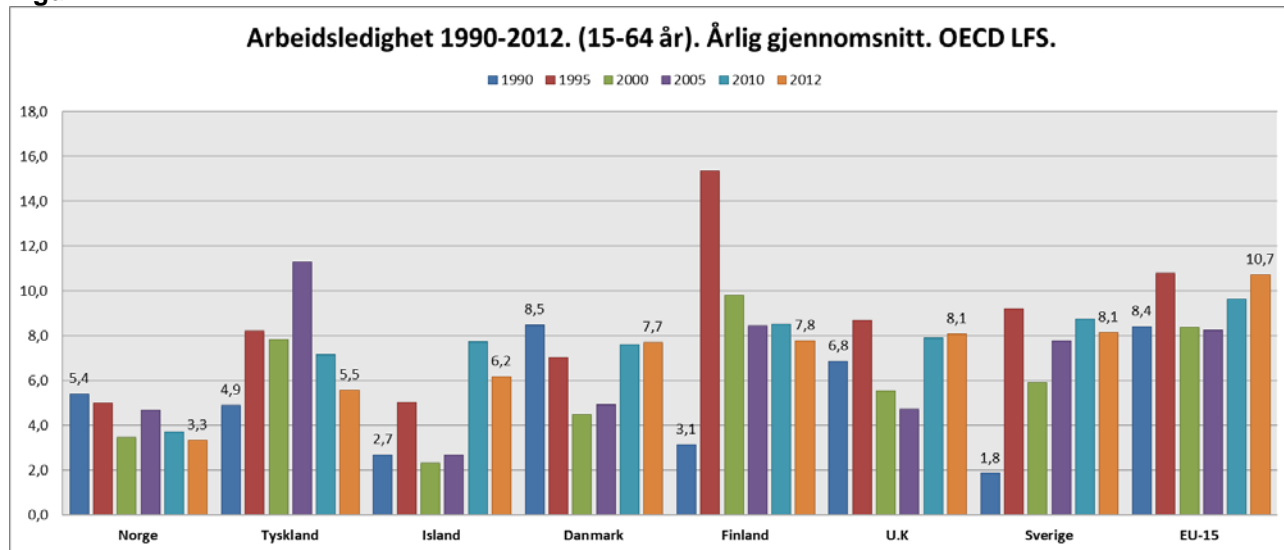
Kilde: Eurostat

² Beskæftigelsesfrekvensen skal ikke forveksles med erhvervsfrekvensen, som måler andelen, som står til rådighed for arbejdsmarkedet, dvs. også inkluderer ledige.

Som det er beskrevet ovenfor, steg beskæftigelsen markant i Danmark fra midten af 1990'erne til finanskrisen i 2007/2008, hvorefter den faldt, men langt fra i samme omfang som den forudgående stigning. Dette forløb afspejlede sig i ledigheden. Den lave beskæftigelse i begyndelsen i 1990'erne betød omvendt en høj ledighed. I 1993 var ledighed næsten 10 pct., men de efterfølgende år med gode konjunkturer bragte den ned på under 4 pct. i 2007/2008. Finanskrisen vendte denne udvikling, idet ledigheden herefter steg markant til knap 7 pct. Siden midt 2012 har den danske ledighed været svagt faldende.

De andre nordiske lande har gennemgået en lignende udvikling, med Norge som eneste undtagelse. Her har udviklingen i ledigheden været langt mere afdæmpet. Specielt viser figur 2.11, at ledigheden kun steg ganske lidt i Norge efter finanskrisen, fra lidt over 2 pct. til lidt under 4 pct. I Finland og Sverige steg ledigheden heller ikke mere end et par procentpoint efter finanskrisen, men her lå ledigheden relativt højt før krisen, hvor den var ca. 6 pct. Ledigheden i Danmark lå i 2012 et pænt stykke under EU-niveauet (på ca. 11 pct.) og lidt under niveauet i Sverige og Finland. Siden 2012 er ledigheden faldet yderligere og i 2014 ses en væsentlig stigning i beskæftigelsen.

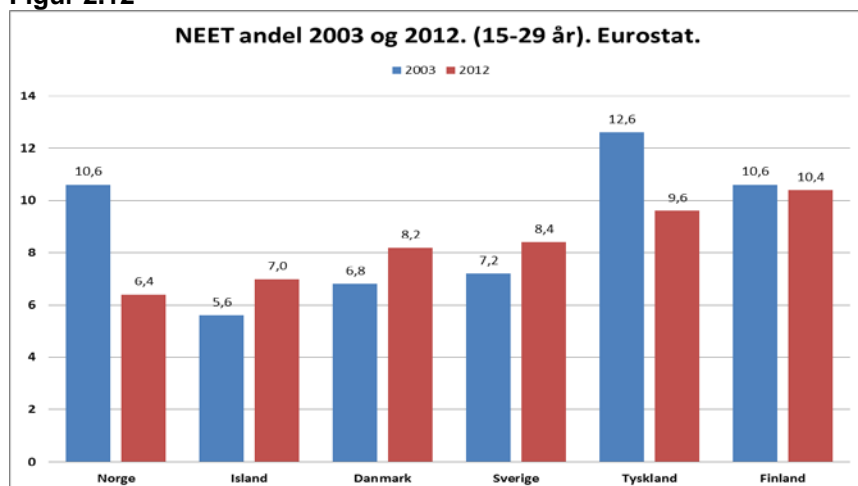
Figur 2.11



Kilde: OECD Labour Force Statistics.

Finanskrisen gik særligt hårdt ud over de unge, der oplevede en stigning i ledigheden, der lå langt over gennemsnittet. Dertil kommer, at antallet af inaktive unge – der hverken er i uddannelse eller i job – er steget relativt mere i Danmark end i de øvrige nordiske lande. Danmark er dog blandt de lande der har den laveste ungdomsarbejdsledighed og siden 2013 er der sket en væsentlig fald i ungeledigheden.

Figur 2.12

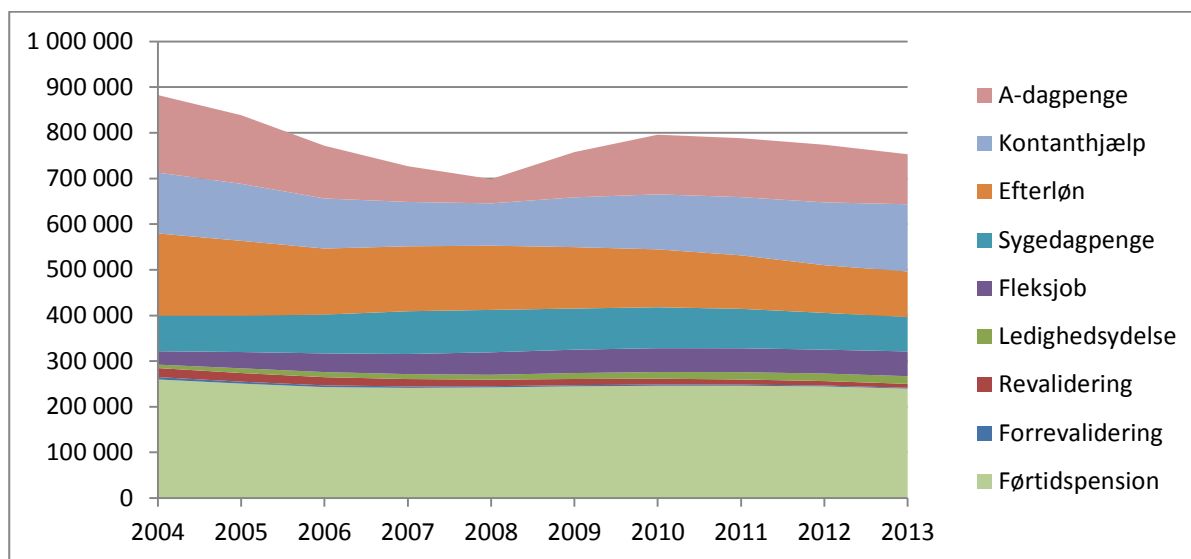


Kilde: Eurostat

Det bedste middel til at overkomme ungdomsarbejdsløshed er at sikre, at flere unge kommer igennem en uddannelse. Det er den danske regerings målsætning at 95 pct. af en ungdomsårgang skal have en ungdomsuddannelse. 60 pct. af en ungdomsårgang skal have en videregående uddannelse i 2020..

Konjunkturerne har stor betydning for udviklingen i antallet af arbejdsløse på dagpenge eller kontanthjælp og herunder på udviklingen i ungdomsarbejdsløsheden. Men i Danmark – som i de øvrige nordiske lande findes der en stor gruppe af personer på andre typer af overførselsindkomster som sygedagpenge, førtidspension og lignende. Denne gruppe har i alle nordiske lande vist sig at have et overraskende permanent størrelse over tiden. Der ligger en stor udfordring for de nordiske velfærdsstater i at sikre at alle har lige muligheder for og lyst til at deltage i samfundslivet.

Figur 2.13 Antallet af personer på overførselsindkomster i Danmark

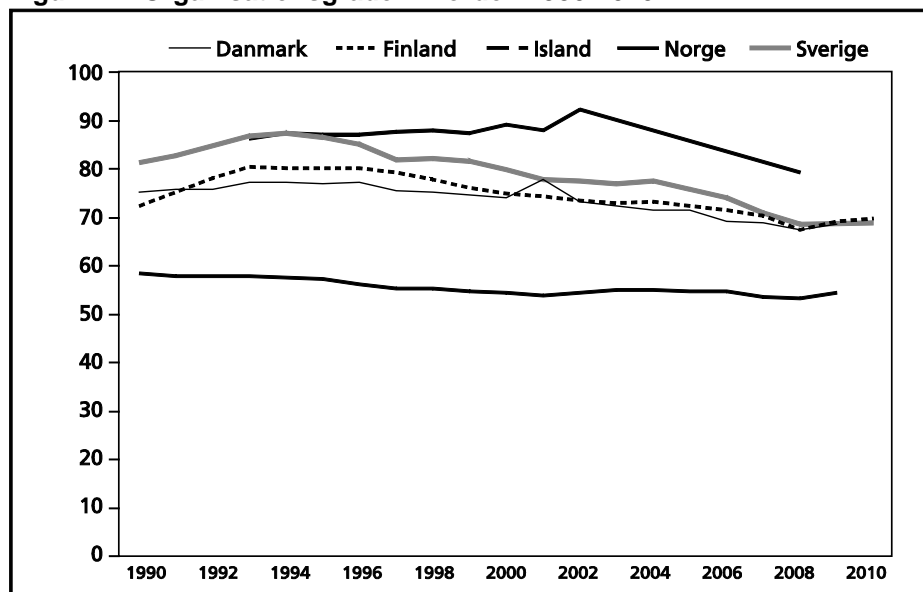


Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken

Arbejdsmarkedets organisering

Det danske arbejdsmarked kan som udgangspunkt ligesom de øvrige nordiske arbejdsmarkeder karakteriseres som et gennemorganiseret arbejdsmarked. Dette dækker over en i sammenligning med den vestlige verden i øvrigt meget høj organisationsgrad blandt lønmodtagere og en relativ høj organisering på arbejdsgiversiden. På sin egen vis er dette fundamentet for den kollektive aftaleindgåelse, der dækker størstedelen af arbejdsmarkedet.

Figur 2.14 Organisationsgrader i Norden 1990-2010



Kilde: AIAS sin ICTWSS database.

Som det fremgår af figur 2.14, så er der samlet set sket en mindre tilbagegang i andel af organiserede lønmodtagere på det danske arbejdsmarked i den undersøgte periode. Det fremgår også, at samme tendens gør sig gældende i Sverige og Finland – til dels også i Island –, mens organisationsgraden i Norge næsten er stabil gennem perioden, men samtidig her også på et væsentligt lavere niveau. Det sidste forklares oftest med, at Norge ikke ligesom Danmark, Sverige og Finland har det såkaldte Gent system, hvor a-kasserne bliver administreret af fagforeningerne. Netop denne dobbeltrolle – fagforening og a-kasseadministrator – har historisk styrket fagbevægelsen via det såkaldte dobbeltmedlemsskab (Due m.fl. 2010). Andre ordninger som fx efterlønnen – vedtaget i 1979 – og som bygger på a-kassemedlemsskab har ligeledes været med til at løfte den faglige organisering, hvorfor dette også må tages med ind i billedet, når man skal vurdere den meget høje organisationsgrad i begyndelsen af 1990'erne. Overordnet udgør den vigende organisationsgrad dog en væsentlig udfordring for den danske fagbevægelse – dette tages op i kapitel 5.

Hovedudfordringer for den danske velfærdsstat

Danmark er på mange måder et velfungerende velfærdssamfund med høj velstand, få der lever under fattigdomsgrænsen, en omfattende universel velfærdsservice og et fintmasket net af relative høje overførselsindkomster.

Men velfærdsstaten er også bekostelig og borgerne stiller stadig større krav til serviceydelse. En forudsætning for at opretholde en velfungerende velfærdsstat er, at den voksne befolkning har en meget høj erhvervsfrekvens. I Danmark er - som i de øvrige nordiske lande - erhvervsfrekvensen høj - men det har været en særlig udfordring at skabe en høj beskæftigelse blandt de ældre, de unge og en for en stor del af de etniske minoriteter. Fremskrivninger peger på en fortsat stigning i antallet af indvandrere. Det udfordre en velfærdsstat, der er uden optjeningsregler for sine serviceydelser.

Men velfærdsstaten udfordres også af indre dynamikker. Trods relativ lav fattigdom er der tendens til stigende fattigdom og polarisering i alle de nordiske land og en man finder en overraskende stabilitet i størrelsen af gruppen på permanente overførselsindkomster. Selv om velfærdsstaten på mange måder tager godt hånd om de svage, ligger der en stor udfordring i at give alle en adgang til et aktivt samfundsliv, i at opretholde den universelle velfærdsservice og i at sikre det sociale sikkerhedsnet af høje overførselsindkomster.

I det følgende ser vi nærmere på de udfordringer der knytter sig til velfærdsstatens grundpæle: en solid økonomi, et reguleret arbejdsmarked og gode velfærdsstatslige ordninger.

3 Makro-økonomisk politik og koordinering siden 1980

Som nævnt i det indledende kapitel udgør den makro-økonomiske politik og koordineringen af den én af grundstøjlernes i velfærdsstaten. Dette kapitel præsenterer og diskuterer den økonomiske politik – samt resultater af den – gennem den undersøgte periode. Kapitlet giver en kronologisk gennemgang af hovedpunkter i den makroøkonomiske politik og dermed de politiske reaktioner, der kom på skiftende konjunktuelle og strukturelle udfordringer. Teksten præsenterer en række nøgletal for den samfundsøkonomiske udvikling i perioden fra 1980 til i dag.

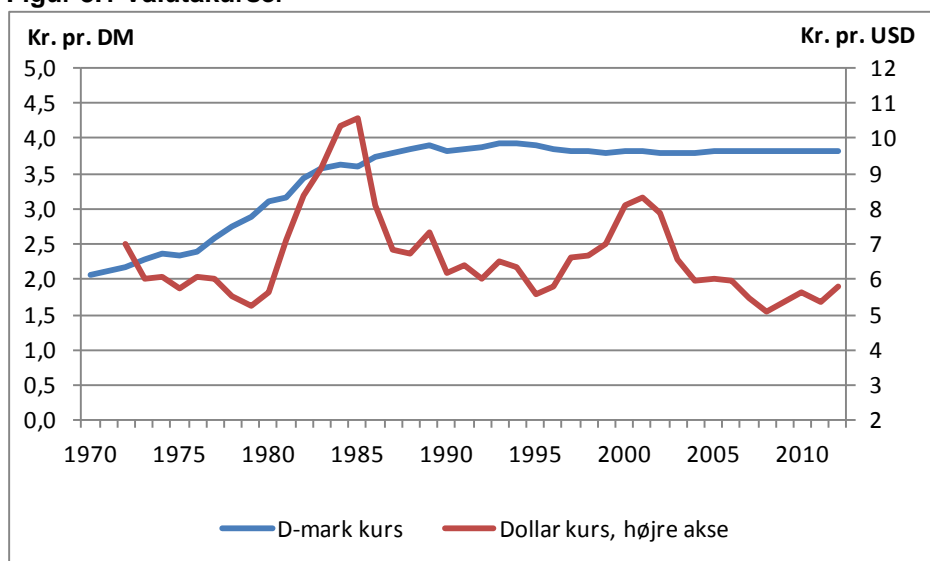
Danmark havde et ”dobbelt balanceproblem” ved begyndelsen af 80’erne. Danmark havde således både ubalance i forhold til samhandlen med udlandet og på de indre linjer. Konkret indeholdt det dobbelte balanceproblem fire udfordringer: Arbejdsløshed, stigende statsgæld, stigende udlandsgæld (betalingsbalanceunderskud) samt høj inflation. I perioden 1977-1982 havde Danmark under den socialdemokratiske statsminister Anker Jørgensens ledelse flere gange devalueret den danske krone over for D-marken og dermed imødegået den forringelse af konkurrenceevnen, der fulgte af høj inflation og høje lønstigninger. Dette var medvirkende til, at Danmark faktisk fik overskud på handelsbalancen i 1981, men den faldende kronekurs, stigende statsgæld og den øgede rente i lavkonjunktoren oven på den anden oliekrise overskyggede denne effekt på betalingsbalancen.

Anker Jørgensen opgav at løse de omfattende balanceproblemer i efteråret 1982. Den direkte anledning var, at regeringen kom i mindretal i Folketinget om beskatning af pensionsopsparing med den såkaldte realrenteafgift³. Generelt var regeringen plaget af det politiske klima i Danmark og manglende mulighed for at skabe den nødvendige politiske bro mellem baglandet i bl.a. fagbevægelsen og den politiske midte i Folketinget (Radikale Venstre). Dertil kom, at de samfundsøkonomiske udfordringer var så omfattende, at de næppe kunne løses samtidig. Der måtte altså prioriteres.

Den borgerlige Schlüter-regering, som overtog magten efter Anker Jørgensen i efteråret 1982, tog fat på at løse udfordringerne med inflation og offentlige underskud gennem fastkurspolitik og skatteforhøjelser (i kommunerne). Fastkurspolitikken betød, at den danske krone skyggede D-marken fra 1983 til 1986 (inden for EMS-samarbejdets udsvingsgrænser på +/- 2¼ pct.), hvorefter kronen blev nedskrevet med 3 pct. i 1987, så centralkursen blev fastsat til 3,81 kr./D-mark. Denne kurs har ligget stabilt lige siden, jf. figur 3.1.

³ Realrenteafgiften havde som princip at hjemtage alt reelt obligationsafkast over 3 pct. på aktiver erhvervet efter 1982. Afgiften var dybest set et Columbusæg, der på kort sigt skaffede et betydeligt skatteprovener uden nævneværdig påvirkning af den økonomiske aktivitet. Forslaget blev da også gennemført året efter af Schlüter-regeringen.

Figur 3.1 Valutakurser

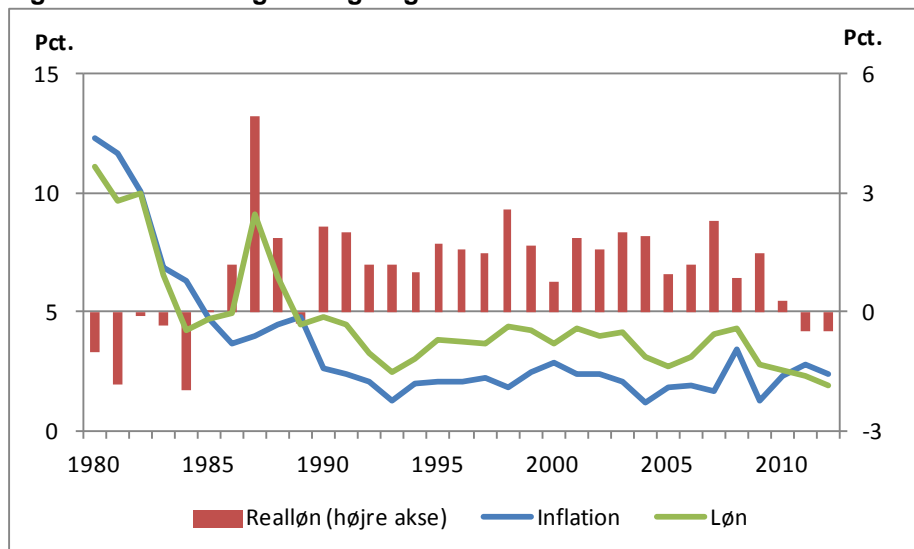


Kilde: ADAM's databank.

Der havde længe været debat om den automatiske dyrtidsregulering, som automatisk regulerede lønnen i forhold til prisudviklingen. Fagbevægelsen var imod, da man frygtede en udhuling af reallønnen, men Schlüter-regeringen kom igennem med at indefryse dyrtidsreguleringer⁴ – og i 1986 definitivt afskaffe dem. Fagbevægelsen havde kæmpet for ordningen, om end der i flere fagforbund var stigende forståelse for, at inflationen skulle bringes ned (Due et al. 1993, Due og Madsen 2012). Med kombinationen af indefrosne dyrtidsreguleringer og fast valutakurs sank inflationsforventningerne drastisk i løbet af 1983 og 1984. Dermed lykkedes det effektivt at få brudt den pris-løn-spiral, som havde præget dansk økonomi under Anker Jørgensens sidste år. Fra 1985 til 2010 steg reallønnen for LO-arbejdere i Danmark hvert år – med 1989 som eneste undtagelse, jf. figur 2.

⁴ De indefrosne dyrtidsreguleringer er udtryk for en tvungen opsparing, hvor midlerne blev indsat i Lønmodtagernes Dyrtidsfond, og hvorfra de først kan hæves ved pensionering.

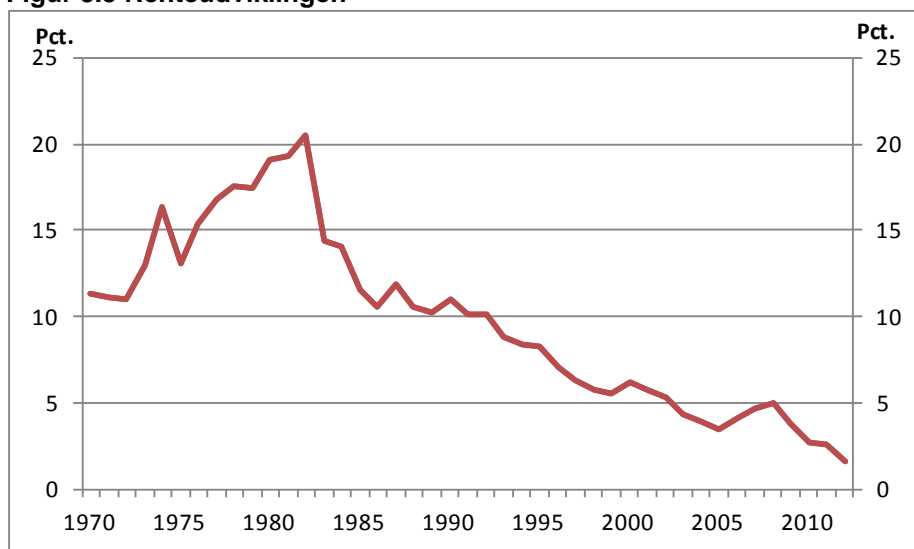
Figur 3.2 Inflation og lønstigninger



Anm.: Lønstigningstakten er for industrien i ADAM og dermed baseret på Danmarks Statistiks lønstigninger.
Kilde: Danmarks Statistik, ADAM's databank og egne beregninger.

Den ændrede valutakurspolitik, stabile inflationsforventninger og et rentefald i udlandet banede vejen for et ganske voldsomt rentefald fra 1983 og frem, jf. figur 3.3.

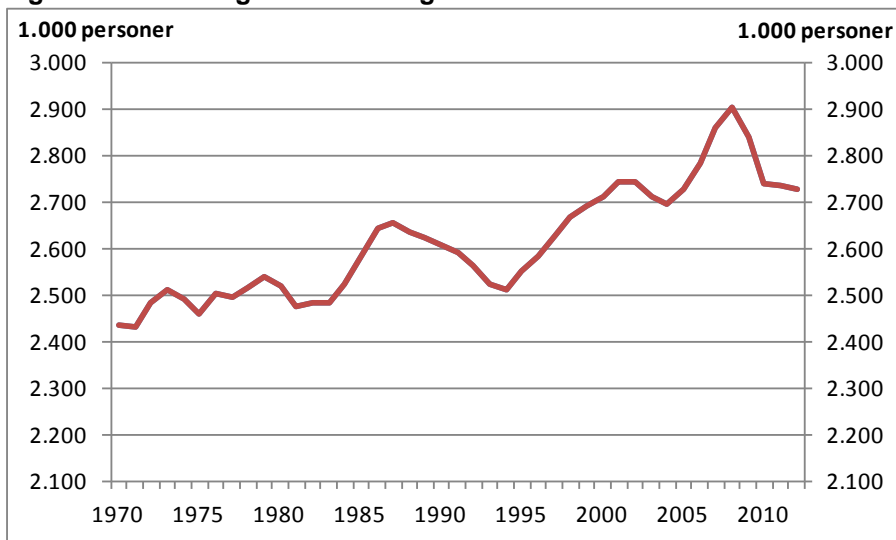
Figur 3.3 Renteudviklingen



Anm.: Figuren viser den effektive obligationsrente.
Kilde: ADAM's databank.

De stærkt faldende renter gav et meget ekspansivt stød til bolig- og aktiemarkedet, og med et hjemmemarked præget af en hidtil uset optimisme blev der på få år skabt næsten 200.000 arbejdspladser i midten af 80'erne, jf. figur 3.4.

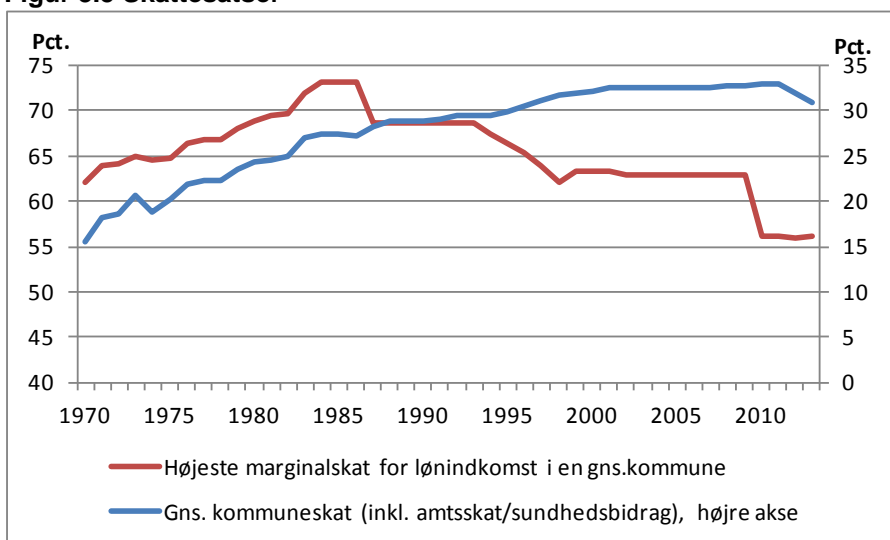
Figur 3.4 Beskæftigelsesudviklingen



Anm.: Beskæftigelsen er eksklusive personer på midlertidig orlov.
Kilde: ADAM's databank.

Samtidig havde Schlüter-regeringen fokus på at genskabe overskud på de offentlige finanser. Det første tiltag vedrørte gennemførelse af realrenteafgiften, og herefter begyndte man systematisk at beskære bloktilskuddene til amter og kommuner. Da myndighederne her i princippet skulle balance-re driften, stod de lokale og regionale politikere reelt over for valget mellem at øge skatterne eller sænke udgifterne. I de fleste tilfælde blev det til skatteforhøjelser, og derfor fortsatte kommuneskat-terne med at stige betydeligt under hele Schlüters første regeringsperiode, jf. figur 3.5.

Figur 3.5 Skattesatser

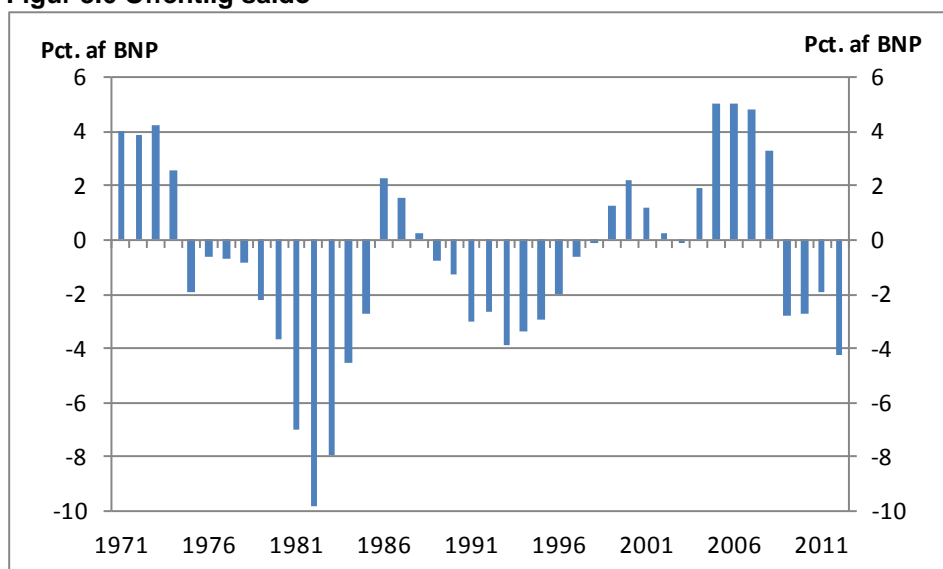


Anm.: Sundhedsbidraget sættes ned med 1 pct. i 2012 og 2013, hvilket modsvares af en tilsvarende stigning i bundskat-ten. Bemærk forskellige akser, men samme enheder.
Kilde: Skatteministeriet.

I 1987 gennemførte Schlüter-regeringen med støtte fra Socialdemokraterne et kursskifte i skattepolitikken, da det blev vedtaget at sænke marginalsatserne. Denne skattereduktion blev finansieret gennem en udvidelse af skattebasen, der omfattede en begrænsning i mulighederne for at trække renteudgifter fra den skattepligtige indkomst. Dette kursskifte har præget de efterfølgende skattereformer, og i 2012 var den øverste marginalsat – efter fire yderligere reformer – sænket fra ca. 73 pct. til ca. 56 pct. Hver gang har yderligere reduktion af fradragsmuligheder været en del af finansieringsgrundlaget.

Kombinationen af stigende skatter og højere beskæftigelse i Schlüter-regeringens første år slog igennem på de offentlige finanser. Fra 1982 til 1986 blev et underskud på næsten 10 pct. af BNP (190 mia. kr. i 2014-niveau) vendt til et overskud på over 2 pct. af BNP, jf. figur 3.6.

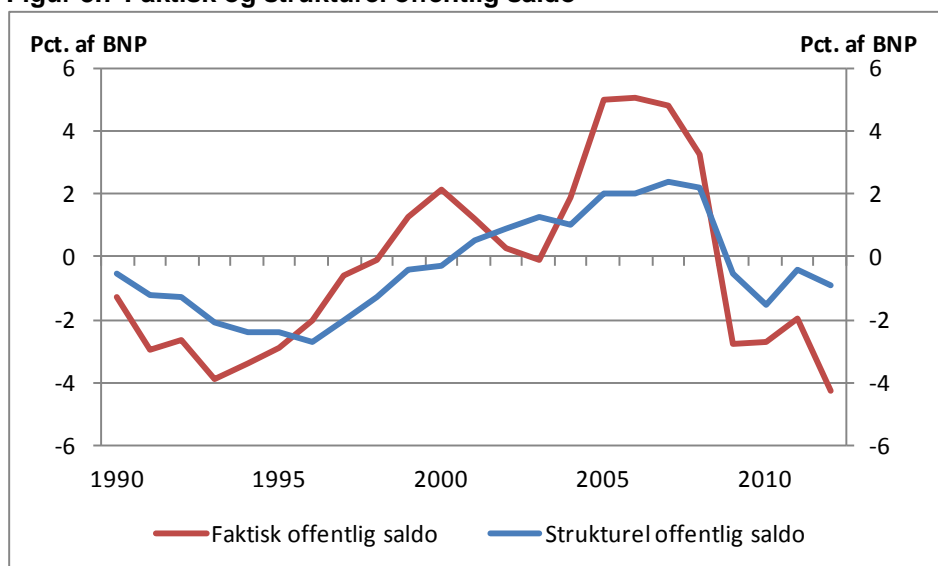
Figur 3.6 Offentlig saldo



Kilde: ADAM's databank og egne beregninger.

Med den hastige genopretning i 80'erne lykkedes det reelt at bane vejen for en solid offentlig økonomi i Danmark, og det har været en hovedprioritet for efterfølgende regeringer at fastholde en solid økonomisk udvikling og dermed tillid til dansk økonomi. Selv i begyndelsen af 90'erne, da Danmark oplevede det højeste arbejdsløshedsniveau nogensinde, var budgetunderskuddene begrænsede. På intet tidspunkt i perioden siden 1990 har det strukturelle underskud oversteget 3 pct., jf. figur 3.7.

Figur 3.7 Faktisk og strukturel offentlig saldo



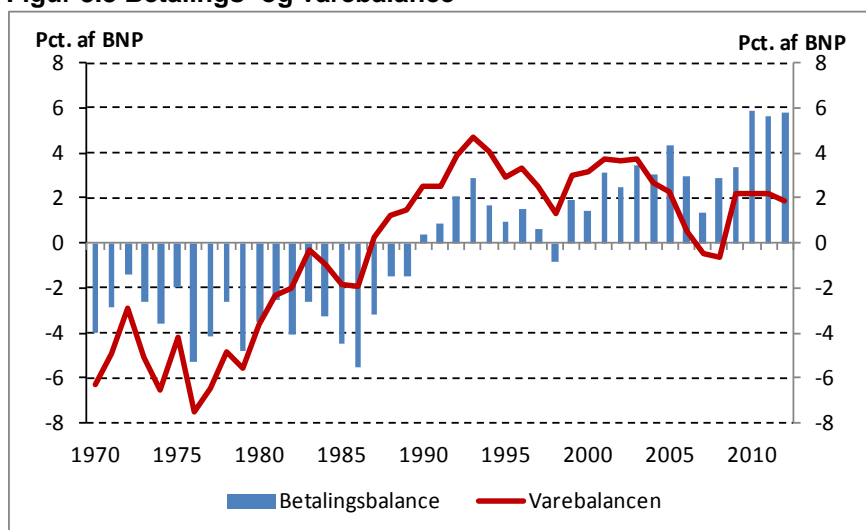
Kilde: Finansministeriet.

I midten af 80'erne var tre ud af fire konkrete udfordringer for dansk økonomi tæt på en løsning. Det drejede sig om den høje arbejdsløshed og inflation samt betalingsbalanceunderskuddet. Derimod var den sidste – stigende gældsætninger over for udlandet – blevet mere påtrængende end nogensinde. Danskerne sparede for lidt op. Både forbrugernes og virksomhedernes adfærd var præget af håb om, at inflationen efterhånden ville udhule gældsbyrden til udland, banker og ikke mindst realkreditinstitutter, som det var sket tidligere. Gunstige rentefradrag til såvel virksomheder som husholdninger virkede som "benzin på gældsbalet". Da udlandsgælden i 1985 nærmede sig 40 pct. af BNP, gik der nærmest panik i regeringen. Hovedprioriteten blev nu at begrænse betalingsbalanceunderskuddet.

Reaktionen kom med den såkaldte 'kartoffelkur' i 1986, der bl.a. forringede lånebetingelserne i realkredit, det vil sige lånemulighederne i forbindelse med boligkøb⁵. Året efter trådte skattereformen i kraft, og da en del af finansieringen vedrørte nedsættelse af rentefradragets skatteværdi, kom der endnu et negativt stød til boligmarkedet. De kreditpolitiske opstramninger virkede efter hensigten, formentlig også for godt. Siden 1987 steg arbejdsløsheden i Danmark gennem en årrække, og det skabte nye udfordringer for de offentlige finanser som følge af syv års lavkonjunktur. Ligesom det var tilfældet med underskuddet på de offentlige finanser, tog det kun en kort årrække at løse betalingsbalanceudfordringen. Efter et rekordunderskud i 1986 på 5,5 pct. af BNP, var der allerede opnået overskud fire år senere, hvilket var første gang i 27 år, jf. figur 3.8.

⁵ Hidtil skulle boligkøb afdrages over 20 år som annuitet, det vil sige fast ydelse med stigende afdragsprofil. Med 'kartoffelkuren' blev dette ændret, så 40 pct. af gælden skulle afdrages som serielån, det vil sige fast afdrag med faldende ydelse.

Figur 3.8 Betalings- og varebalance



Anm.: Varebalancen er defineret ud fra ADAM's opgørelse af eksport og import af varer og kan afvige fra andre opgørelser.

Kilde: ADAM's databank og egne beregninger.

I samme periode udvidede Finansministeriet med regeringens velvilje makro- og strukturstyringen af den økonomiske politik, idet man op gennem 80'erne begyndte at udarbejde mellemfristede fremskrivninger, hvor der blev lagt mere vægt på holdbarhed af finanspolitikken og udvikling af gode økonomiske strukturer end den kortsigtede konjunkturudvikling.

Som en effekt af den økonomiske opbremsning med bl.a. kartoffelkuren blev det i begyndelsen af 90'erne atter en økonomisk-politisk hovedudfordring at bekæmpe arbejdsløshed. Ledigheden var blevet rekordhøj, og i januar 1993 var det Schlüter, som kastede håndklædet i ringen. Den formelle anledning var den såkaldte tamilsag⁶, hvor den daværende konservative justitsminister i strid med lovgivningen administrativt havde hindret familiesammenføringer for tamilske flygtninge. Men den underliggende tendens var også negativ for regeringen. Schlüters konservative parti havde tabt mandater ved valget i 1990, men koalitionspartneren Venstre var gået frem, så Schlüter kunne beholde statsministerposten. Men det ændrede ikke ved, at det var et problem, at det ikke var lykkedes at dæmme op for den stigende arbejdsløshed. Den økonomiske politik trængte til et kursskifte.

Fra begyndelsen af 90'erne begyndte EU at få stigende betydning i tilrettelæggelsen af den økonomiske politik i Danmark. Som led i udformningen af Maastricht-traktaten fastlagdes fire såkaldte konvergenskrav⁷, der i tredje fase af den pengepolitiske integration skulle lede frem til den økonomiske og monetære union med fælles valuta som omdrejningspunkt.

⁶ Tamilsagen endte med rigsretssag mod den daværende konservative justitsminister, Erik Ninn Hansen.

⁷ Maastricht-traktatens fire konvergenskrav omhandler inflation, rente, valutakurs og offentlige finanser. Inflationen må forud for tredje fases begyndelse ikke ligge mere end 1,5 procentpoint højere end i de tre lande, der havde den laveste inflation. Renten må i det foregående år højst ligge 2 procentpoint over renten i de tre lande med den laveste inflation. Landets valutakurs skal i mindst to år have ligget inden for det normale valutakursbånd i EMS. Det finanspolitiske

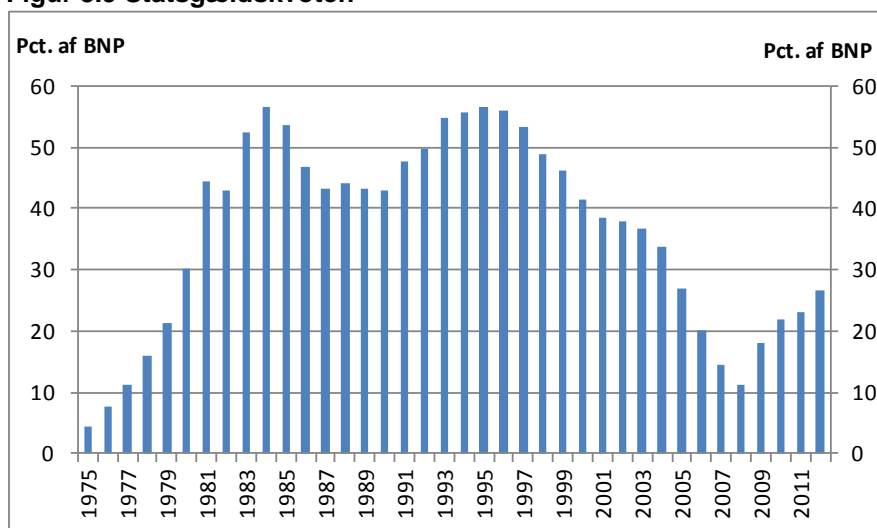
Danmark tog efter en folkeafstemning forbehold for deltagelse i den tredje fase, men tilsluttede sig de forudgående to faser, hvor den første, indledt i 1990, var kendetegnet ved, at alle hindringer for den frie bevægelighed for varer, arbejdskraft, tjenesteydelser og kapital mellem EU-landene blev fjernet. I 1994 indledtes den anden fase, hvor de tekniske aspekter af den fælles valuta blev forbedret – herunder nedbringelse af uforholdsmæssigt store underskud samt øget konvergens i EU-landenes økonomiske og monetære politik. Konkret erklærede regeringen fastkurspolitikken fastholdt over for D-marken og sidenhen euroen. Dermed måtte Danmark også tilrettelægge den økonomiske politik med hensyn til at sikre moderat inflation, budgetunderskud under 3 pct. af BNP samt holde den offentlige bruttogæld under 60 pct. af BNP. I begyndelsen af 90'erne var det især en udfordring at begrænse underskud og offentlig gældsætning.

Den socialdemokratisk ledede regering under Poul Nyrup Rasmussen trådte til i januar 1993 og løste udfordringerne med arbejdsløshed og ringe offentlige finanser gennem aktiv finanspolitik og aktiv arbejdsmarkedspolitik uden at skade betalingsbalancen. Med andre ord lykkedes det at øge den økonomiske aktivitet uden at skade balancen mellem import og eksport. Herudover fortsatte man gennem skattereformerne, der trådte i kraft i henholdsvis 1994 og 1999, strategien med at udvide skattegrundlag og sænke marginalsatter. Kombinationen af en vis medvind i den internationale økonomi efter 1994, offensiv finanspolitik samt strukturpolitik på såvel arbejdsmarkeds- som skatteområdet førte til en solid jobskabelse op gennem anden halvdel af 90'erne.

Den gunstige beskæftigelsesudvikling, jf. figur 4, gavne de offentlige finanser via to kanaler: Udgifterne forbundet med arbejdsløshed faldt, og samtidig steg skatteindtægterne. Det førte på sin side til, at Danmark efterhånden nedbragte den offentlige gældskvote til langt under konvergenskriteriet. Hvor gældskvoten i 1995 androg ca. 57 pct. af BNP, var den faldet til ca. 40 pct. af BNP ved årtusindeskiftet, jf. figur 3.9.

konvergenskrav indebærer, at det offentlige budgetunderskud ikke bør overstige 3pct. af BNP, og at den samlede offentlige gæld ikke bør overstige 60pct. af BNP.

Figur 3.9 Statsgældskvoten



Kilde: Nationalbanken.

Ved indgangen til 2000 stod Danmark som en af verdens stærkeste økonomier – efter 20 års alt i alt vellykket reformkurs, der havde grundlæggende opbakning hos et bredt flertal af de politiske partier og i befolkningen. Den socialdemokratiske regerings popularitet var imidlertid dalende, bl.a. på grund af manglende fodfæste hos vælgerne i udlændingebatten og nederlaget ved folkeafstemningen i 2000 om Danmarks tilslutning til euroen.

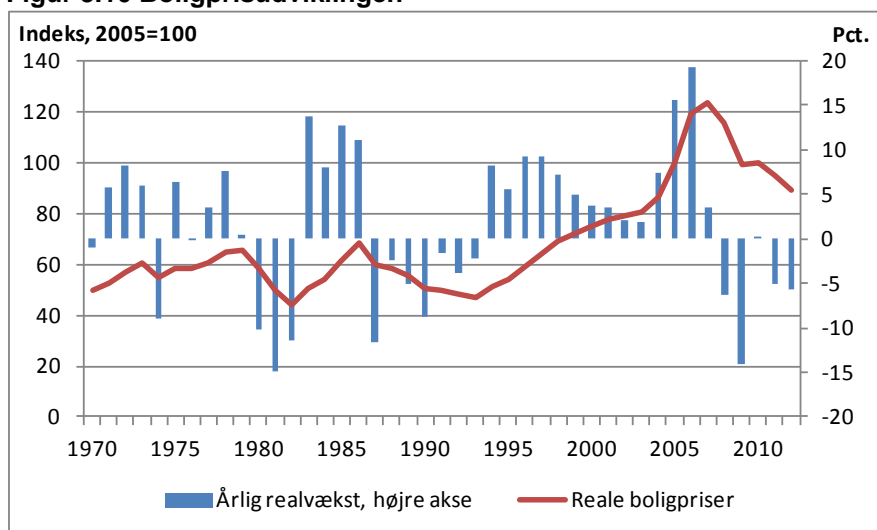
Med de borgerlige partiers valgsejr, og Anders Fogh Rasmussen som statsminister for VK-regeringen fra november 2001, blev de politiske initiativer i de første år præget af liberale mærkesager. Det kom til udtryk ved, at den offentlige sektor skulle udfordres mere, fx gennem skattefri adgang til privathospitaler. VK-regeringen indførte den såkaldte 'frihedspakke' på arbejdsmarkedet, som bl.a. greb ind i overenskomsternes deltidsbestemmelser og indførte tværfaglige a-kasser.

Derudover indførtes det såkaldte 'skattestop', hvormed bl.a. reguleringen af ejendomsværdiskatten ophørte⁸. Nyrup-regeringerne havde skabt et råderum til at imødegå uventede budgetudfordringer, og det benyttede man til at sænke skatterne uden finansiering. Den økonomiske politik i perioden 2001-2008 foregik hovedsagelig i læ af en god international konjunktur. Danmark oplevede et mindre væksttilbageslag i 2003-2004, men herefter tog den indenlandske efterspørgsel fart.

Drevet af skattestop på ejerboliger og introduktionen/åbningen for nye afdragsfrie låneformer steg boligpriserne voldsomt fra 1995 og frem til den økonomiske krise i 2008, jf. figur 3.10.

⁸ Skattestoppet på ejendomsværdiskatten var udformet som en nominal fastfrysning af skattebetalingen på 2001/2002-niveau. Dermed faldt den relative skattebyrde, når boligpriserne steg.

Figur 3.10 Boligprisudviklingen



Kilde: ADAM's databank og egne beregninger.

Den markante efterspørgselsvækst oversteg udviklingen i de fleste af vores nabolande og største samhandelspartnere. Det kunne bl.a. aflæses af udviklingen på handelsbalancen, som stort set gik i nul i 2007 – for første gang i 20 år.

Den stærke vækst og beskæftigelsesfremgang gav yderligere fokus på behovet for at øge arbejdsudbuddet. Der blev lavet en række mindre tiltag i forhold til dagpenge- og kontanthjælpssystemet samt det arbejdsmarkedspolitiske system, men det klart vigtigste bidrag var det brede velfærdsforlig fra 2006, hvor VK-regeringen sammen med det parlamentariske grundlag og Socialdemokraterne og Radikale besluttede at levetidsregulere folkepensions- og efterlønsalderen fra 2019. Denne aftale gjorde med et slag dansk økonomi holdbar på lang sigt, men havde i sagens natur ingen umiddelbar effekt på arbejdsudbuddet.

Der er næppe nogen tvivl om, at den økonomiske politik, delvist som følge af skattestop og ufinansierede skattelettelser, medvirkede til en større vækst i økonomien, end der ret beset var grund til, set ud fra traditionelle synspunkter om finanspolitikens rolle hen over en konjunkturcyklus. Det bidrog til, at dansk økonomi viste tegn på overophedning. Under alle omstændigheder var bolig- og specielt ejendomsmarkedet i Danmark præget af spekulation, da finanskrisen brød ud i 2008. Af den grund var behovet for priskorrekationer også større end i de fleste andre lande, som Danmark normalt sammenligner sig med, og det bidrog på sin side til, at finanskrisen ramte hårdt i de første par år⁹ (Erhvervs- og Vækstministeriet 2013).

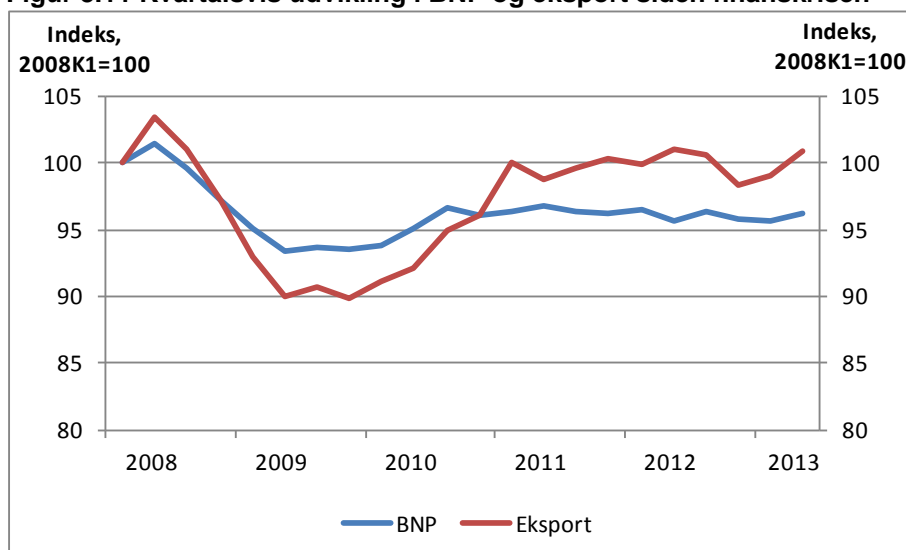
Krisen ramte beskæftigelsen hårdt, jf. figur 4. Sammenlignet med tiden umiddelbart før krisen havde Danmark ved 1. kvartal 2011 tabt 5,5 pct. af den samlede beskæftigelse. Blandt EU-landene i øvrigt var det kun Irland og Spanien, som havde oplevet et større jobtab. Fra 4. kvartal 2008 og

⁹ Danmark har i skrivende stund oplevet 15 krak i små og mellemstore pengeinstitutter ovenpå finanskrisen. Stort set alle har været involveret i massiv långivning til ejendomsprojekter i årene forud for 2008.

frem til 1. kvartal 2010 faldt den private beskæftigelse med 207.000 personer, heraf var 71.000 tabte jobs i industrien¹⁰.

Da Anders Fogh Rasmussen i 2009 drog til Nato for at blive generalsekretær, overtog Lars Løkke Rasmussen statsministerposten. Han startede med at gennemføre endnu en skattereform med sænkning af marginalsatser. Fra midten af 2008 og et år frem mindskedes det danske BNP med 8 pct., men i 3. kvartal 2010 var næsten halvdelen af det tabte indhentet igen, og der var en begyndende tro på, at finanskrisen var ovre for Danmarks vedkommende, jf. figur 3.11.

Figur 3.11 Kvartalsvis udvikling i BNP og eksport siden finanskrisen



Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

På den baggrund var det forholdsvis enkelt for VK-regeringen at få sit parlamentariske grundlag (Dansk Folkeparti) tilslutning i Folketinget til en voldsom økonomisk opbremsning. Det skete med den såkaldte Genopretningsplan fra maj 2010, der krævede nulvækst i den offentlige sektor samt medførte en beskæring af dagpengene, der omfattede halvering af dagpengeperioden fra fire til to år og en fordobling af genoptjeningskravet fra et halvt år til et helt års beskæftigelse. Hvor man før kunne genoptjene otte års dagpenge ved et års beskæftigelse, fik man nu ret til to år.

Genopretningsplanens beskæring af den offentlige forbrugsvækst har siden slutningen af 2010 ført til afskedigelse af næsten 25.000 offentligt ansatte. Denne reduktion er markant mindre – både relativt som absolut – end jobtabet i den private sektor, men der er næppe tvivl om, at den afledte effekt på tillid, forbrug og investeringer i kombination med ringere tryghed i dagpengesystemet har bremset genopretningen af økonomien efter krisen.

¹⁰ Nationalregnskabet 2012.

En væsentlig del af den erklærede politiske begrundelse for Genopretningsplanen var, at regeringen ville leve op til EU's konvergenskrav. I konvergensprogrammet fra februar 2010 anmeldte Danmark, at man forventede et budgetunderskud på 5½ pct. af BNP, hvilket var en del over den traktatmæssige grænse på 3 pct. – jf. ovenfor. EU var i første omgang tilbageholdende med at komme med skrappe henstillinger, eftersom mange andre lande havde budgetproblemer ovenpå finanskrisen. Dertil kom, at man under alle omstændigheder måtte påregne en vis forbedring af de offentlige finanser med den planlagte politik og de almindelige konjunkturforventninger. Men i juni 2010 kom henstillingen om, at Danmark nedbragte sit underskud til under 3 pct. af BNP i 2013 og samtidig styrkede den strukturelle saldo med i alt 1½ pct. af BNP i perioden 2010-2013.

Ret hurtigt viste det sig, at de officielle prognoser for budgetunderskuddet var for pessimistiske, og ved regnskabet for 2010, der forelå i marts 2011, kunne man konstatere, at budgetunderskuddet blot havde været på 2,8 pct. Da den endelige opgørelse blev foretaget af Danmarks Statistik var underskuddet opgjort til 2,6 pct. af BNP. Det var tredje lavest i EU efter Finland og Luxembourg (Sverige og Estland havde overskud). Trods det gode regnskab blev Danmark fastholdt – om end ikke særlig modvilligt – i den treårige underskudsprocedure, der giver tre år til at nedbringe underskuddet til 3 pct. af BNP. Danmark har nu ikke længere en henstilling fra EU.

Som den sidste større reform indgik Lars Løkke og VK-regeringen i maj 2011 en aftale om kortere og ringere efterløn samt hurtigere indfasning af aftalte pensionsaldersforhøjelser med Dansk Folkeparti og Radikale Venstre, den såkaldte 'tilbagetrækningsreform'. Aftalen skulle dog først lovgives, hvis der fortsat var flertal for den, efter det forestående folketingsvalg i september 2011.

Efter folketingsvalget skulle der forhandles regeringsgrundlag mellem Socialdemokraterne, SF og Radikale Venstre. De radikale fastholdt i forhandlingerne, at der fortsat var flertal for tilbagetrækningsreformen, men måtte til gengæld acceptere en midlertidig udskydelse af dagpengestrømningerne. Derudover enedes man om at fremrykke offentlige investeringer og forsøge en "kickstart" af dansk økonomi, og man tog initiativ til omfattende trepartsforhandlinger, der skulle bidrage til højere arbejdstid, bedre beskæftigelsespolitik og styrket uddannelsesindsats. Endelig skulle der gennemføres endnu en skattereform.

I juni 2012 brød trepartsforhandlingerne sammen allerede i den indledende fase. Den direkte årsag var, at Dansk Metalarbejderforbunds hovedbestyrelse erklærede, at man ikke ville øge antallet af arbejdsdage¹¹. Eftersom fagforeningen FOA, med deres store grupper af offentligt ansatte, også havde afvist at øge arbejdstiden, var det opfattelsen, at såvel LO's tredje- og fjerdestørste forbund dermed kunne blive modstandere af en aftale. På den baggrund aflyste regeringen trepartsforhandlingerne allerede dagen efter hovedbestyrelsesmødet i Dansk Metalarbejderforbund.

¹¹ Under forhandlingerne stod det klart, at regering og arbejdsgivere krævede en stigning i den årlige arbejdstid på op til to feriedage inden 2020 som modydelse for bl.a. at øge uddannelsesindsatsen, inddrage a-kasser mere i beskæftigelsesindsatsen, øge skattefradraget af fagforeningskontingentet og tilbageføre stramningen af genoptjeningskravet til dagpenge.

Udfaldet i Metalarbejderforbundets hovedbestyrelse hang utvivlsomt sammen med mediernes fokus på kravet om færre feriedage. I den offentlige fremstilling oversås for det meste, at det først kunne komme på tale, når beskæftigelsen begyndte at stige igen, samt at den samlede forhandling også indeholdt mange forbedringer for lønmodtagerne. Et forhold, som fagbevægelsen på sin side kun i begrænset omfang havde haft held med at formidle til medlemsgrupperne. Regeringens hurtige aflysning er også omdiskuteret, fordi det dermed aldrig blev undersøgt, om forhandlingerne kunne bringes videre trods den umiddelbare forhindring.

Det sidste skal formentlig ses i lyset af, at regeringen samtidig havde indledt intense forhandlinger om skattereform med oppositionen, og den 22. juni 2012 opnåede man en bred aftale med den borgerlige opposition. Reformen gav mindre nedsættelser af marginalsatten for de brede lønmodtagergrupper gennem øget jobfradrag og hævelse af grænsen for topskat. En del af finansieringen blev tilvejebragt gennem en langsommere regulering af overførslerne, svarende til 5,3 procentpoint i perioden 2016-2023. Det var første gang siden 1990, hvor satsreguleringsloven blev vedtaget, at reguleringen af overførslerne blev nedsat¹². Desuden er en væsentlig del af finansieringen skabt gennem en reduktion af rentefradraget.

I efteråret 2012 kunne S-R-SF-regeringen se tilbage på deres første regeringsår, hvor der var blevet gennemført en tilbagetrækningsreform og en skattereform. Herefter gennemførte man i løbet af det næste halve år bl.a. en SU-reform og en kontanthjælpsreform samt en førtidspensionsreform. Det voldsomme tempo blev omtalt som, at regeringen var gået ”reform-amok”, men det skal tilføjes, at reformerne blev vedtaget med brede flertal.

Mens regeringen således – trods sammenbruddet i trepartsforhandlingerne – lykkedes med det meste af reformpolitikken, udeblev effekten af konjunkturpolitikken. Trods kickstarten i 2012 og 2013 skete der ingen stigning i beskæftigelsen. Det skyldes dels, at væksten på de internationale markeder skuffede, bl.a. som følge af den ”2. eurokrise” fra midten af 2012. Men dertil kommer, at finanspolitikken slet ikke blev ekspansiv som planlagt. Den væsentligste årsag til dette var, at kommunerne ikke anvendte de driftsbevillinger, som var aftalt ved økonomiforhandlingerne, hvilket hang sammen med de skrappe sanktioner i form af bøder, som blev pålagt kommuner, der overskred budgetterne. Sanktioner fik kommunerne til at operere med en sikkerhedsmargin i deres budgetlægning, der førte til et mærkbart mindreforbrug og medvirkede til ikke-planlagte fyringer i velfærdssektoren.

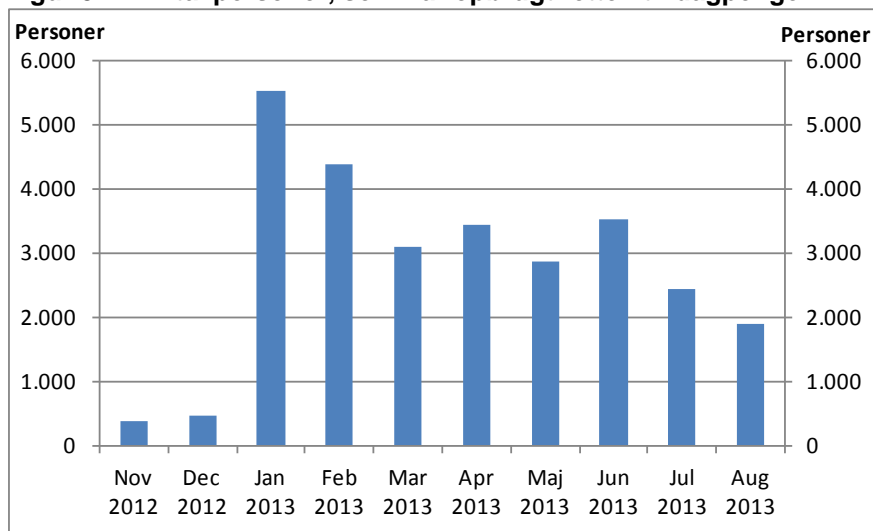
Trods disse problemer ved den økonomiske politik har regeringen ikke justeret i sanktionsmekanismen over for kommunerne. Det er ikke opfattelsen, at EU kræver en bestemt sanktion over for manglende budgetopfyldelse i landenes implementering af Finanspagten, så det er efter alt at dømme fortrinsvis regeringens egne prioriteringer, der har ført til den stramme udgiftsstyring. Dette

¹² Her er der set bort fra løbende konsekvensændringer, herunder som følge af indførelsen af arbejdsmarkedsbidrag i 1994.

indtryk bekræftes af, at regeringen har holdt fast i målet om et strukturelt underskud på de offentlige finanser under ½ pct. af BNP, selv om EU har givet udtryk for, at man kan acceptere et underskud på ¾ pct. af BNP for Danmarks vedkommende. Forskellen udgør knap 5 mia. kr.

Et andet – men sammenhængende – problem for regeringen har været implementeringen af dagpengestramningerne fra Genopretningsplanen. Oprindeligt skulle halveringen af dagpengeperioden til to år have været trådt i kraft 1. juli 2012, men i finanslovsaftalen med Enhedslisten blev man enige om at udskyde dette til 1. januar 2013. I løbet af efteråret 2012 blev det klart, at udfaldet fra dagpenge-systemet som følge af forkortelsen ville blive massivt højere, end man havde forudsagt, da forkortelsen blev vedtaget. Det gav anledning til en række såkaldte akutpakker og tilbud om alternative indsatser og ydelser møntet på at reducere udfaldet fra dagpengesystemet og den gruppe, som efterfølgende ville stå uden indkomst som følge af reglerne i kontanthjælpssystemet. Desuden blev indfasningen af dagpengereformen reelt gjort mere lempelig, og det blev vedtaget, at halveringen af ydelsesperioden først skal være fuldt gennemført i 2016.

Figur 3.12 Antal personer, som har opbrugt retten til dagpenge



Anm.: Der er tale om dagpengemåneder, som er lidt forskudt for kalendermånederne, og som varierer mellem at være fire eller fem uger.

Kilde: AK-Samvirke.

I de første otte måneder af 2013 havde omkring 27.000 personer opbrugt dagpengeretten, jf. figur 3.12. I perioden siden august 2013 og frem gennem den første halvdel af 2014 har antallet af personer, der falder ud af dagpengesystemet været cirka 1200-2000 personer per måned. Altså lavere end i den første halvdel af 2013, men alligevel så mange, at diskussionen om dagpengesystemet er fortsat. Det hører med til billedet, at langt størstedelen af de personer, der har opbrugt dagpengeretten enten er kommet i job, uddannelse eller er overgået til andre sociale ydelser, herunder den midlertidige arbejdsmarkedsydelse/uddannelsesyldelse.

Særligt arbejdsgiverorganisationerne har til stadighed peget på den svækkede konkurrenceevne som hovedårsag til manglende vækst og jobskabelse i de senere år. Her fremhæves det bl.a., at lønkon-

kurrenceevnen – målt ved forskellen i stigningen i enhedslønomkostningerne i fremstillingsvirksomheder og korrigeret for udviklingen i den effektive kronekurs – er faldet med knap 3/4 procentpoint i gennemsnit om året over for udlandet i perioden 1997-2012¹³. Dog ser vi også, at de fleksible lønsystemer (mindste- og minimallønsbetaling – jf. senere afsnit), der findes på størstedelen af det private arbejdsmarked, har medført en klar ændring i lønstigningstakten i de senere år. I 2012 er lønkonkurrenceevnen således forbedret med 9,5 pct. og var dermed på niveau med 2003. Tallene dækker over relativt høje lønstigninger op gennem 00'erne og en tilsvarende opbremsning i lønudviklingen i de senere år, hvor der også har været perioder med direkte reallønstilbagegang.

Diskussionen om konkurrenceevne hænger direkte sammen med produktivitetsudviklingen i Danmark. I 2012 nedsatte S-R-SF-regeringen Produktivitetskommissionen. Baggrunden var, at Danmark siden 1970 i flere perioder har været blandt de fem rigeste lande i OECD – senest i 1998. Men siden er lande som USA, Sverige, Holland, Tyskland og Storbritannien løbet fra Danmark. Det skyldes bl.a., at de har haft en stærkere vækst i produktiviteten end Danmark siden midten af 1990'erne. I kommissoriet for Produktivitetskommissionens arbejde fremhæves det, at dansk økonomi hermed står over for en stor vækstudfordring, og hvis den svage produktivitetsudvikling fortsætter, er der betydelig risiko for, at Danmark taber yderligere terræn i forhold til andre velstående lande. Kommissionens arbejde blev afsluttet i marts 2014, og det blev konkluderet, at Danmark har et produktivetsproblem, idet produktiviteten i dansk økonomi under ét kun er vokset med 0,9 procent om året fra 1995-2012. Især blev den offentlige sektor og de private serviceerhverv rettet mod hjemmemarkedet peget ud som områder, hvor produktiviteten halter bagefter¹⁴.

Modsat kan industrien fremvise en forholdsvis gunstig produktivitetsudvikling. Det afspejler sig især i det såkaldte bytteforhold over for udlandet, hvor produktiviteten opgøres i løbende (modsat faste) priser. Her har dansk industri opnået klare forbedringer i perioden 1995 – 2011 forstået således, at det er lykkedes at opnå forholdsvis høje priser for eksportvarerne (bl.a. fødevarer, medicin, maskiner), mens værdien af importvarer ikke er steget på samme vis¹⁵. Det har givet vækst i værdien af eksporten, hvilket også betyder at overskuddet på varebalancen i de seneste år har ligget højere end i årene op til finanskrisen. Bag dette gemmer der sig dog også andre tendenser som et forholdsvis svagt forbrug, hvilket lægger en dæmper på importen.

Med hensyn til jobskabelsen skønner Dansk Metal, at der vil komme omkring 25.000 flere jobs i industrien frem imod 2020¹⁶ samtidig med, at det også vurderes, at der vil komme til at mangle 30.000 faglærte arbejdere i 2020¹⁷. En vurdering er, at beskæftigelsen i efteråret 2013 lå omkring 100.000 personer under det niveau, vi kunne have haft, hvis den konjunkturelle situation var nor-

¹³ Statistikudvalgets statusrapport – 3. kvartal 2013

¹⁴ Produktivitetskommissionen, Slutrapport, 2014.

¹⁵ Produktivitetskommissionen, Analyserapport 1: Danmarks produktivitet – hvor er problemerne? 2013, side 43-44.

¹⁶ www.danskmatal.dk

¹⁷ www.danskmatal.dk/handson

mal¹⁸. På denne baggrund kan man hævde, at udfordringen i de kommende år er at bane vejen for vækst, få gang i efterspørgslen samt sikre, at arbejdsstyrken har de rette kvalifikationer. Alt i alt har dansk økonomi medio 2014 stadig vækst og jobfremgang til gode trods den positive udvikling i de økonomiske strukturer, relativt stærke offentlige finanser og den seneste positive udvikling i ledighed og beskæftigelse.

4 Udviklingen i det kollektive aftalesystem – 1990 og frem

Det kollektive aftalesystem gennemgik i starten af 1990'erne en markant forandring, som har præget aftalesystemets funktionsmåde og udvikling siden da. Afsættet for denne udvikling var dannelsen af Dansk Industri og etableringen af industriens overenskomster sammen med forhandlingsmodparten, CO-industri. Det var i høj grad arbejdsgiverne, der drev forandringen frem ved at samle organisationsinteresserne i Dansk Industri, senere DI. Arbejdsgivernes målsætning var at skabe et aftalesystem, der var tilpasset en intensiveret international konkurrence. Midlerne var et mere forenklet aftalesystem med fokus på brancherne og virksomhedsniveauet og som – helt afgørende – entydigt placerede industrien som den spydspidsforhandler, der lagde linjen for løn- og omkostningsudviklingen for det øvrige private arbejdsmarked og med afsmittende virkning på det offentlige arbejdsmarked. Således kan ændringerne i aftalesystemets struktur og funktionsmåde ses som arbejdsmarkedets parteres bestræbelse på at skabe et svar på de økonomiske balanceproblemer, der havde præget 1980'erne, for dermed at tilpasse aftalesystemet til forandrede økonomiske rammebetingelser.

Dette kapitel beskriver og diskuterer udviklingen i det kollektive aftalesystem. Udgangspunktet er den legitimitetskrise, der rammer aftalesystemet op gennem 1970'erne, og som løber ind i 1980'erne parallelt med den økonomiske krise – jf. det foregående kapitel. Herefter handler det om etableringen af det reformerede aftalesystem i de tidlige 1990'ere med en række grundtræk, som stadig er gældende for aftalesystemet, og som er blevet karakteriseret som 'centraliseret decentralisering' (Due et al. 1993).

Der er en vis kronologi i fremstillingen i kapitlet, men samtidig er denne kronologi skrevet frem inden for rammerne af tre temaer. Det første omhandler udgangspunkter for og centrale forklaringer på aftalesystemets udvikling. Dernæst følger spørgsmål om udviklingen i samspillet mellem det kollektive aftalesystem og lovregulering. Begrundelsen er, at det kollektive aftalesystem i høj grad fungerer i et samspil med de politiske systemer – ikke bare de nationale, men også de internationale og her specielt EU-reguleringen. Det tredje tema omhandler særlige udfordringer fra de senere år. Her bliver fagbevægelsens faldende medlemstal, det øgede omfang af arbejds- og tjenestemigration fra Øst- og Centraleuropa samt det stigende behov for uddannelsesmuligheder trukket frem.

¹⁸ De Økonomiske Råd, Dansk Økonomi – Efterår 2013. Konjunkturvurdering. Virksomheder under opsving og krise.

Krise, opbrud og en ny social kontrakt

I 1970'erne var det danske kollektive aftalesystems legitimitet truet af arbejdsmarkedets parter manglende evne til at forhandle løsninger på plads. Efter oliekrisen havde sat en stopper for en historisk vækstperiode med stigende velstand og beskæftigelse, udbygningen af den offentlige sektor og dermed kvindernes stærkt stigende beskæftigelsesgrad, viste det sig uhyre vanskeligt for arbejdsgiver- og fagforeningsrepræsentanter at nå til fælles løsninger ved forhandlingsbordet.

Ved aftalefornyelsen i 1973 var det først efter 14 dages konflikt og den daværende socialdemokratiske statsminister, Anker Jørgensens, mellemkomst, at et kompromis kunne forhandles på plads (Due og Madsen 2012:36). De tre efterfølgende forhandlingsrunder i 1975, 1977 og 1979 endte alle med politiske indgreb. Det er blevet fremhævet, at det kollektive aftalesystems krise i 1970'erne ikke alene var kendetegnet ved, at de forhandlende parter ikke kunne finde konkrete løsninger ved forhandlingsbordet. Der var også tale om, at der mellem parterne var en grundlæggende uenighed om, hvad der skulle til for at bringe landet ud af krisen. En markant skillelinje var, at man på arbejdsgiversiden i stadig højere grad argumenterede for en decentralisering af aftaleindgåelsen. Hermed var der lagt op til et opgør med centraliseringen af aftalekompetencen hos hovedorganisationerne LO og Dansk Arbejdsgiverforening. LO på sin side arbejdede for en udbygget centralisering. Man ønskede fx etablering af en permanent trepartsinstitution, der kunne skabe rammen om indkomstpolitiske løsninger samtidig med, at lønmodtagerne skulle kompenseres via indførelse af Økonomisk Demokrati, ØD, eller Overskudsdeling, OD. Dette skulle ske gennem etableringen af en central fondsdannelse under fagbevægelsens, dvs. LO's, kontrol. Netop hvad angår diskussionen om Økonomisk Demokrati eller andre tiltag, der kunne give lønmodtagerne andel i værdiskabelsen i virksomhederne, var den danske LO-fagbevægelse stærkt inspireret af svensk LO og de debatter, som foregik i Sverige om Økonomisk Demokrati i disse år. Den svenske inspiration gjorde sig også gældende i forhold til, at det blev et officielt mål for dansk LO at skabe en øget sikkerhed i ansættelsen via en generel ansættelseslov efter svensk mønster. Således havde LO bevæget sig ind på en kurs, der ledte væk fra den overenskomstbaserede regulering. Der var udtryk for en mistillid til aftalerelationen med arbejdsgiverne og dermed også til selve aftalesystemet (Due m.fl. 1993:232-249, Due og Madsen 2012).

Der var en tæt relation mellem Socialdemokratiet og LO, hvor tanker om ØD og øgede lovbaserede rettigheder for lønmodtagerne blev udviklet. Men de Socialdemokratiske ledede mindretalsregeringer kunne ikke finde flertal i Folketinget for en lovgivning, der realiserede ideerne. Med til billedet hører også, at relationen mellem LO og Socialdemokratiet nok var tæt, men langt fra harmonisk. LO med den daværende formand, Thomas Nielsen, i spidsen formulerede en aggressiv politisk retorik, der både fortæller om LO's magtposition og om, hvad man kan kalde tidsånden i perioden. Her var klare forestillinger om modsætninger mellem "kapital" og "arbejdere", hvorfor det heller ikke lå fjernt for LO-formanden at udtale, "at frie forhandlinger er en fiktion", og at i fagbevægelsen "går

vi jo ind for planøkonomi.”¹⁹ Dette udtrykte ikke bare et modsætningsforhold i relation til arbejdsgiverne, men karakteriserer også en besværlig relation til Socialdemokratiet, der i den anden halvdel af 1970’erne med statsminister Anker Jørgensen i spidsen forsøgte at bekæmpe effekterne af høje oliepriser, høj inflation og en stagnerende økonomi med heraf følgende stigende arbejdsløshed (Due og Madsen 2007a).

1980’erne kan karakteriseres som en overgangsperiode for det kollektive aftalesystem. I 1981 blev overenskomstforhandlingerne som en reaktion på 1970’ernes politiske indgreb flyttet ned på sektorniveau, men derefter forsøgte hovedorganisationerne at tilbageerobre indflydelsen, hvilket i 1985 igen førte til storkonflikt og politisk indgreb. Først i 1991 – i forlængelse af strukturreformen i DA, der omtales nedenfor – fik man permanent fastlagt sektorniveauet som omdrejningspunktet og dermed reduceret hovedorganisationernes rolle (Due og Madsen 2006).

LO fortsatte op gennem 1980’erne med at fremføre bud på ØD- eller OD-ordninger. Særligt fra 1986 blev spørgsmålet om en pensionsreform trukket ind i denne debat af LO, umiddelbart som et supplement til OD-tankerne, men sidenhen stadig mere som et alternativ til disse tanker. Grundtanken var, at det skulle ske gennem overenskomsterne, men gøres obligatorisk gennem lovgivning, hvorved der kunne opbygges en central fondsdannelse, der kunne investere i erhvervslivet og samtidig udbygge LO-fagbevægelsens magtposition. På arbejdsgiversiden var man dog indædte modstandere af en central fondsdannelse. Man frygtede den økonomiske magt, dette kunne skabe, og indflydelsen, det kunne give fagbevægelsens top på virksomhederne.

Det bliver ofte fremhævet både i politiske debatter og i den akademiske litteratur, at den såkaldte Fælleserklæring fra 1987 var det formelle vendepunkt i forhold til at skabe en fælles overordnet forståelse for de problemer, dansk økonomi stod over for, samt nødvendige tiltag med henblik på at styrke konkurrenceevnen og jobskabelsen (Due og Madsen 2003). Der var enighed om, at den private opsparing skulle forøges via en udbygning af arbejdsmarkedspensionerne til de grupper, der ikke allerede havde en virksomhedsbaseret pension, en tjenestemandspension eller lignende. Baggrunden for regeringens fokus på at forøge den private opsparing var ikke kun behovet for at skabe et nyt supplerende pensionssystem. Målet var også at bremse den økonomiske efterspørgsel for at sætte en stopper for det accelererende underskud på betalingsbalancen – jf. det foregående kapitel. Der blev også opnået enighed om at nedsætte et statistikudvalg bestående af repræsentanter fra Dansk Arbejdsgiverforening, LO og de vigtigste økonomiske ministerier. Her skulle der produceres analyser om omkostnings- og konkurrenceudviklingen, produktivitet m.m. med henblik på at etablere en fælles forståelse mellem de centrale aktører om de basale økonomiske forhold. Dette udvalg eksisterer fortsat og er dermed blevet en fast institution i relation til overenskomstfornyelserne.

Fælleserklæringen kan karakteriseres som en ny social kontrakt mellem regeringen og parterne på arbejdsmarkedet (jf. Due og Madsen 2012:47). Her blev grundstenen lagt til en fælles forståelse af

¹⁹ Information, 21.03.1979. Her citeret fra Due og Madsen 2012:38.

behovet for en konkurrencefremmende indkomstpolitik, til at skabe ”jobfest fremfor lønfest” (som det blev formuleret af den senere LO-formand Hans Jensen) samt få lagt rammerne for arbejdsmarkedspensionssystemet. Det er blevet understreget, at de målsætninger, der blev formuleret i Fælleserklæringen, kunne være kuldsejlet i flere omgange i de efterfølgende år. Det tog tid at få omsat hensigterne til konkrete aftaler. På pensionsområdet kom det afgørende gennembrud i industriens overenskomst 1991, hvor 0,9% af lønnen blev afsat til pension. Men det lykkedes først i løbet af 00’erne at passere det oprindelige mål med et samlet pensionsbidrag på 9%. I dag ligger de fleste ordninger på LO/DA-området på omkring 12% (Due og Madsen 2012).

Det forstærkede fokus på en konkurrencefremmende politik og behovet for at gøre op med højinflationsøkonomien må forstås i sammenhæng med den europæiske udvikling og den stadig stærkere pengepolitiske og økonomiske integration i det Europæiske Fællesskab. Med andre ord var der et markant eksternt pres for at skabe denne vending i dansk økonomi. Således er der også en direkte parallel til store nationale kompromisser i andre europæiske lande som fx den hollandske Wassenaar-aftale fra 1982, hvor bekæmpelse af inflation også stod centralt (Visser og Hemerijck, 1999).

Udviklingen af aftalesystemet – centraliseret decentralisering

Et af de elementer, der klart kom til at understøtte udviklingen af en konkurrencefremmende lønpolitik, var samlingen af arbejdsgiverinteresser i Dansk Industri. Allerede i slutningen af 1970’erne formulerede Dansk Arbejdsgiverforening tanker om, at der skulle udvikles et nyt forhandlingsystem, der indebar en decentralisering af hele løndannelsen, men det blev først i starten af 1990’erne, at disse tanker blev realiseret. I teori om kollektive aftalesystemer er det ofte blevet fremhævet, at arbejdsgivere og deres organisationer er den afgørende kraft bag fastlæggelsen af de kollektive forhandlingers struktur (Due og Madsen 1996:832-40). Udviklingen i det danske aftalesystem er ingen undtagelse. DA gennemførte i 1989 en strukturreform, der skabte grundlaget for de sektordækkende organisationer med Dansk Industri i spidsen. Resultatet blev en forskydning af aftalekompetencen fra hovedorganisations- til sektororganisationsniveauet og dermed en opfølgning på den udvikling, der var sat i gang, men ikke fuldt realiseret i 1980’erne. Hovedmålsætningerne var en øget fleksibilitet i aftalesystemet via først og fremmest en decentralisering af aftaleindgåelsen og en reduktion af antallet af overenskomster ud fra princippet ”en virksomhed – en overenskomst – en organisation”.

I kølvandet på arbejdsgivernes strukturreform i 1989 blev antallet af medlemsorganisationer i DA reduceret fra 150 til 51 på mindre end et år, og sammenlægningsprocessen fortsatte i de følgende år (Due m.fl. 1993:402). Der skete således en klar centralisering af arbejdsgiverinteresserne i færre og større organisationer. Efter samlingen af industriarbejdsgivere i Dansk Industri blev organisationen den helt afgørende aktør på arbejdsgiversiden. Symbolsk blev det illustreret ved, at DA’s daværende direktør Hans Skov Christensen blev administrerende direktør i det nydannede Dansk Industri. Magten var flyttet fra hovedorganisationen til brancheniveauet. Dette gennemtvang også en centralisering af lønmodtagerinteresserne i den forstand, at en række fagforeninger på LO-området måtte

samle deres forhandlingskompetence som svar på dannelsen af Dansk Industri. Dette skete med etableringen af CO-industri, der er et forhandlingskartel.

Arbejdsmarkedsorganisationerne

På lønmodtagersiden samler de faglige organisationer sig i de tre dominerende hovedorganisationer LO, FTF og Akademikerne, AC. LO er den klart største og dominerende hovedorganisation. Der er gennem årene sket sammenlægninger af fagforbund, hvorfor antallet af medlemsorganisationer i LO er mindsket. Fx førte sammenlægningen mellem Kvindeligt Arbejderforbund og Specialarbejderforbundet, SiD, til dannelsen af 3F. Blandt de største medlemsforbund i LO er der ud over 3F, som organiserer både faglærte og ufaglærte fortrinsvis inden for det private, FOA (Fag og Arbejde), som primært organiserer social- og sundhedsansatte i det offentlige, HK, som organiserer funktionærer i både det offentlige og i det private, samt Dansk Metal. Som konsekvens af flytningen af aftalekompetencen ud på brancheniveauet har LO i dag ingen overenskomstmessig kompetence, men har en rolle i forhold til koordinering, særligt i relation til opsamlingen på forhandlingerne i Forligsinstitutionen. FTF er en sammenslutning af funktionærer og tjenestemænd, der oprindeligt blev etableret som et partipolitisk neutralt alternativ til LO på grund af LO's forbindelser til den socialdemokratiske bevægelse. Omkring tre fjerdedele af medlemmerne kommer fra organisationer i den offentlige sektor. Heriblandt Danmarks Lærerforening, Dansk Sygeplejeråd, Dansk Socialrådgiverforening, BUPL (der organiserer personale i børnehaver og ungdomsklubber) samt Finansforbundet, der er det væsentligste forbund i den private del af FTF. Denne hovedorganisation har ikke selv nogen overenskomstkompentence, men FTF's medlemsorganisationer spiller væsentlige roller i forhandlingssystemet. Den tredje hovedorganisation er Akademikerne, AC, som er en sammenslutning af professionelle grupper uddannet på universiteter og højere læreanstalter, der arbejder såvel i det offentlige som i det private. AC har i modsætning til LO og FTF en direkte overenskomstmessig kompetence, men det gælder kun for medlemmerne i den offentlige sektor (Due og Madsen 2001, 2007).

På arbejdsgiversiden er centraliseringen af interessevaretagelsen og dermed også fusioneringen af organisationer fortsat gennem de seneste årtier, hvilket har reduceret antallet af medlemsorganisationer i Dansk Arbejdsgiverforening samt cementeret Dansk Industris dominerende rolle. Ved siden heraf er de betydeligste medlemsorganisationer Dansk Erhverv, der primært repræsenterer mindre, men også visse store virksomheder inden for især handel og privat service, og Dansk Byggeri. Uden for DA-fællesskabet står Finanssektorens Arbejdsgivere. I forhold til det offentlige arbejdsmarked er det finansministeren, der repræsenterer de statslige arbejdsgiverinteresser. På det langt større kommunale beskæftigelsesområde er det Kommunernes Landsforening, KL, der varetager arbejdsgiverrollen, men på grund af både den siddende regerings, konkret finansministerens, overordnede styring af kommunernes økonomi og finansministerens rolle som spydspidsforhandler på det samlede offentlige område, ligger styringen af arbejdsgiverinteresserne her i høj grad i satsligt regi. Endelig er der Danske Regioner, som varetager sundhedsområdet og her særligt sygehusene.

Aftaleområderne

Som et svar på den centralisering af arbejdsgiverinteresser, der skete med udgangspunkt i dannelsen af Dansk Industri, vedtog man i LO at etablere fem forhandlingskarteller inden for industri, bygge og anlæg, handel, service og de offentlige områder. Her var tale om ”tilbygning” til de allerede eksisterende organisationsstrukturer, da der ikke var vilje til blandt forbundene at gennemføre de nødvendige fusioner samt flytning af medlemsgrupper mellem forbundene. Dette var en politisk forvanskelig udfordring og må også ses som baggrunden for, at slet ikke alle forhandlingskarteller har fået samme betydningsfulde rolle i forhandlingerne senere hen.

På industriens område blev der mellem Dansk Industri og forhandlingskartellet CO-industri udviklet et system med rammeoverenskomster, der sikrede mulighed for fleksible løsninger på virksomhederne, samtidig med en vis overordnet styring. Heri ligger en vertikal decentralisering af aftalesystemet gennem en udlægning af kompetence vedrørende fastsættelse af løn- og arbejdsforhold fra de centrale parter til parterne på virksomhedsniveau. Således blev der udviklet et system for sektorforhandlinger, omend der generelt ved forhandlingerne har været tale om en samlet afstemning for hele LO/DA-området via forligsmandens kompetence til at gennemføre en sammenkædet afstemning om forligene. Således kan forhandlingsresultatet blive nedstemt inden for enkelte sektorer, men hvis der samlet set for hele LO/DA-området er flertal for forslaget, bliver det vedtaget. Dette er blevet karakteriseret som et musketerprincip: Enten får alle stemt aftalerne hjem, eller også går alle i konflikt (Due og Madsen 2006). Set i den nordiske optik er dette et dansk særtræk. Sammenkædningen medvirker også til at sikre, at det er industriens forhandlingsresultat, der lægger linjen for forhandlingerne i de øvrige brancher – de kan så at sige ikke gå solo. Samlet er det ikke mindst denne centralisering af organisationsinteresser koblet med decentraliseringen af aftalekompetencen, der er blevet karakteriseret som centraliseret decentralisering (Due m.fl. 1993).

På LO/DA-området kan aftalerne opdeles i to hovedkategorier. For det første *minimallønsområdet* (og mindstebetalingområdet) med bevægelige lønsystemer, hvor lønstigningerne forhandles i virksomhederne. Disse områder dækker i 2013 ca. 85% af det samlede LO/DA-område. Princippet på mindstelønsområdet er, at centralt aftales udelukkende en regulering af mindstebetalingssatsen i overenskomsten, mens den egentlige lønforhandling ligger ude på virksomhederne. Der ligger i denne centrale regulering et signal til virksomhedsniveauet om, hvordan den generelle omkostningsramme bør udvikle sig, men derudover er det op til tillidsrepræsentanterne og ledelserne på de enkelte virksomheder at forhandle den faktiske løn. En tommelfingerregel er, at to tredjedele af den samlede omkostningsstigning forhandles lokalt. Med til dette minimallønsområde hører også en række overenskomster helt uden lønsatser. For det andet er der *normallønsområdet* med det mere traditionelle lønsystem, hvor lønnen grundlæggende aftales direkte ved de centrale overenskomstborde. Minimallønsystemet har eksisteret i Jern- og Metalindustrien siden 1902, men blev udviklet i løbet af 1960'erne og videre i 1990'erne, hvor det også er blevet udbredt til stadig flere aftaleområder på bekostning af normallønsystemet.

Forhandlere og primære overenskomster i industrien (minimallønsområde)

Primære overenskomster: Industriens Overenskomst for timelønnede og Industriens Overenskomst for funktionærer

Arbejdsgiverorganisationer:	Fagforbund:
DI – Organisationen for Erhvervslivet	CO-industri Et forhandlingskartel bestående af: 3F's Industrigruppe, Dansk Metal, HK/Privat, Teknisk Landsforbund, Dansk El-Forbund, Blik- og Rørbønderforbundet, Malerforbundet i Danmark og Serviceforbundet

Det er aftaleresultatet opnået mellem DI og CO-industri, der forhandler både for timelønnede og funktionærer, der lægger linjen for de øvrige aftalefornyelser inden for LO/DA-områderne. Det gælder i første række de øvrige minimallønsområder, hvoraf de største ligger inden for handel og service, hvor det primært er Dansk Erhverv, som har aftaler med HK/Privat og HK/Handel, og byggeriet, hvor Dansk Byggeri forhandler med 3F's Byggegruppe.

Forhandlere og primær overenskomst i transportsektoren (normallønsområde)

Primær overenskomst: Fællesoverenskomsten, der omfatter lager og transport

Arbejdsgiverorganisationer:	Fagforbund:
DI – Organisationen for Erhvervslivet Dansk Erhverv	3F's Transportgruppe

Det er dog ikke kun på minimallønsområdet, at industriens aftale lægger linjen for det samlede resultat – dette omfatter også normallønsområdet. Således er processen efter afslutningen af forhandlingerne på minimallønssystemets spydspidsområde – industrien – sædvanligvis at få omplantet resultaterne til de anderledes forhold i aftalerne med normallønssystem. Normalt er det her transportområdet, der fungerer som spydspids. Siden 2008 har det også været Dansk Industri, der har repræsenteret arbejdsgiversiden i forhandlingerne på transportområdet. Det skete da transportbranchens arbejdsgivere, HTS, valgte at tilslutte sig Dansk Industri. Ved denne lejlighed ændrede Dansk Industri navn til *DI – organisation for Erhvervslivet*. Hermed var det også markeret, at DI i stadig større udstrækning får en hovedorganisationslignende rolle på arbejdsgiversiden. DI har således samlet de afgørende overenskomster på både industri- og transportområdet, hvilket også rummer de to store lønssystemer; minimallønssystemet og normallønssystemet. DI har med denne placering en direkte mulighed for at sætte dagsordenen for den samlede løsning i overenskomstforhandlingerne. Overenskomstdækningen ligger i dag på omkring 74% på det private arbejdsmarked og tæt på 100 % på det offentlige arbejdsmarked (DA 2014:262) .

Det skal understreges, at der fra tid til anden har været brud på denne logik i forhandlingsforløbene. Når der fx inden for arbejdsgiverfællesskabet har været frustration over DI's dominerende rolle, hvorfor det i enkelte tilfælde er endt med, at aftaler er blevet indgået uden om DI og den koordinering DI styrer via Dansk Arbejdsgiverforening. Den generelle tendens har dog været, at DI har kunnet fastholde den stærke koordinering af aftaleforløbene.

Som det fremgik i det foregående kapitel, og specifikt figur 2.2, så vendte pris- og lønudviklingen ganske markant fra starten af 1990'erne. Hvor særligt den første del af 1980'erne var præget af høje nominelle lønstigninger, en endnu voldsommere prisudvikling og derfor reallønsfald, så blev hele perioden fra omkring 1990 og frem til finanskrisen præget af klart mere beskedne nominelle lønstigninger, men den forholdsvis lave inflation sikrede en ubrudt periode med reallønsstigninger gennem næsten 20 år. Omend det er vanskeligt at påvise direkte sammenhænge, er der meget, der tyder på, at det reformerede aftalesystem – i form af den centraliserede decentralisering – hvor lønforhandlinger på hovedorganisationsniveau blev fjernet, men hvor der alligevel kom til at foregå en stram koordinering på tværs af de forhandlende brancher med industrien som spydspids, sikrede de moderate lønstigninger, der var med til at bane vejen for en stabil økonomisk udvikling. Med hertil hører, at når den egentlige lønforhandling på det store mindstebetalingssområde blev lagt ud på virksomhederne, gav det muligheden for at skabe en direkte sammenhæng mellem den enkelte virksomheds produktivitet og indtjening og den faktiske lønudvikling (Due og Madsen 2006).

I relation til det offentlige aftalesystem er der ligeledes her sket en "tilbygning" af organisatoriske strukturer for at modsvare den centraliserede arbejdsgiverorganisering med finansministeren i spidsen. På det store kommunale område ligger forhandlingskompetencen i Kommunale Tjenestemænd og Overenskomstansatte, KTO, der repræsenterer grupper fra alle tre hovedorganisationer, LO, FTF og AC. Det er et forholdsvis løst fællesskab, hvor der tilbagevendende har været usikkerhed om sammenholdet. Et eksempel på dette kom i 2002, hvor organisationerne på sundhedsområdet brød ud og dannede Sundhedskartellet, der forhandler med Danske Regioner. På det statslige område varetages forhandlingerne på lønmodtagersiden af Centralorganisationernes Fællesudvalg, CFU, der ligeledes bredt repræsenterer lønmodtagere fra de tre hovedorganisationer.

En såkaldt "reguleringsordning" sikrer en tilnærmelsesvis parallel lønudvikling i den private og den offentlige sektor. Hovedprincippet er, at lønnen reguleres med 80% af forskellen mellem de konstaterede lønstigninger i henholdsvis den private og den offentlige sektor. Således sikres det, at offentligt ansatte lønmæssigt følger med udviklingen i den private sektor, samtidig med at det offentlige arbejdsmarked ikke bliver lønførende. En effekt af denne ordning var, at da privatansattes lønudvikling gik helt i stå i forbindelse med finanskrisen, så betød de offentligt ansattes aftalte lønstigninger, at de så at sige løb fra de privatansatte. Som følge af dette 'skyldte' de offentligt ansatte løn, da man nåede frem til aftalefornyelsen i 2010. Eksempler som dette, men også andre, har fra tid til anden fået henholdsvis lønmodtager- og arbejdsgiverrepræsentanter til at argumentere for afskaffelse af reguleringsordningen. Trods forskellige justeringer har den nuværende reguleringsordning eksisteret siden overenskomstfornyelsen i 1983 (Due og Madsen 2009).

Både på det private og det offentlige område er overenskomsterne i de senere år blevet fornyet hvert andet år. Samtidig har de to aftaleområder været ude af takt, således at der er blevet forhandlet hvert år. Umiddelbart har der været tilfredshed med dette på arbejdsgiversiden, da det så at sige har givet ro til at forhandle de private aftaler hjem, og reguleringsordningen sikrer, at de offentlige aftaler ikke efterfølgende sprænger den økonomiske ramme.

Arbejdskonflikter og politiske indgreb

Det fremgår af hovedaftalerne mellem arbejdsgiver- og lønmodtagerorganisationerne, at der er fredspligt mellem aftalefornyelserne. Der kan således i realiteten kun gennemføres strejke og lock-out i forbindelse med forhandlingerne om aftalefornyelse. Store og omfattende konflikter har i de seneste årtier fundet sted i forbindelse med disse forhandlinger. På LO/DA-området endte forhandlingerne i konflikt i 1985. Den borgerlige regering greb ind og stoppede konflikten i den første konfliktuge, men utilfredsheden med indgrebet var så stor, at strejkerne fortsatte næsten 14 dage yderligere. Lovindgrebet forlængede de eksisterende overenskomster med to år, men med visse muligheder for lønstigninger i perioden, og den ugentlige arbejdstid blev nedsat fra 40 til 39 timer. Ligeledes endte forhandlingerne på det private arbejdsmarked i 1998 i konflikt. En lang besværlig forhandlingsrunde førte til en aftale mellem parterne, men primært på grund af uindfriede forventninger om ekstra fridage blev forslaget nedstemt på lønmodtagersiden. Den socialdemokratiske ledede Nyrup Rasmussen-regering greb ind efter 10 dages konflikt²⁰.

I de senere år har de store konflikter ramt det offentlige arbejdsmarked. I 2008 foregik forhandlingerne på toppen af højkonjunkturen. På baggrund af forligene i den private sektor i 2007 var der store forventninger til lønudviklingen og krav om et lønloft til en række af de store kvindedommede fag. Politisk indblanding med løfter om ekstraordinære forbedringer specielt til udvalgte kvindegrupper vanskeliggjorde forhandlingerne. Det endte med, at sygeplejepersonale, hjemmehjælpere og pædagoger gik i strejke med et krav om 15% mere i løn. Modsat ved tidligere store konflikter undlod den borgerlige regering under Fogh Rasmussens ledelse at gribe ind i konflikten. Den kom til at vare i næsten to måneder og endte med, at de strejkende kun fik marginalt bedre resultater end de øvrige grupper på det offentlige arbejdsmarked. Hermed blev det markeret over for de faglige organisationer, at regeringen ikke nødvendigvis griber ind, men lader konflikten løbe til ende, hvilket betyder, at omkostningerne ved en konflikt kan blive særdeles omfattende og dermed true det indre sammenhold i de faglige organisationer²¹.

Den seneste større konflikt ramte skoleområdet i 2013. Det blev et opgør om skolelærernes arbejdstidsregler, hvor de kommunale arbejdsgivere op til forhandlingerne meldte ud, at de ville have ændret de eksisterende regler. Da Thorning-Schmidt-regeringen kort før forhandlingerne gik i gang

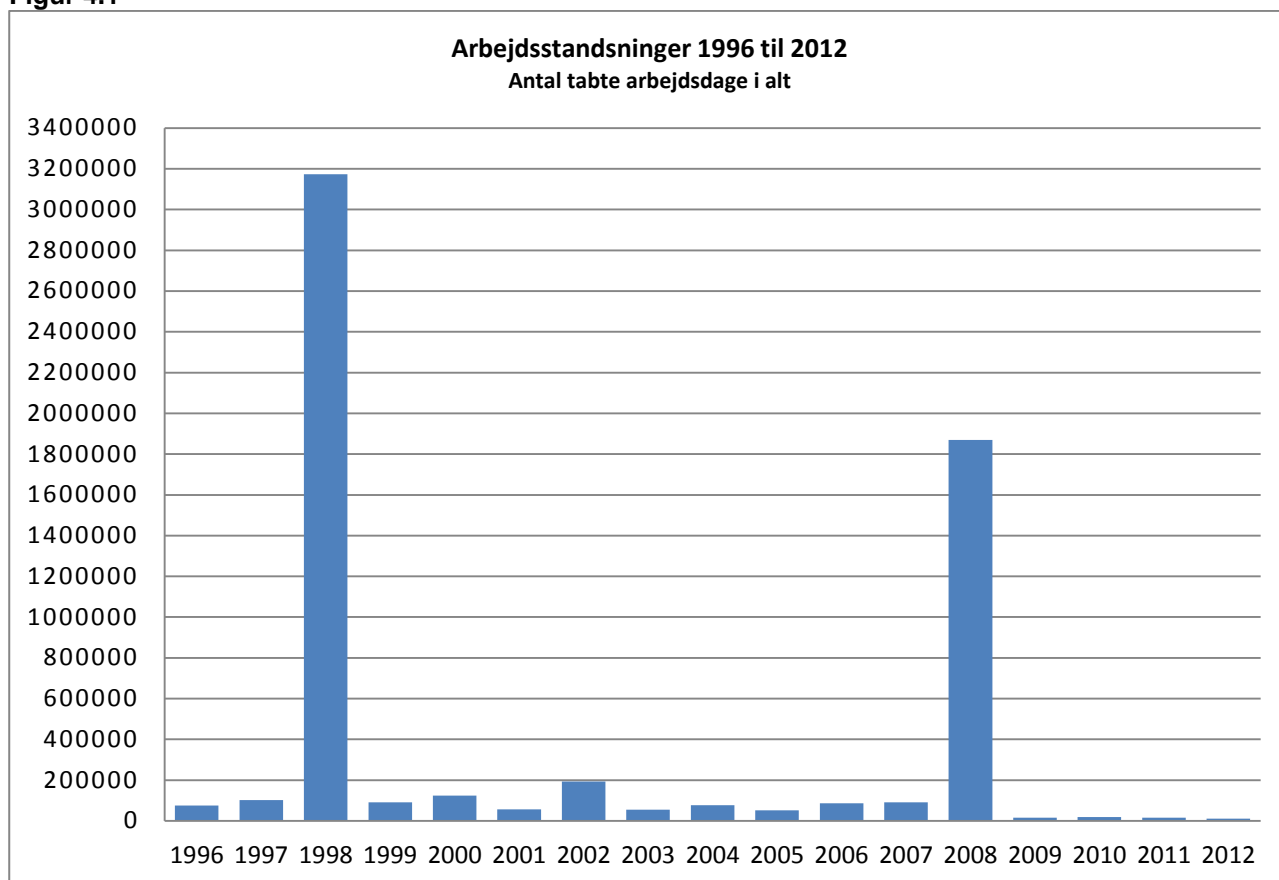
²⁰ Jesper Due og Jørgen Steen Madsen, *Konflikter og indgreb på LO/DA-området 1933 til 1998*, FAOS Fakta 2010, http://faos.ku.dk/pdf/temasider/ok/Konflikt_og_indgreb_fra_1933_til_1998_OK2010.pdf/

²¹ Jesper Due og Jørgen Steen Madsen, *Konflikter og indgreb i overenskomstforhandlingerne i den offentlige sektor*, FAOS Fakta, 2012, http://faos.ku.dk/pdf/temasider/ok/ok-2013/Fakta_Konflikter_og_indgreb_i_offentlige_overenskomstforhandlinger.pdf/

spillede ud med et oplæg til skolereform, der skulle bane vejen for en helhedsskole med flere undervisningstimer, blev det af Danmarks Lærerforening udlagt som 'aftalt spil' mellem kommunerne og regeringen. Forhandlingerne mellem de to parter kørte fast netop på arbejdstidsspørgsmålet, og lærerne blev lockoutet af arbejdsgiversiden. Lærerne hævdede, at der aldrig havde været en reel forhandling – at målet for aftalefornyelsen var blevet sat på forhånd af kommunerne/regeringen. Man kaldte det et brud på den danske model, hvilket der dog ikke var enighed om i fagbevægelsen. Dansk Metal kaldte forløbet for 'den danske model classic'. Efter at skolerne havde været lukket i knap fire uger på grund af lockouten, kom regeringen med et lovindgreb, som ændrede lærernes arbejdstidsregler (Mailand 2013).

En oversigt over antallet af tabte arbejdsdage viser tydeligt, at antallet ligger lavt undtagen, når forhandlinger ender i konflikt. Her kan omfanget til gengæld blive voldsomt som i 1998, hvor der var 3,2 millioner tabte arbejdsdage på grund af konflikten. Netop sammenkædningen af overenskomstområderne betyder, at når det samlede mæglingsforslag falder, så omfatter konflikten alle. En tilsvarende sammenkædning finder ikke sted på det kommunale arbejdsmarked, så når konflikten blandt sygeplejersker, hjemmehjælpere og pædagoger i 2008 førte til næsten 2 millioner tabte arbejdsdage, skyldes det konfliktens lange varighed. Samlet betyder disse omfattende enkeltkonflikter, at det danske arbejdsmarked i nordisk sammenhæng fremstår som det mest konfliktfyldte.

Figur 4.1



Dernæst må det understreges, at trods de fremhævede konflikter og politiske indgreb i forhandlingerne, så eksisterer der en grundlæggende anerkendelse af de forhandlende parter aftaleautonomi fra politisk side. Læresætningen er, at politikkerne generelt søger at undgå at undergrave systemets legitimitet ved at gøre mæglingforslag eller mæglingsskitser til grundlaget for et evt. lovindgreb. Men overenskomstsysteemets opretholdelse forudsætter stadig, at de direkte overenskomstparter som hovedregel – eventuelt med Forligsinstitutionens medvirken – selv er i stand til at sikre fornyelsen af deres overenskomster.

Aftalesystemet og samspillet med lovregulering

Det er et grundlæggende træk ved et partssystem, at det ikke eksisterer isoleret fra, men i samspil med staten. Det går også igen i *industrial relations*-litteraturen, at der er et basalt treleddet forhold mellem arbejdsgivere, fagforeninger og staten (Dunlop 1958). Med andre ord har arbejdsmarkedets parter i Danmark nok en vidtstrakt aftaleautonomi, men det sker, fordi staten – det politiske system – accepterer denne autonomi. Hermed også sagt, at staten har grundlæggende interesser i den overordnede økonomiske udvikling, hvorfor der også er en stærk politisk interesse for den løn- og om-

kostningsudvikling, kollektive aftaler fører med sig. I det lys kan man se fremkomsten af det såkaldte Statistikudvalg i forbindelse med Fælleserklæringen fra 1987 som et forum, der skulle medvirke til at skabe en fælles forståelse mellem de tre hovedaktører om den overordnede økonomiske situation.

Samspillet mellem aftalesystem og lovgivning er således et tema, der går lige så langt tilbage som selve aftalesystemet. Men i tillæg til dette peger flere udviklingstræk op gennem 1990'erne på, at der skete en yderligere sammenvævning af aftale- og lovgivningsmæssige forhold. Fire forhold skal trækkes frem i det følgende. *For det første*, at der generelt har udviklet sig et tættere samspil mellem de kollektive aftaler og de politiske områder, hvilket er sket på baggrund af en stadig bredere palet af emner i de kollektive forhandlinger. *For det andet* blev det stadig tydeligere, at EU's arbejdsretlige regulering havde konsekvenser for den danske aftaleregulering – spørgsmålet var, hvordan dette skulle håndteres. *For det tredje* blev der i slutningen af 1990'erne skabt stadig større opmærksomhed om flexicurity og netop det forhold, at fleksible afskedigelsesregler (reguleret i overenskomsterne) spiller sammen med en relativ høj kompensation ved ledighed (reguleret ved lov) samt den aktive arbejdsmarkedspolitik (også reguleret ved lov). Dette samspil mellem forskellige reguleringsniveauer kan også tematiseres som multiniveauregulering (Madsen m.fl. 2001).

Tættere samspil mellem overenskomsterne og de politiske områder

Den samlede danske arbejdsmarkedsregulering – den danske model – eksisterer i en trekantsrelation mellem arbejdsgiver- og lønmodtagerorganisationer og det politiske system. Det kan betragtes som en forudsætning for den danske model, at der er en balance i samspillet mellem partssystemet og det politiske system, som rummer en respekt for parternes selvregulering, som den kommer til udtryk via først og fremmest de kollektive overenskomster.

Tendenserne til en tættere sammenvævning af partsregulering og politisk regulering afspejles i de nye emner, der blev en del af aftaleindgåelsen op gennem 1990'erne og videre frem. Eksempler er her arbejdsmarkedspensionerne, ret til videre- og efteruddannelse, løn under sygdom og barsel, sociale kapitler mv., samt i at parterne inddrages på nye politikområder, såsom social- og integrationspolitikken. De politiske aktører står her i et dilemma mellem at lade påtrængende velfærdsproblemer blive løst i partssystemet og ønsket om en mere direkte politisk indflydelse på reguleringen af arbejdsmarkedet. Dette rejser også det principielle spørgsmål, om rettigheder og ydelser skal være knyttet til deltagelse på arbejdsmarkedet (kollektive aftaler) eller være universelle (lovgivning) og dermed gældende for alle.

Drivkræfterne bag parternes bredere forhandlingsdagsorden og den tættere sammenvævning mellem politisk regulering og partsregulering er flere. Arbejdsmarkedets parter har et behov for at udvikle den centrale forhandlingsdagsorden i takt med at traditionelle forhandlingsspørgsmål lægges ud til forhandling på virksomhederne. Yderligere giver det indflydelse til organisationerne, hvis man også er i stand til at forhandle sig frem til aftaler om velfærdsspørgsmålene. Det styrker med andre ord både organisationerne og aftalesystemets legitimitet. Pressede statsbudgetter og politisk uvilje mod

at sætte skatterne op skaber på sin side et finansieringsbehov for staten. Det har været og vil i høj grad fortsat være et spørgsmål i de kommende årtier, hvordan staten får finansieret velfærdsudgifterne. Set fra politisk hold er der således stærke økonomiske argumenter for at inddrage arbejdsmarkedets parter i politikudviklingen og finansieringen.

Dette tættere samspil mellem politik og arbejdsmarkedets parter har samtidig givet anledning til sammenstød, hvor repræsentanter fra organisationerne giver udtryk for, at politiske udmeldinger om emner, der ligger i overenskomsterne, er udtryk for utidig indblanding, altså en manglende accept af partsautonomien. Der er simpelthen visse kernespørgsmål, som fx løn og arbejdstid, der blandt arbejdsmarkedets parter opfattes som rene aftalespørgsmål, og som politikere ikke bør udtale sig om – særligt ikke op til overenskomstfornyelsen. Men på den anden side kan man også hævde, at dette tættere samspil må ses i lyset af den nye bredde i overenskomsterne. Når velfærdsemnerne udgør en betragtelig del af forhandlingsdagsordenen mellem parterne, har de politiske repræsentanter en legitim ret til at udtrykke sig; der er principielt ingen ved siden af eller over den lovgivende magt (Due og Madsen 2006).

Ser vi på de trepartsaftaler, der er indgået siden Fælleserklæringen i 1987, så er de kendetegnet ved at omhandle forholdsvis specifikke spørgsmål. Med andre ord var de brede hensigter, der blev formuleret i 1987-erklæringen, en undtagelse sammenlignet med aftalerne senere hen. Der blev bl.a. indgået beskæftigelsespolitiske aftaler i starten og slutningen af 1990'erne og aftaler om videre- og efteruddannelse i slutningen af 1990'erne og midten af 00'erne, alle med et relativt specifikt indhold (Mailand 2011). Det var dog anderledes med det trepartsforløb, der kørte hen over forsommeren 2012. Med den Socialdemokratisk ledede regering, der kom til magten i 2011, var der lagt op til trepartsforhandlinger. Flere centrale aktører refererede tilbage til 1987 og Fælleserklæringen og fremhævede, at der var behov for et nyt stort nationalt kompromis. I forhandlingerne var omdrejningspunktet, at Danmark skulle arbejde sig ud af krisen ved at øge arbejdsudbuddet, det vil sige arbejdstiden. Hvad fagbevægelsen skulle have til gengæld kom til udtryk i en ganske bred vifte af emner om beskæftigelsesindsatsen, videre- og efteruddannelse, tiltag mod social dumping m.m. Det hele endte i et dramatisk sammenbrud umiddelbart begrundet i, at Dansk Metals medlemmer ikke ville acceptere at afgive helligdage eller ferie med henblik på at øge arbejdsudbuddet. Et bagvedliggende problem for Socialdemokratiet og SF var, at valgresultatet kun havde muliggjort en regeringsdannelse ved at bringe de radikale med ind i regeringen. Politisk betød dette, at de oprindelige ønsker om at beskytte efterløn og dagpengegoder ikke længere var muligt. Samlet på sammenbruddet dog ses som et nederlag for såvel fagbevægelsen som den Socialdemokratisk ledede regering og en understregning af vanskelighederne med at få bredt formulerede og ambitiøse trepartforhandlinger til at lykkes.

EU-reguleringen og samspillet mellem kollektive aftaler og lovgivning

Som udgangspunkt er det meget få forhold vedrørende ansættelsesforhold og grundlæggende ingen vedrørende løn, som er lovregulerede i Danmark. Det ligger alt sammen i de kollektive aftaler. Op

gennem 1990'erne blev det et tilbagevendende spørgsmål, hvordan EU's arbejdsretlige direktiver kunne implementeres på det danske arbejdsmarked. Dette fandt sin form ved at give aftalereguleringen forrang samtidig med, at dette blev fulgt op af forskellige typer af "fejebakkemodeller", hvor supplerende lovgivning samlede de ikke-overenskomstdækkede lønmodtagere op. Ind i 00'erne har det særligt været EU's regler om fri bevægelighed og udstationering – og specielt Laval-dommen – samt debatten om Servicedirektivet, der tydeligt udfordrede reguleringen via kollektive overenskomster. Senest har man på bagkant af finanskrisen kunnet spørge, om EU's krav til budgetdisciplin og dermed løntilbageholdenhed betyder, at EU-samarbejdet mere end tidligere lægger rammer for den mulige lønudvikling i medlemsstaterne. De nævnte forhold skal kort gennemgås i det følgende.

I begyndelsen af 1990'erne, og særligt i tiden op til Edinburgh-aftalen og formuleringen af de fire danske forbehold over for unionstraktaten, var der debat om det kollektive aftalesystems skæbne i det direktivregulerede europæiske samarbejde. Spørgsmålet om implementeringen af EU-direktiver ved aftaler og/eller lovgivning ramte således ned i selve kernepunktet i den danske model, dvs. i balancen mellem aftaler og lovgivning, der sikrer parternes autonomi vedrørende regulering af løn- og arbejdsforhold, samtidig med at denne aftaleautonomi accepteres af det politiske system. Blandt arbejdsmarkedets parter og store dele af det politiske system har frygten været, at lovgivningsbaserede EU-direktiver ville føre til en underminering af den danske aftalemodel. Fra dansk side holdt man fast i, at det i traktaten for de europæiske fællesskaber er slået fast, at nok er direktiver bindende for enhver medlemsstat, hvad angår det tilsigtede mål, men det er overladt til de nationale myndigheder at bestemme "form og midler for gennemførelsen". Afgørelser fra EF-domstolen havde direkte nævnt, at kollektive aftaler kan være en passende form for implementering af direktiver, hvorfor mange så dette som en legitimering af aftaleimplementering på det danske arbejdsmarked.

Tanken om den rene aftaleimplementering levede ganske længe op gennem 1990'erne, og arbejdsmarkedets parter og det daværende arbejdsministerium gjorde sig store anstrengelser for at overbevise EU-Kommissionen om, at danske kollektive aftaler mere eller mindre dækkede det samlede arbejdsmarked. Hvis ikke ved direkte dækning, så i form af en "afsmittende virkning" fra de gældende overenskomster. EU-Kommissionen var dog ikke overbevist, og det endte med en trussel om at rejse en sag over for den danske stat om mangelfuld implementering af arbejdstidsdirektivet. Konkret var det i 2001, at den nytiltrådte Fogh Rasmussen-regering måtte forholde sig til dette Kommissions-udspil vedrørende arbejdstidsdirektivet.

Udgangen blev systemet, der gav forrang til aftaleimplementering af direktiverne, men med supplerende lovgivning. Det såkaldte Implementeringsudvalg bestående af repræsentanter fra hovedorganisationerne på arbejdsmarkedet samt Arbejdsministeriet (senere Beskæftigelsesministeriet) og Finansministeriet var blevet etableret i 1999 og blev nu stedet, hvor implementeringsproceduren for givne direktiver skulle tilrettelægges.

Den grundlæggende model blev således, at når der var tale om typisk overenskomststof, så skulle der først aftaleimplementeres og herefter formuleres supplerende lovgivning med henblik på den

ikke-overenskomstdækkede restgruppe, hvilket omfattede cirka 20 procent af samtlige lønmodtagere på daværende tidspunkt. Hvis området blev overenskomstdækket skulle lovgivningen vige. Endvidere skulle denne lovgivning relatere sig direkte til de indgåede overenskomster, samtidig med at den skulle afspejle det pågældende direktivs minimumskrav.

Endvidere var det et åbent spørgsmål, om det danske Folketing vitterlig var parat til at agere 'gummiempel' for arbejdsmarkedets parter til enhver tid fremover med henblik på at sikre restgruppen. Atter handler det om balancen mellem kollektive aftaler og lovgivning. Ser man tilbage over årene kan det konstateres, at Folketinget grundlæggende har respekteret parternes aftaler i følgelovgivningen, hvormed den politiske enighed omkring parternes selvregulering er blevet fastholdt. Hermed kan man også sige, at den implementeringsprocedure, der blev udviklet ikke rykkede ved balancen mellem aftale og lovgivning i dansk arbejdsmarkedsregulering. Snarere understregede det den særlige position, arbejdsmarkedets parter har i reguleringsprocessen og dermed også den parlamentariske accept af denne position (Andersen 2003).

I 00'erne kom der færre arbejdsretlige direktivudspil, hvorfor debatten om disse direktivers konsekvenser for aftalesystemet aftog. Samtidig blev det tydeligt, at det nu snarere var reglerne om fri bevægelighed, der lagde pres på de kollektive aftalesystemer. I 2004 skabte det en bred debat, at kommissær Bolkestein fremlagde forslag til et Servicedirektiv, der byggede på et "oprindelseslandsprincip" forstået således, at oprindelseslandets regler vedrørende løn- og ansættelsesvilkår skulle gælde, når en serviceydelse blev leveret i en anden medlemsstat. Også i Danmark rejste dette debat og blev af fagbevægelsen betragtet som et fundamentalt brud med eksisterende principper for national aftaleret. Direktivet blev revideret, og stormen lagde sig, men kun for en stund. Det var en overraskelse for mange, at EU-domstolen i 2007 afgjorde, at den svenske fagbevægelse var gået for langt i deres krav over for den lettiske entreprenør, Laval, der renoverede en skole i en stockholmsk forstad. Dette førte til en længere debat om og udredning af det svenske konfliktsystem og her særligt relationen til EU-reguleringen. Også i Danmark stod det klart for arbejdsmarkedsorganisationerne og Beskæftigelsesministeriet, at det danske aftalesystem og her særligt minimallønssystemets lokale lønfastsættelse skabte nogle af de samme udfordringer i forhold til EU-domstolens afgørelse som i Sverige. Problemstillingen afspejler også, at Danmark ligesom Sverige ikke har nogen form for lovreguleret mindsteløn via fx almenyldige overenskomster eller lignende.

I Danmark var der hverken blandt arbejdsgiver- eller lønmodtagerorganisationerne nogen, som ønskede lovgivning om løn, og det kom heller ikke til ophedede diskussioner i den brede offentlighed eller mere principielle udspil, som der fx kom fra de svenske industriarbejdsgivere i Teknik Företagen. På baggrund af Laval-sagen argumenterede de for, at det var nødvendigt at indføre en lovfastsat mindsteløn på det svenske arbejdsmarked for at tilpasse sig EU-reguleringen og konkret udstateringsdirektivet (Teknikföretagen 2008). Det var på sin vis nok typisk dansk, at det samme spørgsmål i København blev drøftet bag lukkede døre, og at der blev fundet frem til en pragmatisk løsning. Den gik ud på så at sige at koble de lokale lønforhandlinger ud af overenskomsterne i for-

hold til udenlandske tjenesteydere bortset fra de dele, der kan udledes af de nationale overenskomster, fx ud fra statistiske kriterier eller akkordlønsatser. Formålet hermed var at gøre overenskomstkrauet præcist og forståeligt for udenlandske arbejdsgivere (Pedersen 2008). Dette førte til kritik ikke mindst fra de faglige organisationer i byggeriet, idet man anså disse 'Laval-overenskomster', der nu var lagt op til, som B-overenskomster sammenlignet med de gængse overenskomster med fuld lokal forhandling.

Ser man overordnet på løndannelsen i EU- og EØS-landene er der ingen tvivl om, at det stadig tættere økonomiske og monetære samarbejde og herunder ikke mindst ØMU'ens konvergenskriterier med hensyn til inflation, offentlige finanser og gæld indirekte har lagt rammer for lønudviklingen. Ligeledes har det stadig mere udviklede indre marked skabt en øget konkurrence, som også påvirker lønudviklingen. Dette betyder, at selvom de forskellige nationale europæiske arbejdsmarkedsmodeller stadig i det store hele er intakte, så har ØMU'en og det indre marked haft en konvergerende effekt i form af løntilbageholdenhed og inflationsdæmpende tiltag – og dette også i EU-medlemsstater, der står uden for ØMU'en. I kølvandet på finanskrisen er der kommet flere EU-initiativer, der ligeledes sætter rammer, som indirekte kan påvirke løndannelsen. Herunder hører tiltag med henblik på at genoprette økonomien i form af pagter og aftaler, der sigter på nedbringelse af offentlig gæld, kontrol med de offentlige budgetter, forbedring af konkurrenceevnen og øget koordination af den økonomiske politik i deltagerlandene. Et sådant fokus på budgetdisciplin og konkurrenceevne er ikke på samme måde nyt som i andre dele af EU, men det kan komme til at påvirke løndannelsen også i de nordiske lande. Det skal understreges, at nogle af disse aftaler er politiske aftaler og dermed ikke juridisk bindende. Det eventuelle pres, der kan komme på de kollektive aftaler, er således ikke affødt af lovgivning, men af fælleseuropæiske politiske målsætninger (Andersen m.fl. 2012).

Nok et forhold, der kan nævnes i denne sammenhæng er, at den danske fastkurspolitik – se kapitel 3 – betyder, at vi i modsætning til Sverige, Norge og Island har fralagt os de pengepolitiske værktøjer som at lade den danske kronekurs 'flyde' eller gennemføre devalueringer. I en økonomisk lavkonjunktur giver det en risiko for, at der *de facto* gennemføres såkaldte interne devalueringer i form af det bliver reducerede løn- og arbejdskraftomkostninger, der skal sikre den økonomiske tilpasning.

Flexicurity – svækket men stadig en central dynamik i reguleringen

Flexicurity blev anledningen til, at Danmark sammen med Holland blev udnævnt til europæiske rollemodeller for arbejdsmarkedsregulering. Det var i slutningen af 1990'erne, at der blev skabt stadig større opmærksomhed om det samspil, der er i dansk regulering mellem forholdsvis fleksible afskedigelsesregler (reguleret i overenskomsterne), en relativ høj compensation ved ledighed (reguleret ved lov) samt den aktive arbejdsmarkedspolitik (også reguleret ved lov). Her er altså tale om et samspil mellem aftale- og lovregulering. Kort sagt blev flexicurity antaget som et vellykket udtryk for, hvordan fleksibilitet og sikkerhed spillede sammen i reguleringen.

En positiv international konjunktur og dansk økonomisk politik betød givetvis en del for, hvordan flexicurity blev vurderet. Bl.a. blev det fremhævet, at flexicurity i 1990'erne udviklede sig sideløb-

bende med en moderat ekspansiv finanspolitik, et lavt renteniveau og samhandelspartnere, der klarede sig relativt godt (Madsen 2006). Den høje mobilitet på arbejdsmarkedet minimerede den strukturelle ledighed og skabte dermed vækst som atter skabte jobs – en god spiral.

Da finanskrisen ramte Danmark, ramte den tidligt og hårdt. Danmark var det første europæiske land, der røg ud i recession – det skete efter 1. kvartal 2008. Det var et klart signal om, at det ikke bare var effekter af en international finanskriser, som ramte dansk økonomi, men at der også var tydelige nationaløkonomiske problemer i form af en overophedet økonomi og særligt et boligmarked, der var løbet mere eller mindre løbsk – se også kapitel 4. På sin egen måde var de tidlige krisear en afspejling af, hvordan flexicurity virker på det danske arbejdsmarked. Den fleksible adgang til at afskedige vil principielt altid betyde, at økonomiske tilbageslag og ordrenedgang hurtigt vil føre til afskedigelser og stigende ledighed. Sammenligner man udviklingen i ledigheden mellem Danmark, Sverige og Finland, så lå den danske ledighed i 2008 på godt 3% (AKU-tal), mens den lå næsten dobbelt så højt i Sverige og Finland. Primo 2012 lå den i alle tre lande omkring 6% (Andersen m.fl. 2014:64). Særlige ubalancer i den danske økonomi har meget vel medvirket til denne udvikling, men det er også en illustration af, at der er forholdsvis liberale afskedigelsesregler i Danmark.

Under krisen startede store danske industrivirksomheder en diskussion på baggrund af tyskernes brug af arbejdsfordeling (*Kurtzarbeit*). Her blev ansatte fastholdt i deres ansættelsesforhold, men arbejdstiden blev skåret ned og fordelt mellem medarbejderne. Tyskerne udbyggede successivt deres ordning for arbejdsfordeling i de første krisear, således at man kunne være på arbejdsfordeling i op til 24 måneder. Der er også en dansk ordning om arbejdsfordeling, som blev benyttet i et ganske betydeligt omfang i krisens tidlige fase, men den er begrænset til maksimalt 6 måneder. Dette illustrerer, hvordan det institutionelle samspil mellem fleksibilitet og sikkerhed er grundlæggende forskelligt i de to lande. Hvor det danske system primært er baseret på *ekstern* fleksibilitet, hvilket vil sige adgangen til at afskedige, så bygger det tyske på *intern* fleksibilitet. Da danske industrivirksomheder i løbet af 2009 kunne se, at det nu var kernemedarbejdere, der blev afskediget, førte det til en debat om nødvendigheden af at lære af de tyske erfaringer. Specielt store industrivirksomheder førte an her, men der var ikke politisk vilje til at udbygge den danske ordning om arbejdsfordeling. Også fagbevægelsen var tvivlende: Ville dette blot fastholde lønmodtagere på virksomheder, der i sidste ende ville være tvunget til at dreje nøglen om? Som nævnt i kapitel 4 forsvandt der 71.000 jobs i danske industrivirksomheder i denne periode. Men man kan spørge, om flere danske industriarbejdspladser – og andre arbejdspladser i det hele taget – kunne være blevet reddet med en mere offensiv brug af arbejdsfordeling (Andersen m.fl. 2012, Andersen 2015).

Samtidig er det en vigtig pointe, at de fleksible ansættelses- og afskedigelsesregler givetvis har betydning for, at på trods af at ledigheden kun er faldet langsomt på det danske arbejdsmarked i de seneste år, så har det ikke ført til en fastfrysning af arbejdsmarkedet – jobskift finder til stadighed sted. Således var det i 2. kvartal 2012 knap 7% af de beskæftigede, som var startet på et nyt job inden for de seneste tre måneder. Til sammenligning var der kun 3,7% af de beskæftigede i Tyskland,

der var startet på nyt job inden for de seneste tre måneder i dette kvartal. Dette afspejler atter de forskellige institutionelle forhold omkring fleksibilitet og sikkerhed i de to lande, men samtidig må tesen være, at fx langtids- og ungdomsledighed ville have udviklet sig endnu mere negativt, end hvad der har været tilfældet, hvis det ikke havde været for det forholdsvis høje niveau for jobomsætning.

I de senere år er der rejst debat om de to ”sikkerhedselementer” i flexicurity, dels indkomstsikkerheden i tilfælde af ledighed, dels den aktive arbejdsmarkedspolitik, der skal bringe den ledige tilbage i beskæftigelse. Dagpengeperioden er blevet halveret fra fire til to år, og der er gennemført en stramning af genoptjeningsretten, se kapitel 3, figur 3.13. Det var den borgerlige regering under Lars Løkke Rasmussen, der indgik aftale om denne svækkelse af sikkerhedsnettet under de arbejdsløse med støtte fra Det Radikale Venstre. I den efterfølgende S-R-SF-regering fastholdt de radikale som bekendt deres støtte til denne reform, hvorfor Socialdemokratiet trods deres principielle modvilje ikke kunne forhindre gennemførelsen af den. I sommeren 2014 nedsatte regeringen en Dagpengekommission, der skal komme med anbefalinger til, hvordan dagpengesystemet fremadrettet kan indrettes.

Derudover er kompensationsgraden, det vil sige forholdet mellem dagpengesatsen og tidligere indkomst ved arbejde, gradvist blevet udhulet, da dagpengesatsen ikke er fulgt med den almindelige omkostningsudvikling. I forhold til den aktive arbejdsmarkedspolitik er der rejst spørgsmål om nytten af ofte dyre uddannelsesforløb til ledige – en diskussion vi følger op på i det efterfølgende kapitel. Der er også blevet rejst kritik fra både arbejdsgiver- og faglige organisationer af de styringsmekanismer, der ligger til grund for jobcentrenes indsats. Det handler bl.a. om, at disse styringsmekanismer fremmer kassetænkning i kommunerne via hurtig genbeskæftigelse snarere end opkvalificering (Andersen m.fl. 2012).

I relation til netop uddannelsesindsatsen har der blandt forskere været tilløb til at udvide trekantrelationen bag flexicurity; fleksible afskedigelsesregler – relativ høj understøttelse – aktiv arbejdsmarkedspolitik, med en fjerde søjle som omhandler videre- og efteruddannelse i al almindelighed (Bredgaard 2013). Dette bygger på en erkendelse af, at beskæftigelsessikkerheden for den enkelte fremadrettet også handler om at videre- og efteruddanne sig, mens man er i beskæftigelse. Således handler det om, at den enkelte udbygger sine kompetencer løbende og i videst muligt omfang helt undgår ledighedsperioder i forbindelse med jobskift. Dette har også været udgangspunktet for netop at sætte fokus på relationen mellem det mobile arbejdsmarked og uddannelse. Det er sket under overskriften ”mobication” (mobility + education) (Andersen m.fl. 2010).

Samlet har de senere års udvikling vist, at det meget høje beskæftigelsesniveau, og samtidig den historisk lave ledighed, ikke kunne fastholdes, da krisen ramte på trods af flexicurity-dynamikken i reguleringen. Dette peger på, at den fleksible regulering af arbejdsmarkedet givetvis har en væsentlig betydning for, hvad man kan kalde allokeringen af arbejdskraften; altså at få arbejdskraften til at bevæge sig derhen, hvor der faktisk er job at få. Der er også undersøgelser, der viser, at denne fleksible regulering i sig selv kan skabe en beskæftigelseseffekt, altså sikre et plus i den samlede job-

skabelse (Albæk 2005). Der er dog samtidig ingen tvivl om, at makroøkonomiske udsving kan flexicurity ikke ændre grundlæggende på. Og det var så her, at det danske arbejdsmarked på sin vis var sårbart, da finanskrisen ramte. Spørgsmålet der tilbagestår er, om dansk beskæftigelse (og økonomi) havde været bedre tjent med en udbygget intern fleksibilitet som krisesvar – fx i form af en udbygget arbejdsfordeling? Man kan sige, at svaret på dette bl.a. hænger sammen med krisens karakter: Er her tale om en reel markedsændring, der udkonkurrerer vores produkter og hvorfor efterspørgslen ikke vender tilbage, eller er der tale om et midlertidigt efterspørgselsfald grundet fx fastfrosne finansielle markeder. Et problem er her, at det er ganske meget lettere at stille den diagnose, når man er igennem krisen end umiddelbart før, den bryder ud for alvor.

I dag må vi konstatere, at magien i flexicurity-begrebet er væk, og at det nok blev løftet frem både i akademiske sammenhænge og i den bredere offentlige debat af meget positive økonomiske konjunkturer. Tilbage står, at det stadig dækker over en vigtig dynamik i dansk arbejdsmarkedsregulering.

De senere års udfordringer

Flere af de emner, der bliver taget op i dette kapitel, og her særligt i det ovenstående afsnit om samspillet mellem lov- og aftaleregulering, har skabt udfordringer for såvel arbejdsmarkedets parter som det politiske system. Alligevel er der emner, som stikker ud, idet de i et særligt omfang har taget opmærksomhed og er kommet til at fylde i politiske debatter og i medie billedet bredt. Det er sådanne tre emner, der tages op i det følgende.

Det drejer sig *for det første* om LO-fagbevægelsens faldende medlemstal samtidig med, at de såkaldte ”gule” organisationer, kristelige foreninger mv., har opnået stadig større medlemsandele. På sigt er det en udvikling, der kan true de faglige organisationers legitimitet som repræsentanter for lønmodtagere både i relation til arbejdsgiverne og indgåelsen af kollektive overenskomster og i relation til den bredere politiske indflydelse. *For det andet* tager vi spørgsmålet om udenlandsk arbejdskraft op og her specielt den stadig større gruppe af øst- og centraleuropæere, der arbejder i Danmark. Samlet set fylder denne gruppe af arbejdsmigranter ikke så meget i forhold til det samlede arbejdsmarked. Det er dog tydeligt, at de primært arbejder inden for nogle få brancher, som privat service, landbrug, byggeri mv. Således bliver arbejdsmigranterne tydelige på disse dele af arbejdsmarkedet, og faglige sager om manglende overenskomst eller grove brud på overenskomstbestemmelser giver næring til debatten om social dumping. *For det tredje* inddrager vi spørgsmål om uddannelse og her specielt videre- og efteruddannelse. Dette er ikke et emne, der i samme omfang som de to foregående har ramt den bredere mediedagsorden og skabt debat. Her er snarere tale om et område, hvor mange aktører – på arbejdsmarkedet og i den politiske verden – efterhånden gennem længere tid har fremhævet, at det er afgørende for vækst og beskæftigelse, at de uddannelsesmæssige udfordringer bliver løst. Det handler om faglig og videregående uddannelse af unge, men i høj grad også om efter- og videreuddannelse af de forholdsvis store grupper på arbejdsmarkedet med beskedne kvalifikationer.

LO, 'de gule' og den faldende organisering

Danmark er sammen med de øvrige nordiske lande kendetegnet ved, at en meget stor andel af lønmodtagerne er organiseret i en fagforening. Dette er fortsat tilfældet omend organisationsgraden har været dalende i alle de skandinaviske lande i de seneste år.

Organisationsgraden havde været konstant stigende gennem mere end et halvt århundrede, da den nåede et toppunkt i 1995, hvor godt 73% af lønmodtagerne var organiseret. I 2012 lå den samlede organisationsgrad på godt 67%. Disse tal viser på den ene side, at andelen af uorganiserede er steget, men trods alt ikke mere end omkring 6 procentpoint. Mere afgørende er det, at andelen af medlemmer i de såkaldte "gule" organisationer uden for de traditionelle hovedorganisationer er steget med næsten 10 procentpoint. Således har disse organisationer godt 12% af de organiserede lønmodtagere. Her er tale om en håndfuld organisationer, hvoraf den ældste er Krifa, Kristelig Fagbevægelse, som er kendetegnet ved, at de kun har få overenskomster og generelt frasiger sig retten til at strejke. Kontingenterne i de gule fagforeninger er væsentligt lavere end i de traditionelle fagforeninger, hvilket bl.a. afspejler, at de ikke som de traditionelle fagforeninger forhandler overenskomster og dernæst administrerer de aftaler og ordninger, der ligger i overenskomsterne. Gentagne undersøgelser har vist, at netop den lavere pris har været en væsentlig årsag til, at lønmodtagere er skiftet til de gule organisationer (Ibsen mf. 2011, Due m.fl.2010). Det hører med her, at de gule organisationers medlemmer ofte er dækket af de traditionelle fagforeningers overenskomster. Det skyldes, at mange overenskomster er såkaldte områdeoverenskomster, der dækker alle lønmodtagere i de pågældende brancher. Således bliver de gule medlemmer *free-ridere* på de eksisterende overenskomster. Løftestangen for denne udvikling var i høj grad den adgang til at oprette tværfaglige a-kasser, som den borgerlige regering havde banet vejen for i 2002 (jf. Due og Madsen 2007c).

I 2011 indførte den borgerlige VK-regering et fradragsloft for fagforeningsmedlemsskab på 3.000 kr., hvilket gjorde det mere økonomisk fordelagtigt at være medlem af de billigere gule fagforeninger. De overenskomstbærende organisationer med LO i spidsen har siden da forsøgt at få hævet dette fradrag igen, men hidtil uden held. Samlet betyder udviklingen, at hvor de traditionelle overenskomstbærende organisationer i 1995 organiserede 71% af lønmodtagerne, så er andelen i 2012 sunket til godt 59% af lønmodtagerne. Samtidig repræsenterede LO i 2012 for første gang mindre en halvdelen af de organiserede lønmodtagere – jf. tabel 4.1.

Tabel 4.1 Medlemmer fordelt på hovedorganisationer (i procent af organiserede)

	1995	2000	2005	2011	2012
LO's andel af organiserede	64,9	62,4	60,3	51,6	48,9
FTF's andel af organiserede	17,8	18,7	19,1	20,0	19,8
AC's andel af organiserede	7,1	8,0	8,6	7,8	8,0
Ledernes andel af organiserede	4,0	4,3	4,0	4,8	5,1
De gule andel af organiserede	2,8	3,6	5,0	9,8	12,2
Uden for hovedorg. – andel af organiserede	3,3	2,9	3,0	5,9	6,1
I alt	100	100	100	100	100
Organisationsgrad af arbejdsstyrken:					
Inklusive de gule	73,1	71,5	71,7	67,0	67,3
Eksklusiv de gule	71,0	68,9	68,1	60,4	59,1

Kilde: faos.dk

En række forskelligartede faktorer bag denne udvikling kan fremhæves. En af de væsentligste forklaringer på den traditionelt høje organiseringsgrad i Danmark har været Gent-systemet med faglige a-kasser, der er oprettet og administreret af fagforeninger baseret på faggrænser. Forsikringen mod ledighed har givet en ekstra tilskyndelse til medlemskab af fagforeninger, som ikke eksisterer i lande med enten privat eller statslig arbejdsløshedsforsikring. Baggrunden for dette har i vid udstrækning været, at lønmodtagere har opfattet a-kasse- og fagforeningsmedlemskab som en pakke, selv om det altid har været muligt at stå uden for fagforening, når man var medlem af en a-kasse. Dette ledte til det såkaldte *dobbelte medlemskab*, som kendetegner, hvad man kan kalde kernemedlemmerne i den traditionelle overenskomstbærende fagbevægelse (Due & Madsen 2007).

Dette Gent-system er dog blevet svækket. Et markant skridt var også her det lovinitiativ fra den daværende borgerlige VK-regering, som i 2002, under Anders Fogh Rasmussens ledelse, lukkede op for tværfaglige a-kasser. Hermed blev det de facto-monopol, fagforeningerne havde inden for de respektive fag, brudt. Dermed var der skabt en direkte konkurrence mellem udbyderne af arbejdsløshedsforsikring, hvorfor også pris blev afgørende for mange lønmodtageres valg af a-kasse og i anden omgang fagforening. Udviklingen siden 2002 er blevet karakteriseret som ”skabelsen af et organisationsmarked” for faglige services og a-kassemedlemskab, hvor organisationer kæmper om lønmodtagernes gunst (Ibsen m.fl. 2011, Due og Madsen 2007c). Det er netop på baggrund af denne sammenhæng, at de gule organisationer har bygget deres succes. Ikke kun på grund af prisen for a-kassemedlemskab – faktisk har det ofte vist sig, at der ikke her var den store forskel på de gule og de traditionelle faglige a-kasser – men snarere fordi den samlede pakke af a-kasse- og fagforeningsmedlemskab hos de gule var billigere, jf. ovenfor. Hermed kan man sige, at den såkaldte Gent-effekt, altså dobbeltmedlemskabet, i de senere år snarere har været en fordel for de gule organisationer end for de traditionelle overenskomstbærende organisationer.

Ser man generelt på andelen af lønmodtagere i a-kasser, så var næsten 80% medlem tilbage i midten af 1990'erne. Fremme i 2009 var dette tal sunket til lige godt 70%. Faldet kan til dels forklares med den meget lave ledighed i perioden frem mod finanskrisen, hvorfor incitamentet til medlemskab af a-kasse blev svækket. Omvendt har den stigende ledighed i årene derefter ikke haft nogen nævneværdig effekt på medlemsgraden af a-kasse, jf. tabel 4.2. Halveringen af dagpengeperioden fra fire til to år samt udvidelsen af genoptjeningskravet fra seks til tolv måneder kan have spillet en rolle her, idet værdien af et a-kassemedlemskab svinder med disse politiske opstramninger, hvorfor incitamentet til at være med i en a-kasse ligeledes svinder (Due m.fl. 2012).

Tabel 4.2 A-kassernes organiseringsgrad 1995-2012

	1995	2001	2005	2009	2010	2011	2012
Beskæftigede	2.568.000	2.734.000	2.719.000	2.828.000	2.690.000	2.675.000	2.639.000
Arbejdsløse	214.000	120.000	148.000	104.000	196.000	214.000	215.000
Arbejdsstyrke i alt	2.782.000	2.854.000	2.867.000	2.932.000	2.886.000	2.889.000	2.855.000
Dagpengeforsikrede	2.213.800	2.190.188	2.145.370	2.058.623	2.062.700	2.052.723	2.041.040
Organisationsgrad	79,6 %	76,7 %	74,8 %	70,2 %	71,5 %	71,1 %	71,5%

Kilde: Due m.fl. 2012. Medlemstallene er pr. 1. januar de udvalgte år, mens arbejdskrafttallene er fra 4. kvartal året forud.

Undersøger man a-kassemedlemskab efter hovedorganisationstilhør viser det sig, at specielt LO-forbundenes a-kasser har mistet mange medlemmer. Denne udvikling løber således parallelt med LO-forbundenes tab af fagforeningsmedlemmer. En årsag til denne udvikling er, at stadig flere ”uddanner sig væk” fra LO-områderne. Flere får en mellemlang eller lang videregående uddannelse, hvilket stiller FTF og AC i en mere gunstig position, jf. tabel 4.2. Men da den samlede organisationsgrad falder, kan det betyde en mindre gunstig udvikling for disse to organisationer fremover. Baggrunden er, at de først og fremmest har deres styrkeposition i den offentlige sektor. Bortset fra finansområdet er både organisationsgrad og overenskomstdækning lav inden for andre private områder som forretningsservice (konsulenter mv.), IT og kommunikation. Områder som man alt andet lige må formode vil vokse sig større over de kommende ti år (Scheuer 2009).

Denne uddannelsesmæssige udvikling medvirker til at gøre det meget vanskeligt for LO-forbundene at vende udviklingen. Spørgsmålet bliver så, i hvilket omfang man formår at begrænse tilbagegangen. Endvidere hvordan man i den situation kan skabe en offensiv profil for LO-fagbevægelsen, og om det lykkes at fastholde fagbevægelsens legitimitet såvel over for lønmodtagere som over for et politisk system, der muligvis ellers vil presse det samlede aftalesystem (jf. Due og Madsen 2008:12).

Selvom organisationsgraden blandt lønmodtagere er faldende i Danmark, ligger den i international sammenhæng stadig helt i top. Modsat forholder det sig med organiseringen af arbejdsgivere. I 2006 repræsenterede DA virksomheder med knap 50 % af den private beskæftigelse. Uden for DA

står Finanssektorens Arbejdsgivere og de kooperative virksomheder i Kooperationen, som fx dagligvarebutikkerne i Coop. Samlet bringer dette organisationsgraden blandt de private arbejdsgivere op i nærheden af 60%. Ser man tilbage over de sidste ti år, er der sket en mindre stigning i denne andel, og dog en lille fald de allerseneste år, men mest af alt vidner om stabilitet i organiseringen af arbejdsgivere. En forklaring på den stigende organisering på arbejdsgiverside kan søges i en stigende kompleksitet i overenskomstregulering og regulering af ansættelsesvilkår i det hele taget. Det skaber et behov for vejledning og service, som den findes i arbejdsgiverorganisationerne. En anden mulig forklaring er, at virksomheder søger ind i arbejdsgiverorganisationer for at få varetaget bredere erhvervspolitiske interesser, og så følger overenskomstfællesskabet oftest med.

Arbejdsmigrationen fra Øst- og Centraleuropa

Forventningen op til EU-udvidelsen med de øst- og centraleuropæiske stater var, at kun et forholdsvis begrænset antal østeuropæere ville komme til Danmark for at arbejde. Det viste sig dog hurtigt, at den højkonjunktur, vi oplevede i årene umiddelbart efter udvidelsen, trak ganske mange østeuropæere til landet. I Norden så vi først og fremmest mange komme til Norge. Danmark kom dog hurtigt med. Særligt var det i byggeriet og inden for det grønne område, at primært polakker og baltere fandt arbejde.

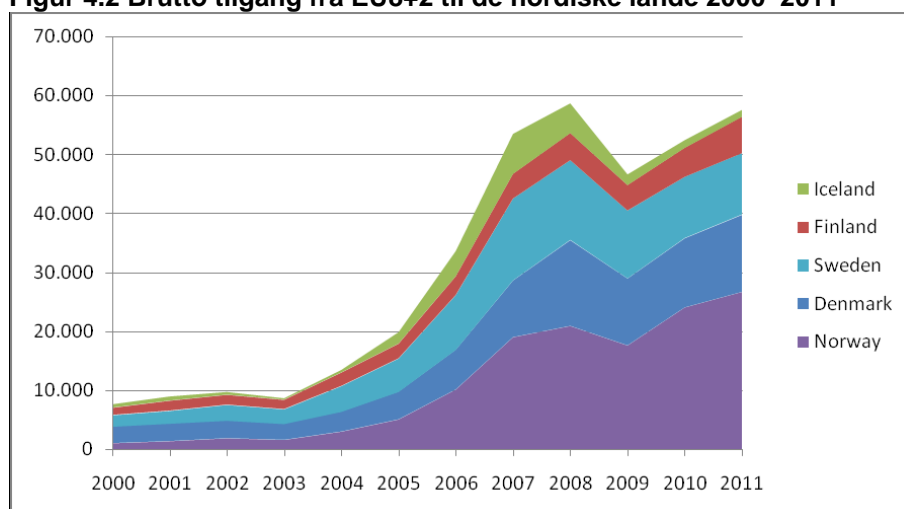
Danmark fik en politisk aftale om en overgangsordning, Østaftalen, der var meget lig den norske tilsvarende ordning. Der var ikke nogen begrænsning i adgangen, men et krav om at leve op til nationale aftaler og standarder for løn- og ansættelsesvilkår. Aftalen fik bred politisk opbakning fra alle midterpartierne i Folketinget, og arbejdsmarkedets parter fik en central rolle ikke bare i forhold til aftalen, men også i den efterfølgende regulering af hele området vedrørende udenlandsk arbejdskraft. Det skete via en politisk følgegruppe, der blev nedsat, med repræsentanter fra ministerier, myndigheder og arbejdsmarkedets parter (Andersen og Arnholtz 2013). Set i relation til den svenske og til dels også den norske håndtering af de arbejdsmarkedsrelaterede udfordringer af EU-udvidelserne, så fremstår det som et dansk særtræk, at arbejdsmarkedets parter fik en meget direkte rolle i lovgivnings- og myndighedsarbejdet, herunder bl.a. udviklingen af Registeret for Udenlandske Tjenesteydere, RUT. Det vidner om det *ad hoc*-prægede trepartssamarbejde, som bliver etableret på specifikke områder, når der er en fælles forståelse af de overordnede målsætninger.

Op til indgåelsen af Østaftalen var der i fagbevægelsen bekymring for løntrykkeri som følge af det åbne arbejdsmarked mod øst, hvorfor aftalen blev hilst velkommen. Som det også er blevet fremhævet af fagforeningsrepræsentanter senere hen, var Østaftalen især vigtig for at kunne fastholde den politiske og mediemæssige opmærksomhed omkring eventuelle dumping-problemer.

Omfanget

Som figur 4.2 viser, var det især Norge, som oplevede en øget tilgang af arbejdskraft fra de nye EU-medlemsstater i Øst- og Centraleuropa. Danmark og Sverige fik dog også en ganske markant ny tilgang af arbejdskraft fra disse lande. Det fremgår, at tilgangen af arbejdskraft fra disse lande dykker, da finanskrisen rammer realøkonomien og dermed beskæftigelsen. Men der er også et relativt hurtigt *catch up*, idet tilgangen i 2011 er oppe på samme niveau som før krisen.

Figur 4.2 Brutto tilgang fra EU8+2 til de nordiske lande 2000–2011



Nordic Statistics (Tronstad & Joonas 2013)

Ser vi nærmere på denne arbejdsmigration viser det sig, at den koncentrerer sig om brancher som det grønne område (landbruget), rengøring, hotel og restauration, bygge- og anlægsbranchen samt visse dele af industrien. Med andre ord har mange af disse arbejdsmigranter ufaglært arbejde, omend man må formode, at der også er faglærte grupper i især bygge og anlægs- samt i industrijobbene. Vi ved også, at langt den største gruppe kommer fra Polen, men at der også er mange rumænere i landbrug, gartnerier mv. (Andersen og Felbo-Kolding 2013).

Antallet af øst- og centraleuropæere, der har arbejdet i Danmark, lå samlet i årene 2008 til 2010 omkring 50.000 personer med en lille nedadgående tendens, da krisen ramte beskæftigelsen i 2009 og 2010 – jf. tabel 4.3. Efterfølgende i 2011 sker der en kraftig stigning, hvilket til dels forklares af, at her inkluderes udstationerede arbejdstagere – de såkaldte RUT-tal²². Stigningen fortsætter i 2012, hvor næsten 80.000 øst- og centraleuropæere har arbejdet i Danmark. Omregner man dette antal til fuldtidsbeskæftigede, viser det sig at dække over lidt mere end 30.000 fuldtidsbeskæftigede. Vi ved ikke noget præcist om arbejdsmønsteret, men må antage, at mange arbejder i landet i en begrænset periode – måske som sæsonarbejdere. Der kan også være tale om personer, der arbejder få timer om ugen inden for fx rengøring eller bladomdeling. Hvad angår de udstationerede, ligger det principielt i denne type arbejdsopgaver, at de befinder sig i landet i den periode, hvor de pågældende opgaver løses. Næsten halvdelen af østeuropæerne optræder som 'pendlere', det vil sige uden fast bopæl i Danmark – jf. tabel 4.3. Også dette kan være en indikation på, at mange arbejder i landet i begrænsede perioder og derefter forlader landet igen. Netop disse mange kortvarige arbejdsophold udgør en særlig udfordring for de faglige organisationer med henblik på kontakt til og organisering af disse arbejdstagere.

²² Register for Registrering af Udenlandske Tjenesteydere, RUT.

Tabel 4.3 EU10-borgere i Danmark fordelt på beskæftigede og fuldtidsbeskæftigede samt pendlere og personer med fast bopæl, per år

	2008		2009		2010		2011		2012	
	Beskæftigede	Fuldtidsbeskæftigede	Beskæftigede	Fuldtidsbeskæftigede	Beskæftigede	Fuldtidsbeskæftigede	Beskæftigede	Fuldtidsbeskæftigede	Beskæftigede	Fuldtidsbeskæftigede
Pendlere inkl. RUT-tal	27222	7785	19531	4715	19480	4749	31991	7715	37313	8563
Separate RUT-tal							9506		12512	
Fast bopæl	25076	13270	27878	16105	30694	17618	36083	20578	41980	23995
Total	52298	21055	47409	20820	50174	22367	68074	28293	79293	32558

Kilde: Jobindsats.dk

I tillæg til disse tal må vi formode, at der er øst- og centraleuropæere, der arbejder i Danmark, og som ikke optræder i de nævnte registre. Fx har kontrolbesøg fra Arbejdstilsynet, SKAT og politiet vist, at ikke alle udstationerede er registreret. Ligeledes er det klart, at hvis der er østeuropæere, der arbejder sort og altså ikke betaler skat af deres indkomst i Danmark, så vil de heller ikke optræde i registrene.

Østeuropæeres lønvilkår

Det er vanskeligt at danne sig et overblik over østeuropæernes lønvilkår, men register- og surveydata giver visse indikationer. Opgørelser fra det såkaldte E-indkomstregister (Agenda 2013, AE 2013) samt en undersøgelse blandt arbejdsgivere, der benytter østeuropæere (Andersen og Felbo-Kolding 2013) viser, at forholdsvis mange østeuropæere ansat direkte i danske virksomheder får en løn, der ligger lige omkring overenskomsternes mindstebestemmelser. Dog peger tallene også på, at der er tale om en løn, som ligger lavere, end hvad danskere får for samme arbejde (Andersen og Felbo-Kolding 2013). Et eksempel på denne problematik kom frem i forbindelse med overenskomstfornyelsen 2012 på det private arbejdsmarked. 3F's Byggegruppe havde meldt ud, at man gerne ville brede det såkaldte akkordafsavnstillæg ud, således at det blev udløst, når der ikke blev arbejdet på akkord. Dette krav blev afvist af Dansk Byggeri. Uenigheden om akkordafsavnstillæg drejede sig umiddelbart om, hvordan principperne i minimallønssystemet skal forstås. Hvordan skal det fx forstås, når en udlænding får 120 kr. i timen for et stykke arbejde, en dansk håndværker typisk får 160 kr. i timen for? Arbejdsgiverne vil slå på, at det er udtryk for den fleksibilitet, der er i minimallønssystemet; de 120 kr. ligger lige netop ikke under mindstesatsen i overenskomsten. På lønmodtager-siden er argumentet, at man her bryder med princippet om lokal forhandling om lønnen – eventuelt via en aftale om akkord – og i realiteten gør mindstelønssystemet til et normallønssystem.

Uanset principperne i de forskellige lønsystemer kan man sige, at diskussionen er udtryk for, at den forholdsvis store gruppe af udlændinge, og her særligt østeuropæere, der arbejder i den danske bygge- og anlægssektor, presser prisen på arbejdet. Alt peger på, at dette ikke er et forbigående fæno-

men, men er udtryk for en mere varig forandring, hvor arbejdsgivere vælger eller måske på grund af konkurrencen føler sig presset til at benytte en billigere udenlandsk arbejdskraft.

Dernæst forekommer der løbende eksempler på lønninger, der ligger klart under, hvad der ellers er gældende standarder inden for de relevante overenskomstområder. Analyser fra bl.a. byggeriets område har påvist, at særligt udstationerede og vikarer fra Østeuropa i nogle tilfælde fik lønninger på 30-50 kr. per time (Hansen og Andersen 2008). Rækken af enkeltsager, som fagbevægelsen har rejst om lønninger langt under overenskomstniveau, har været lang. Et særligt forhold er i denne sammenhæng, at Danmark, ligesom Sverige, udelukkende regulerer mindstelønninger via kollektive overenskomster. Manglende overenskomstdækning kan derfor åbne vejen for meget lave lønninger. Finland, Island og Norge har, som stort set alle de øvrige EU-lande, lagt en lønmæssig bund på arbejdsmarkedet enten via en lovfastsat mindsteløn eller i form af adgangen til at gøre overenskomster almenlydige; det vil sige via lovgivning at gøre dem dækkende for fx hele brancher. Dette har skabt en vis debat i Danmark om, hvorvidt der bør være lovgivningsadgang til at gøre kollektive overenskomster almenlydige. Hidtil er det dog blevet fastholdt af alle toneangivende organisationer på såvel arbejdsgiver- som lønmodtagerside, at den rene aftaleregulering af løn skal fastholdes.

Vedrørende øst- og centraleuropæernes ansættelses- og arbejdsvilkår i øvrigt har der været rejst mange enkeltsager både af fagbevægelsen og de relevante myndigheder fx i forbindelse med brud på arbejdsmiljøregler.

Tiltag mod social dumping

Tiltag, der skal værne mod social dumping, udgør et reguleringsmæssigt komplekst felt. Den tidligere omtalte danske udløber af den svenske Laval-sag er et eksempel på dette. En svensk arbejdskonflikt fører til en EU-dom, som fører til en lovændring (i udstationeringsloven) med konsekvenser for danske kollektive overenskomster (muligheden for at konflikte over for udenlandske virksomheder). Det er i det hele taget karakteristisk, at reguleringsmæssige tiltag mod social dumping kommer fra alle disse tre reguleringsfelter; kollektive overenskomster, national og EU-lovgivning. Yderligere gør det sig gældende, at den nationale regulering – såvel kollektive overenskomster som lovgivning – skal respektere EU-reguleringen.

Ser vi på overenskomstområderne så var det særligt byggeriet (2007) og transporten (2010), der bragte social dumping ind som et emne i overenskomsterne – siden er det blevet et element i flere overenskomster. Indholdet af disse overenskomstbestemmelser har i vid udstrækning handlet om fagforeningernes adgang til indsigt og kontrol i forhold til udenlandske arbejdstagere og deres eventuelle udenlandske arbejdsgiver (ved udstationering). Nok et element, som kan nævnes, har været krav fra fagbevægelsens side om reduktion af anciennitetsbestemmelser i overenskomsterne. Det skulle forhindres, at arbejdsgivere kunne spare fx pensionsbidrag ved at spekulere i kun at ansætte i kortere perioder – jf. østeuropæernes opholdsmønstre.

I forhold til lovgivning og myndighedstiltag førte regeringsskiftet i 2011 til et tættere parløb mellem fagbevægelse og regering om social dumping. Der er bl.a. blevet afsat nye midler til en forstærket myndighedsindsats med henblik på at kontrollere, om skatte- og arbejdsmiljølovgivning bliver

overholdt, og der er gennemført skærper af registreringskrav og sanktioner i forhold til RUT-registeret. I 2012 blev der yderligere gennemført et omfattende udvalgsarbejde med henblik på mulige tiltag mod social dumping. (Beskæftigelsesministeriet 2012). Dette blev fulgt op af regeringen både i 2013 og 2014, hvor myndighedsindsatsen (Arbejdstilsyn, SKAT og Politiet) blev styrket og det bl.a. blev vedtaget at indføre id-kort i byggeriet.

Den samlede udvikling peger på, at europæisk arbejdskraft, men senere hen muligvis også arbejdskraft fra tredjelande, vil udgøre en stadig større andel af den samlede arbejdsstyrke. Forskellige faktorer spiller ind her. For det første er ledigheden trods krisen relativ lav for visse grupper af bl.a. faglærte, hvilket hurtigt kan føre til flaskehalse på arbejdsmarkedet. For det andet giver den demografiske udvikling på sigt en udfordring, da der er flere ældre, der forlader arbejdsmarkedet, end der er unge, som kommer ind. For det tredje ser vi allerede i dag en dynamik, hvor stadig flere østeuropæere kommer ind på arbejdsmarkedet på trods af den nuværende ledighed. Det tyder på, at i et vist omfang erstatter østeuropæerne dansk arbejdskraft. Forklaringen er tilsyneladende todelt: Arbejdsgiverne inden for bl.a. det grønne område, rengøring og byggeri giver udtryk for, at de med østeuropæerne får en mere fleksibel og pålidelig arbejdskraft, samtidig står det også klart, at arbejdsgiverne får en billigere arbejdskraft, når de vælger at benytte østeuropæere (Andersen og Felbo-Kolding 2013).

Uddannelsesbehovet

Spørgsmål om uddannelse bliver i stigende omfang adresseret. En af udfordringerne handler om, at forholdsvis mange unge ikke får en kompetencegivende uddannelse. Der er i dag omkring 150.000 unge under 30 år, der har været uden for uddannelsessystemet i mere end tre år, og som ikke har anden uddannelse end folkeskolens afgangsprøve²³. Samtidig er der analyser, der viser, at behovet for ufaglært arbejdskraft vil falde med mere end 200.000 personer i de kommende ti år, mens der vil være et endnu større behov for personer med en faglig eller videregående uddannelse²⁴.

Der er således udfordringer i forhold til grunduddannelserne, hvor arbejdsmarkedets parter i forhold til visse dele af uddannelsessystemet har en forholdsvis vidtgående indflydelse på uddannelsernes opbygning og indhold, mens de ikke har det på andre dele af det. I dette lys kan man se den reform af erhvervsuddannelserne, med bl.a. nye krav til såvel eleverne som kvaliteten i undervisningen, som regeringen fik vedtaget i starten af 2014. Der er også udfordringer i relation til efter- og videreuddannelse, hvor staten typisk er udbyderen af en omfattende vifte af kurser og efteruddannelses tilbud til personer, der allerede er ude på arbejdsmarkedet. I relation hertil findes der i alle de større overenskomster ret til frihed – med eller uden løn – til at kunne deltage i uddannelse. Det er særligt spørgsmålet om overenskomstbaserede muligheder for efter- og videreuddannelse, vi tager op her.

Diskussionen om frihed til efter- og videreuddannelse går tilbage til starten af 1980'erne, hvor Socialdemokratiet lancerede et reformforslag om "Betalt Frihed til Uddannelse". LO bakkede op om reformforslaget via bl.a. en kongresbeslutning. Man gav således sin støtte til, at uddannelsesret-

²³ AE (2012), '150.000 ufaglærte unge er hægtet af uddannelsesvognen', <http://www.ae.dk/analyser/150000-ufaglaerte-unge-er-haegtet-af-uddannelsesvognen>

²⁴ AE (2011), 'Mangel på uddannet arbejdskraft koster samfundet over 20 mia. kroner.' <http://www.ae.dk/analyser/mangel-paa-uddannet-arbejdskraft-koster-samfundet-over-20-mia-kr>

tigheder skulle opnås via lovgivning. Forslaget fandt ikke noget flertal i Folketinget og blev derfor ikke til noget. Debatten om ret til uddannelse fortsatte i årene efter sideløbende med diskussionerne om, hvordan pensionsspørgsmålet kunne løses, og faktisk blev der ved industriens overenskomstfornyelse i 1991 opnået enighed om ret til en uges frihed til uddannelse per år. Det er med andre ord samtidig med, at arbejdsmarkedspensionen kom ind i aftalen. Ved overenskomstfornyelsen i 1993 fik man en ekstra uges frihed til uddannelse. Udviklingen ændrede imidlertid ikke ved, at LO i 1998 vurderede, at det hverken gennem lovgivning eller overenskomsterne var lykkedes at forpligte virksomhederne til at tage ansvar for deres medarbejders løbende uddannelse²⁵ (Due m.fl. 2004).

Diskussioner i fagbevægelsen om, hvorvidt adgang til uddannelse skal løftes via overenskomsterne er fortsat frem til i dag. En basal skillelinje har været, om det overhovedet skal være en opgave i overenskomsterne, eller om det ikke grundlæggende er en samfundsopgave at sikre uddannelsesmuligheder, hvorfor lovgivning og skattefinansierede initiativer må løfte dette. Reformarbejdet, der i 2007 førte frem til etableringen af kompetencefonde baseret på overenskomsterne, gav et både-og-svar, der illustrerer samspillet mellem politik og partsaftaler. Den borgerlige Fogh-Rasmussen-regering inviterede til trepartsdrøftelser, der ville udløse en milliard offentlige kroner til efteruddannelsesinitiativer, hvis parterne kunne enes om ligeledes at løfte efteruddannelsesindsatsen i overenskomsterne. Resultatet blev ret til to ugers selvvalgt uddannelse med løn oven i de eksisterende uddannelsesrettigheder i overenskomsten. Midlerne til dette bliver tilvejebragt via de aftalebestedte indbetalinger til kompetencefondene. Der har været tanker om, at uddannelsesindsatsen kan gå hen og blive det næste store projekt i overenskomsterne, efter at arbejdsmarkedspensionerne nu er fuldt udbygget, og det kun i begrænset omfang giver mening at afsætte flere penge til pension (Due og Madsen 2007b). Det er dog en udvikling, der endnu ikke er sket, hvilket kan begrundes med, at adgangen til fondene kun har været åben siden 2009, og at der har været visse praktiske og administrative indkøringsproblemer, hvilket gør, at det tager nogle år, før vi ser det fulde billede af fondenes effekt (Mailand 2008, Andersen 2012).

I forhold til grunduddannelserne har LO sammen med arbejdsgiversiden, DA, en ganske betydelig indflydelse på erhvervsuddannelserne. Det sker særligt igennem de såkaldte nationale faglige udvalg, der har direkte indflydelse på en række centrale spørgsmål vedrørende uddannelsernes struktur, indhold, varighed mv. Der blev i februar 2014 gennemført en politisk reform af erhvervsuddannelsesområdet. Blandt målsætningerne er at øge kvaliteten i erhvervsuddannelserne, få flere unge til at søge ind på disse uddannelser og mindske frafaldet af elever.

De såkaldte akademi- og professionsuddannelser har fået stigende betydning for LO-forbundene, hvilket skyldes, at stigende kompetencekrav også ændrer uddannelsesprofilen inden for LO-forbundene, dog nogle mere end andre. Arbejdsmarkedets parter har generelt ikke samme indflydelse på disse uddannelsesområder som tilfældet er på erhvervsskoleområdet. Yderligere hører det med for LO, at FTF spiller en mere betydningsfuld rolle i relation til professionsuddannelserne på grund af FTF-organisationernes traditionelle tilhør til disse mellemlange uddannelser. I takt med at nogle LO-forbunds uddannelsesprofil ændrer sig, har LO også rettet et større fokus mod dette område, men det har været en tilbagevendende diskussion i LO, hvorvidt LO entydigt har prioriteret de ufag-

²⁵ LO's 100 års jubilæumsskrift, 1998. Her citeret fra Due m.fl. 2004, side 5.

lærtes uddannelsesbehov. Dette var baggrunden for, at Metal og seks andre faglige forbund i 1982 dannede "Det Uddannelsespolitiske Udvalg" med eget sekretariat, og det var en hovedanke, da HK i 2012-13 diskuterede deres hovedorganisationstilhør og herunder, hvorvidt LO var i stand til at løfte deres uddannelsespolitiske interesser (Mailand 2008:43, Andersen og Ibsen 2013).

Overordnet set må de uddannelsespolitiske initiativer, som de diskuteres i dag, ses i lyset af de ambitiøse mål, som Thorning-Schmidt-regeringen har sat, og som sigter på, at 95% af en årgang skal gennemføre mindst en ungdomsuddannelse, 60% af en årgang skal gennemføre en videregående uddannelse og 25% af en årgang skal gennemføre en lang videregående uddannelse. Endvidere er målet, at flere unge skal gennemføre en erhvervsuddannelse, og at flere ufaglærte skal gennemføre en kompetencegivende uddannelse.

Resultater af overenskomstsystemets udvikling – sammenfattende refleksioner

En måde at sammenfatte resultaterne af udviklingen i det kollektive aftalesystem siden omkring 1990 er at tage afsæt i, hvad man kan kalde en række hovedfunktioner, som knytter sig til aftalesystemet. Udgangspunktet er, at det forhandlingssystem, der er blevet udviklet fra 1990 og frem, grundlæggende er kendetegnet ved koordinering på tværs af sektorer/brancher samt imellem de centrale og lokale forhandlingsniveauer. Dette dækker over den centraliserede decentralisering, hvor interessevaretagelsen blev centraliseret i sektororganisationer og aftalekompetencen decentraliseret ud til den enkelte virksomhed (Due et al. 1993, Due og Madsen 2006). De hovedfunktioner, der tages op her, kan ses som centrale funktioner i det koordinerede aftalesystem, som arbejdsmarkedets parter har set en fælles interesse i at udvikle, og som det politiske system generelt har valgt at støtte (Andersen m.fl. 2014)²⁶.

Det handler her for det første om, at *det koordinerede aftalesystem har kunnet sikre forsvarlige lønstigninger og har kunnet bidrage til høj beskæftigelse*. Op gennem 1970'erne og 1980'erne var aftalesystemet i krise, hvilket på den ene side handlede om, at det tilsyneladende havde tabt sin kapacitet til at sikre en forsvarlig lønstigningstakt. Årsagerne var høj inflation, tab af konkurrenceevne og arbejdspladser og en situation, hvor de nominelle lønstigninger blev udhulet af prisstigninger, hvorfor reallønsstigningerne blev lave eller ligefrem udeblev – jf. kapitel 3, figur 3.2. Et grundlæggende problem var her, at lønnen kunne løftes på både hovedorganisations-, branche- og virksomhedsniveau – og hertil kom så dyrtidsreguleringerne. Dette skabte en ukontrollabel lønagliding. Afkoblingen af hovedorganisationerne i overenskomstforhandlingerne og samlingen af interesser på brancheniveau med industrien – Dansk Industri og CO-industri – som spydspidsforhandlere genskabte en samlet koordinering i aftalesystemet. Dette skete samtidig med, at der blev ført en mere restriktiv finans- og pengepolitik, hvilket også understøttede den makroøkonomiske koordinering, der kunne bane vejen for en mere moderat lønstigningstakt, der kunne modvirke inflation og tab af arbejdspladser og modsat skabe grundlaget for en stabil reallønsvækst og øget beskæftigelse.

²⁶ For en nærmere diskussion af kollektive aftalesystemers hovedfunktioner se Søren Kaj Andersen, Jon Erik Dølvik, Christian Lyhne Ibsen; 'De nordiske aftalemodeller i åbne markeder – udfordringer og perspektiver', afsnit 4, NordMod rapport nr. 9, 2014.

Inden for rammerne af dette reguleringsregime fulgte fra starten af 1990'erne næsten 20 års positiv udvikling i realløn og beskæftigelse, som så blev brudt med finanskrisen. Ledigheden steg abrupt, og lønudviklingen gik i stå, og der kom perioder med reallønsnedgang for store grupper på arbejdsmarkedet. En tese er her, at vi er på vej gennem en 'korrektion', hvor ubalancer i økonomien skal genoprettes. Tesen er videre her, at for store lønstigninger med deraf følgende konkurrencetab op gennem 00'erne er – som ofte fremført fra arbejdsgiverside – skabte disse ubalancer. Et spørgsmål i relation til denne tese er, om her 'blot' er tale om et behov for en korrektion eller om der tillige er tale om mere grundlæggende forandringer i vores økonomi i form af ændrede konkurrenceforhold, både på grund af en endnu mere intens international konkurrence og en øget tilstedeværelse af udenlandsk arbejdskraft og udenlandske virksomheder i Danmark? Til dette spørgsmål knytter sig prognoser om, at vi kun får en relativ svag økonomisk vækst i ganske mange år fremover, hvorfor det kan vare længe, før vi kommer tilbage til det scenarie, der kendetegnede de to stabile årtier fra omkring 1990 og frem; altså konstante reallønsstigninger, omend moderate, samt en meget høj beskæftigelse og tilsvarende lav ledighed. Spørgsmålet er derfor om forhandlingssystemet kan genvinde sin evne til at sikre bæredygtige løsninger – en evne der smuldrede i de sidste år før finanskrisen på grund af overophedningen af økonomien.

For det andet har det kollektive aftalesystem vist sig *at kunne skabe rammer og regler for forhandlet fleksibilitet og tilpasning* ude på de enkelte virksomheder. I megen international debat, men til tider også i den hjemlige, så fremstilles kollektive aftaler som en hindring for virksomhedernes konkurrence- og tilpasningsevne. Udviklingen i aftalesystemet har dog været således, at overenskomsterne i stigende grad er gået fra at indeholde detailregulering til at være rammeoverenskomster, hvor centralt definerede mål, procedurer og kriterier i forskellig udstrækning giver de lokale parter mulighed for at aftale løn, arbejdsvilkår og andre spørgsmål. Dette er især vidtgående i industriens aftaler, hvor det er muligt at se bort fra flere kapitler i overenskomsten, vel at mærke hvis de lokale parter kan blive enige om det. Dette gælder fx for tilrettelæggelsen af arbejdstiden. Dermed kan man sikre en balance mellem behovet for central koordinering og lokal frihed til at finde fleksible løsninger, der varetager balancen mellem virksomhedernes behov for mere effektiv arbejdsorganisering og udnyttelse af produktionsudstyret, og arbejdstagernes ønsker og behov om råderet over egen tid. Denne udvikling i aftalesystemet genspejles i et vist omfang i forandringerne i den svenske aftalemodel og på lignende vis – omend i endnu mindre omfang – i de øvrige nordiske lande. Som egentlig kontrast hertil står England i 1980'erne, hvor der på store dele af arbejdsmarkedet blev gennemført en fuld decentralisering, hvorfor de kollektive aftaler kollapsede. Samme tendens omend i mindre omfang har vi set i Tyskland op gennem 1990'erne.

Det hører med til billedet, at lokalt forankrede muligheder for forhandlet fleksibilitet bygger på en stærk tilstedeværelse af tillidsrepræsentanter på lokalt niveau – som vi fx kender det fra industrien. Akilleshælen i et sådant system bliver brancher, hvor fagforeningerne ikke står stærkt lokalt, det vil typisk sige brancher, hvor organisationsgraden og/eller overenskomstdækningen er forholdsvis lav. Det kan fx inden for landbrug, detailhandel, rengøring og hotel og restauration knibe med den faglige repræsentation på det lokale niveau, hvorfor det lokale 'rum' for forhandlet fleksibilitet begrænses eller forsvinder helt.

For det tredje er *egentlige velfærdsspørgsmål i stigende grad blevet en del af aftaleindgåelsen*. Således er et af de markante udviklingstræk i aftalesystemet fra 1990 og frem de mange nye emner, der er kommet på parternes forhandlingsdagsorden. Det oftest nævnte er arbejdsmarkedspensionerne, mens andre væsentlige emner er ret til efter- og videreuddannelse, fuld løn under sygdom og barsel, sociale kapitler, seniorordninger mv. Overordnet set bevægede kollektive overenskomster sig fra stort set udelukkende at regulere løn og arbejdstid til at regulere spørgsmål, der rakte ud over de arbejdspladsnære forhold, og kom således til at omfatte, hvad man kan kalde 'tiden hvor man ikke er på arbejdspladsen' på grund af sygdom, barsel, forældreorlov, uddannelse – eller hvor man har forladt arbejdsmarkedet og er på pension. Her er tale om overenskomstmæssige rettigheder til lønmodtagere, der *komplementerer* offentlige – og dermed skattefinansierede – ydelser. Hermed også sagt at var disse ydelser ikke blevet aftalt og opbygget inden for det kollektive aftalesystem, ville det givetvis have medført et betydeligt pres mod det politiske system for via lovgivning – og skattefinansiering – at tilvejebringe tilsvarende ydelser.

Udfordringen i denne sammenhæng er grundlæggende, at der sker en stadig tydeligere sammenvævning mellem politik og aftalestof. Dette stiller krav om koordinering i forhold til den samlede udvikling på de forskellige emneområder. Det er en koordinering, der kan udfordre parternes aftaleautonomi, det vil sige den traditionelle ret til at forhandle fornyelse af overenskomsterne uden at politikerne blander sig i processen. Omvendt er det klart, at der ikke findes nogen instans hverken over eller ved siden af Folketinget, hvorfor politikerne har en legitim ret til at ytre sig – et forhold der bliver endnu mere tydeligt, når forhandlingsemnerne ikke kun er arbejdspladsnære spørgsmål.

For det fjerde er en hovedfunktion ved aftalesystemet, at det *tager lønnen ud af konkurrencen – både imellem arbejdstagere og imellem arbejdsgivere*. Kollektive aftaler fastsætter løn og arbejdsvilkår for de fleste eller dominerende virksomheder inden for samme branche, industri eller faggruppe. Uorganiserede arbejdstagere eller arbejdstagere, der er medlem af organisationer som fx Kristelig Fagforening, der typisk ikke har overenskomst på det relevante fagområde, bliver oftest omfattet af de dominerende overenskomster via det såkaldte områdeprincip, hvor alle ansatte på det givne område dækkes. For lønmodtagerne betyder overenskomster, at de ikke kan underbyde hinanden i jagten på arbejde eller bedre jobs. Hovedfunktionen for arbejdsgivere ved denne type aftaler er, at løn og arbejdsvilkår fastsættes nogenlunde ens for ens virksomheder, der dermed ikke skal konkurrere på lønomkostninger, samtidig med at de sparer en række transaktionsomkostninger forbundet med at skulle forhandle med hver enkelt arbejdstager. Det betyder, at virksomheder ikke kan underbyde for at få en komparativ omkostningsfordel, men er nødt til at konkurrere på produktivitet og kvalitet.

Den større udbredelse af mindstebetalingssystemer gennem perioden med lokal lønforhandling giver mulighed for variation i lønnen. Typisk ikke som en individuel lønvariation, men variationer forhandlet samlet for grupper af lønmodtagere på virksomheden. Hertil kommer, at i takt med at mange brancher er blevet internationaliserede, er denne hovedfunktion kommet under pres, da virksomhederne skal konkurrere med virksomheder i andre lande, der ikke er underlagt samme aftaleregulering. Denne internationale konkurrence er blevet tydeligere i de senere år, hvor udenlandsk arbejdskraft i Danmark i et vist omfang har givet en direkte konkurrence på lønnen. Et tydeligt ek-

sempel her er byggeriet, hvor særligt østeuropæiske arbejdsmigranter tilsyneladende ofte arbejder på lønninger, der ligger lige over mindstebetalingen, mens danskere i tilsvarende jobfunktioner har betydeligt højere lønninger – ofte opnået via akkordaftaler. Undersøgelser peger på at dette, omend ikke lige så tydeligt, også gælder andre brancher (Andersen og Felbo-Kolding 2013). Atter er her ikke nødvendigvis tale om, at lønnen ligger under overenskomstniveau, men at lønnen ligger lavere end den løn, danskere får for tilsvarende arbejde, hvormed der opstår en konkurrence på lønnen.

En yderligere refleksion er, at funktionaliteten i det kollektive aftalesystem ikke kun afhænger af de faglige organisationers og arbejdsgiverorganisationernes evne og vilje til at fastholde og videreudvikle det. Det er helt givet afgørende, at de overenskomstbærende fagforeninger i de kommende år ikke konstant taber medlemmer og ligeledes afgørende, at virksomhederne bakker op om systemet. Men det har tillige fundamental betydning, hvilke rammebetingelser man fra politisk side skaber for aftalesystemet. I perioden fra 1990 og frem er der kun sjældent blevet fremført principiel eller ideologisk kritik af det partsdrevne aftalesystem, som det fx fra tid til anden er sket i Sverige. Men der er i perioder blevet ført en politik, der de facto pressede de traditionelle – eller overenskomstbærende – faglige organisationer. Da den nytiltrådte borgerlige Fogh Rasmussen-regering i 2001 lancerede deres 'Frihedspakke for arbejdsmarkedet', med forslag om bl.a. oprettelsen af statslige a-kasser, var der ideologiske toner i politikken. Senere betød det reducerede fradrag for fagforeningsmedlemskab (som favoriserede de gule organisationer), fordoblingen af genoptjeningskravet til dagpenge, halveringen af dagpengeperioden, den nedprioriterede aktive arbejdsmarkedspolitik samt en forholdsvis begrænset indsats mod social dumping, at Fogh Rasmussen og Løkke Rasmussen-regeringerne 2001-2011 pressede fagforeningerne og dermed indirekte også overenskomstsyste-
met. Da S-R-SF-regeringen kom til i 2011 var der store forventninger i fagbevægelsen til særligt trepartsforhandlingerne, der bl.a. kunne lette noget af det pres, som var resultatet af de foregående års politik. Trepartsprojektet kuldsejlede, men fagbevægelsen er dog blevet imødekommet dels ved initiativer mod social dumping, dels senest ved finanslovsforhandlingerne 2015, hvor fradraget for fagforeningskontingent blev øget.

5 Velfærdsreformer i 1990'erne og det ny årtusind

Indledning

Siden starten af 1990'erne har dansk politik været præget af en lang række velfærdsreformer og aftaler på især det social- og beskæftigelsespolitiske område. Reformerne har sin begrundelse i det store pres på de offentlige finanser, der følger af en generøs velfærdsstat. De er også en følge af, at strukturpolitikken er blevet et langt mere betydningsfuldt reguleringsværktøj efterhånden som muligheder for at bruge de traditionelle makroøkonomiske værktøjer (bl.a. som følge af at tilknytningen til EU) er blevet mere begrænsede.

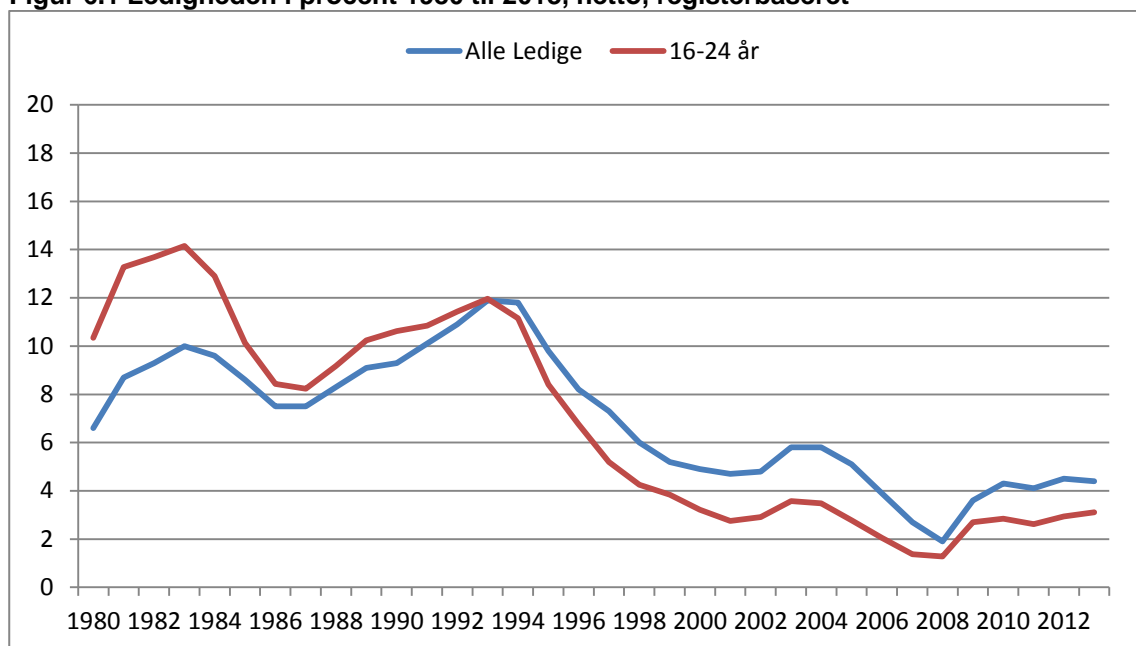
I det følgende gives en gennemgang af reformerne i perioden fra 1990'erne og frem til 2013. Beskrivelsen indledes med en kort redegørelse for perioden før 1990. Derefter beskrives reformerne i tre perioder: reformerne under de socialdemokratiske ledte regeringer i 1990'erne, reformerne under den liberale-konservative regering i 00'erne og endelig de seneste reformer under den socialdemokratiske ledede regering siden 2011. I gennemgangen lægges vægt på at beskrive de mest centrale reformer og de elementer i reformerne, der synes at karakterisere strukturpolitikken i den pågældende periode. Desuden redegøres der for den politiske støtte til reformerne. Efter denne gennemgang gives der i afsnittet "Træk i tiden" en analyse af politikudviklingen på tværs af de tre reformperioder. Endelig afsluttes afsnittet med en forskningsbaseret redegørelse for reformernes virkning²⁷.

Optakten til reformerne i 1990'erne

Ledigheden steg op gennem 1970'erne, og ved udgangen af 1970'erne var et betydeligt antal personer blevet langtidsarbejdsløse. Det var den almindelige opfattelse, at manglen på arbejdspladser var et midlertidigt efterspørgselsproblem. Som konsekvens af denne forståelse af den økonomiske krise indførte den daværende SV-regeringen – ledet af den socialdemokratiske statsminister Anker Jørgensen - *Efterlønsordningen* i 1979 med den begrundelse, at de ældre mellem 60 og 67 år, der var fysisk eller psykisk nedslidte, skulle have mulighed for at trække sig tidligt tilbage fra arbejdsmarkedet og dermed give plads for de mange ledige unge (se bilag1 for redegørelse for efterlønsordningen).

²⁷ Bilag 1 giver for perioden 1990 til 2013 en oversigt over regler for modtagelse af: arbejdsløshedsunderstøttelse, kon-tanthjælp, sygedagpenge, efterløn og førtidspension og for tildeling af fleksjob.

Figur 6.1 Ledigheden i procent 1980 til 2013, netto, registerbaseret



Kilde. Danmarks Statistik

Ræsonnementerne omkring indretningen af systemet for arbejdsløshedsforsikring fulgte samme linje. Perioden for udbetaling af arbejdsløshedsdagpengene var på det tidspunkt begrænset til to et halvt år, og mange var i risiko for at miste retten til dagpengene. For at forhindre langtidsledige i at falde ud af arbejdsløshedsforsikringsystemet, indførte den socialdemokratiske-liberale koalitionsregering Arbejdstilbudsordningen i 1978. Hovedprincippet bag ordningen var ”at ingen langtidsledige der kan og vil arbejde, skal miste dagpengeretten uden at have fået chancen for at få et job” (Rosdahl, 2003). Forsikrede langtidsledige fik retten til et rimeligt tilbud om arbejde i ni måneder, hvilket bevirkede, at man efterfølgende igen blev berettiget til dagpenge i to et halvt år. Deltagelse i arbejdstilbuddet, der blev aflønnet med almindelig overenskomstmæssig løn, tjente for mange som genkvalificering til endnu en periode på dagpenge. Det betød, at nogle ledige ikke kom tilbage til almindeligt arbejde, men flyttede kontinuerligt mellem dagpenge og arbejdstilbud. Ordningen, der som nævnt var vedtaget af en koalitionsregering, mødte bred støtte fra arbejdsmarkedets parter og i befolkningen. Både regeringen og arbejdsmarkedets parter var opmærksomme på, at ordningen kunne medføre, at flere ville hænge fast i overførselsindkomstsyste­met. Bekymringen for, at flere ville miste deres forsørgelsesgrundlag, var imidlertid større end frygten for misbrug af systemet. Det handlede først og fremmest om at opretholde indkomststøtten til dem, der ikke havde mulighed for at forsørge sig selv og deres familie. Beskæftigelsespolitikken havde således også en socialpolitisk dimension. Arbejdstilbudsordningen var det første egentlige aktiveringstilbud i Danmark.

Arbejdstilbudsordningen omfattede kun ledige, der var forsikrede i de fagforeningsdrevne A-kasser. Kommunerne havde ansvaret for de ikke-forsikrede ledige, der modtog kontanthjælp; en lavere ydelse uden varighedsbegrænsning og på det tidspunkt uden krav om deltagelse i arbejdsmarkedsrettede aktiviteter.

1980'erne, var især præget af bekymringen for den makroøkonomiske balance (betalingsbalanceunderskud og underskud på statsbudgettet), mens omfanget af de beskæftigelsespolitiske forandringer var begrænsede. Det var den konservative statsminister, Poul Schlüter, der i samme periode stod i spidsen for en række liberale koalitionsregeringer. I 1985, hvor ledigheden var steget ca. ni procent., blev arbejdstilbudsordningen suppleret med et uddannelses tilbud til de langtidsledige, der havde afsluttet arbejdstilbuddet.

Ungdomsledigheden lå meget højt op gennem 1980'erne (mellem 12 og 18 procent.). I begyndelse af 1990'erne blev der indført aktivering blandt unge ledige på kontanthjælp, og der blev indført en særlig ungeydelse for ledige kontanthjælpsmodtagere mellem 18-19 år. Nu måtte de helt unge acceptere et tilbud om beskæftigelse eller uddannelse for at kvalificere sig til understøttelse. Formålet med denne ordning var at afskrække de meget unge, der forlod skolen for at ansøge om passiv offentlig støtte i stedet for at fortsætte deres uddannelse. Målgruppen blev hurtigt udvidet til også at omfatte de 20-årige og i 1992 de 21-24 årige. Dette er det første eksempel i Danmark på en sammenkædning af obligatorisk deltagelse i aktivering mod modtagelsen af en ydelse.

I begyndelsen af 1990'erne havde den konservative regering vanskeligt ved at få forslag til reduktion af den høje ledighed igennem i Folketinget. Derfor nedsatte Zeuten-udvalget (opkaldt efter udvalgets formand), der bestod af otte eksperter og en række repræsentanter fra arbejdsmarkedets organisationer. Resultatet af udvalgets arbejde var en række anbefalinger, hvoraf de vigtigste var: beslutninger vedrørende implementering af arbejdsmarkedspolitikken skulle flyttes fra det centrale til det regionale niveau. Muligheden for at genoptjene retten til dagpenge ved deltagelse i aktivering skulle ophæves. Der skulle være stærkere fokus på at skabe overensstemmelse mellem de lediges kvalifikationer og virksomhedernes kvalifikationsbehov gennem aktiveringsindsatsen. Endelig skulle der udvikles et bredere spektrum af aktiveringsredskaber (Udredningsudvalget om arbejdsmarkedets strukturproblemer (Zeuthenudvalget), 1992).

Schlüter-regeringen nedsatte også Socialkommissionen med forhenværende socialminister Aase Olesen som formand. Kommissionen, der blev nedsat på et tidspunkt, hvor ca. én mio. danskere mellem 18 og 66 år var på overførselsindkomst, fik til opgave at analysere og vurdere overførselsindkomsterne. Den leverede forslag, der handlede om at styrke aktiveringsindsatsen og incitamentet til at arbejde og om at bremse tendenserne til tidlig tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet (Socialkommissionen, 1993). Ligesom Zeuten-udvalget kom også Socialkommissionens forslag til at præge lovgivningen i de efterfølgende år.

1990'ernes reformer – gennemført under socialdemokratisk ledet regeringer

I 1993 tiltrådte en ny socialdemokratisk ledet koalitionsregering (se tabel 3.2 kapitel 3 - Oversigt over danske regeringer), og i januar 1994 trådte en række nye love på velfærdsområdet i kraft, herunder en skattereform, en udvidet førtidspensionsordning for arbejdsløse over 50 år (overgangsydelse), en række skattefinansierede orlovsordninger (uddannelses-, sabbat- og børnepasningsorlov), en reform af arbejdsløshedsforsikringen og en reform om den aktive arbejdsmarkedspolitik. Alle de elementer, Zeuten-udvalget havde peget på som vigtige, blev inkluderet i reformen. Derfor var der også støtte til reformen fra parterne på begge sider af arbejdsmarkedet, om end der fandtes sporadisk bekymring for de arbejdsløses rettigheder blandt ufaglærte og faglærte grupper. Arbejdsmarkedsreformen blev vedtaget med et bredt flertal i Folketinget. Kun yderfløjene SF, VS og Fremskridtspartiet indgik ikke i forliget (jf tabel 3.2 kap 3).

Formålet med arbejdsmarkedsreformen var at stoppe det, der blev betegnet som understøttelseskarusellen og at bringe de ledige ud af det, der blev karakteriseret som passiv forsørgelse og føre dem over i aktive forløb med fokus på opkvalificering og jobsøgning.

Arbejdsmarkedsreformen fra 1994 havde i overskrifter fire hovedprincipper:

- Kun almindeligt, u-støttet arbejde kvalificerede eller genkvalificerede til dagpenge.
- Obligatorisk deltagelse i aktivering.
- Styringen af den aktive arbejdsmarkedspolitik for forsikrede ledige blev uddelegeret til de regionale arbejdsmarkedsråd (på det tidspunkt placeret i hvert af de 14 amter), der prioriterede indhold og målgrupper efter regionale behov - inden for en finansiell ramme og centrale mål og målsætninger.

De ikke-forsikrede ledige var på dette tidspunkt fortsat kommunernes ansvar.

Arbejdsmarkedets parter blev inddraget i forvaltningen af den aktive arbejdsmarkedspolitik gennem deltagelse i de regionale arbejdsmarkedsråd og Landsarbejdsrådet. Sidstnævnte fungerede som rådgiver i forhold til beskæftigelsesministeren. På den måde skaffede reformen parterne stærkere indflydelse på arbejdsmarkedspolitikken.

Reformen indførte et princip om "ret og pligt". Tanken var, at de arbejdsløse efter en periode på passive ydelser nåede en "aktiv periode", hvor de havde ret til at få et aktiveringstilbud, men også en pligt til at acceptere og deltage i det tilbudte program. Formålet var dels at kvalificere de arbejdsløse til at genindtræde i ordinært arbejde og dels at motivere til egen jobsøgning.

Reformen ændrede ikke kompensationsniveauet i dagpengesystemet, men ændrede de lediges rettigheder. Den vigtigste ændring var, at muligheden for genoptjening af retten til dagpenge blev afskaffet så der blev skabt en effektiv grænse for varigheden af arbejdsløshedsunderstøttelse til syv år i 1994 (Bilag1).

Nyorienteringen af arbejdsmarkedspolitikken omfattede imidlertid også en indsats for de ikke-forsikrede ledige. 1. januar 1994 trådte *Lov om kommunal aktivering* i kraft. Loven havde til formål at etablere tilbud om aktivering i form af beskæftigelse eller uddannelsesmæssige aktiviteter for personer, der var berettiget til eller modtager af kontanthjælp. Med *Lov om kommunal aktivering* blev målgruppen for aktiveringsindsatsen udvidet til også at omfatte kontanthjælpsmodtagere over 25 år, herunder både personer, der alene havde ledighed som problem og personer, der ud over ledighed også havde problemer af fx social eller psykisk karakter eller misbrugsproblemer. Kommunerne fik dermed en aktiv rolle i arbejdsmarkedsindsatsen, og der skete til en vis grad en sammen-smeltning af social- og beskæftigelsespolitikken.

Også på førtidspensionsområdet blev der taget initiativer til at begrænse antallet af tilkendelser. Ansvar for tilkendelse af førtidspension blev lagt ud til kommunerne samtidigt med, at de økonomiske incitamenter i form af refusioner til kommuner for udgifter til forsørgelsesydelse blev ændret, så tilkendelsen af førtidspension var mindre økonomisk attraktivt. Man kunne nu ikke længere indlede en sag om førtidspension, før alle aktiverings-, revaliderings- og behandlingsmæssige foranstaltninger havde været afprøvet. Samtidigt fik kommunerne udvidet sin forpligtelse til tidlig opfølgning på sygedagpenge sager.

Intensionen om at bringe alle menneskelige ressourcer aktivt i spil krævede på den anden side også, at arbejdsmarkedet var parat til at beskæftige arbejdstagere med færre faglige kvalifikationer og med problemer af social eller helbredsmæssig karakter. Derfor lancerede den daværende socialminister i januar 1994 idéen om det rummelige arbejdsmarked. Det handlede først og fremmest om at gøre virksomhederne opmærksomme på deres sociale ansvar gennem kampanjer og vurderinger af omfanget af virksomhedernes sociale engagement, målt ved antallet af personer, der var ansat på særlige ordninger, omfanget af fastholdelse af udstødningstruede og holdninger til det at påtage sig et socialt ansvar. Der var således ikke tale om egentlige lovgivningsmæssige initiativer, men et forsøg på at påvirke virksomhedernes holdning til at ansætte og fastholde de mindre ressourcestærke gennem oplysning og debat. Som en del af denne oplysningskampagne gennemfører SFI årligt målinger af udviklingen af virksomheders sociale engagement (se eksempelvis Holt, Jacobsen og Jensen, 2013)

Arbejdsmarkedsreformen fra 1994 blev efterfulgt af årlige justeringer, der ofte blev forhandlet som en del af de årlige finanslovsforhandlinger. Reformudviklingen var præget af stadig større brug af aktive foranstaltninger og en gradvis begrænsning af varigheden af perioden for ydelse af arbejdsløshedsunderstøttelse. I 1996 blev dagpengeperioden sat ned til fem år, og kravet om optjening af retten til dagpenge blev strammet fra 26 ugers ordinært arbejde inden for tre år til 52 ugers ordinært arbejde inden for tre år. I 1999 handlede justeringen af reformen om en tidligere og mere individuel tilpasset indsats. Fokus var rettet mod de svageste blandt de arbejdsløse og arbejdsløse indvandrere med utilstrækkelige færdigheder i dansk. Aktivering blev påbegyndt hurtigere i ledighedsperioden, og den samlede ledighedsperiode blev reduceret yderligere fra fem til fire år. Der blev indført en "ungepakke", hvor varigheden af arbejdsløshedsunderstøttelsen til unge under 25 år blev reduceret til seks måneder. Herefter var de unge forpligtigede til at deltage i uddannelse på en understøttelse, der svarede til halvdelen af dagpenge. Formålet var at tilpasse arbejdsmarkedspolitikken til udvik-

lingen på arbejdsmarkedet, hvor ledigheden gradvist var faldet, og flaskehalse begyndte at true vækst og stabilitet. I forsøg på at undgå mangel på arbejdskraft blev fokus i stigende grad rettet mod fleksibilitet og de lediges rådighed for arbejdsmarkedet. Der blev således stillet stadigt stærkere krav til de ledige om at acceptere tilbud om arbejde, herunder krav til de lediges geografiske mobilitet.

Desuden blev efterlønsordningen ændret for at mindske incitamentet til tidlig tilbagetrækning og øge erhvervsdeltagelsen blandt de 60-65 årige. Aftalen om at stramme efterlønnen blev indgået mellem regeringen og oppositionen og havde således bred opbakning i Folketinget. Men stramningen mødte stor kritik i den danske befolkning og i medierne.

I 1998 trådte *Lov om aktiv socialpolitik* i kraft. Loven favnede bredere end *Lov om kommunal aktivering* fra 1993. Formålet med loven var dels at forebygge, at personer på kanten af arbejdsmarkedet hang fast i passiv offentlig forsørgelse samtidigt med, at man sikrede det økonomiske sikkerhedsnet for dem, der ikke havde andre forsørgelsesmuligheder. Loven omfattede foruden regler om kontanthjælp, aktivering og revalidering (genoptræning eller omskoling) også regler om fleksjob og skånejob. Fleksjobordningen var målrettet borgere, der ikke kunne klare et ordinært arbejde pga. af helbredsmæssige problemer, men ikke var syge nok til at være berettiget til førtidspension (se bilag 1). Formålet med ordningen var at give så mange som muligt en aktiv tilværelse og samtidig begrænse tilgangen til førtidspension. Tilsvarende var skånejob et tilbud til førtidspensionister om et job på særlige vilkår. Ordningerne skulle bidrage til at realisere ideen om det rummelige arbejdsmarked.

Regeringen drøftede justeringerne midt i 1990'erne med arbejdsmarkedets parter, uden at der var tale om egentlige trepartsforhandlinger. Ungeparken var dog et rent regeringsinitiativ. Det mødte modstand fra flere fagforeninger, men da stemningen blandt eksperter og i medierne var positiv, valgte den socialdemokratiske ledede regering alligevel at gennemføre forslaget. Ved de efterfølgende reformjusteringer blev arbejdsmarkedets parter igen inviteret til trepartsdiskussioner. Parterne fik en tydelig rolle i forhandlingerne gennem bl.a. trepartsforhandlinger og ved på eget initiativ at bidrage til at skabe enighed om reformforslaget. Regeringen var ikke begejstret for den meget dominerende rolle parterne tiltog sig og lod dem herefter ikke få samme indflydelse på politikformuleringen. Desuden gav reformforslaget interne problemer blandt fagforeningerne under LO, der ikke alle følte sig lige godt repræsenteret under forhandlingerne (Pedersen og Søndergaard, 2005 og Mailand, 2003 og 2008). Justeringerne af arbejdsmarkedspolitikken blev som nævnt forhandlet i forbindelse med de årlige finanslovsforhandlinger og blev gennemført af et meget bredt flertal i Folketinget (jf. boks 1). *Lov om Aktiv Socialpolitik* opnåede ligeledes bred tilslutning. Kun datidens yderfløje stemte ikke for (se boks 6.1).

Boks 6.1 Centrale reformer i perioden 1993 til 2013

År	Kaldenavn	Partier der stemte for
REFORMER GEMMEMFØRT UNDER SOCIALDEMOKRATISK LEDET REGERINGER		
1993	Arbejdsmarkedsreformen (træder i kraft 1994)	S, RV, CD-regeringen med Det Konservative Folkeparti, Venstre og Kristeligt Folkeparti
1993	Lov om kommunal aktivering	S, RV, CD-regeringen med Kristeligt Folkeparti
1996	Arbejdsmarkedsreformens 2. fase (Finanslov 1996)	S, RV-regeringen med Venstre, Det Konservative Folkeparti, og Centrum Demokraterne
1998	Arbejdsmarkedsreformens 3. fase (Finanslov 1999)	S, RV-regeringen med Venstre, Det Konservative Folkeparti, Centrum Demokraterne og Kristeligt Folkeparti.
1998	Lov om aktiv socialpolitik	S, RV-regeringen med Venstre, Det Konservative Folkeparti og Centrum Demokraterne (Hardy Hansen fra S stemte imod)
REFORMER GEMMENFØRT UNDER LIBERALE-KONSERVATIVE REGERINGER		
2002	Starthjælp	VK-regering med Dansk Folkeparti
2003	Flere i arbejde	VK-regeringen med Socialdemokraterne, Dansk Folkeparti, Det Radikale Venstre
2003	Øst-aftalen	VK-regeringen, Socialdemokraterne, Det Radikale Venstre og Socialistisk Folkeparti
2004	Kommunalreformen (gældende fra 2007)	VK-regeringen og Dansk Folkeparti og delvist RV og S)
2005	Integrationsaftalen - Ny Chance til alle	VK-regeringen med Socialdemokraterne og Dansk Folkeparti
2006	Velfærdsaftalen	VK-regeringen med Socialdemokraterne, Dansk Folkeparti og Det Radikale Venstre
2008	450 timers reglen (tidligere 300-timers reglen under Ny Chance)	VK-regeringen og Dansk Folkeparti
2008	Nedbringelse af sygefravær	VK-regeringen Dansk Folkeparti, Det Radikale Venstre og Liberal Alliance
2008	Enstrenget kommunalt beskæftigelsessystem (i forbindelse med finanslovsaftalen for 2009)	VK-regeringen med Dansk Folkeparti og Liberal Alliance
2010	Genopretning af dansk økonomi	VK-regeringen og Dansk Folkeparti
2011	Tilbagetrækningsreform	VK-regeringen med Dansk Folkeparti og Radikale Venstre.
REFORMER GENNEMFØRT UNDER THORNING-SCHMIDT-REGERINGEN		
2011	Afvikling af kontanthjælpsloft, 450-timers reglen og Start-hjælp (i forbindelse med Finanslovsaftalen for 2012)	
2012	Reform af førtidspension og fleksjobordning	S, R, SF-regeringen med Venstre, Det Konservative Folkeparti og Liberal Alliance
2012	Uddannelsespulje	S, RV, SF-regeringen og Enhedslisten
2012	Indsats mod social dumping (i forbindelse med Finanslovs-aftalen for 2013)	S, R, SF-regeringen og Enhedslisten
2012	Særlig ungeindsats (i forbindelse med Finanslovsaftalen for 2013)	S, R, SF-regeringen og Enhedslisten
2013	Reform af kontanthjælpssystemet	S, R, SF-regeringen med Venstre, Dansk Folkeparti, Det Konservative Folkeparti og Liberal Alliance
2013	Aftale om midlertidig arbejdsmarkedsydelse	S, R, SF-regeringen og Enhedslisten

Reformer i 00'erne under de liberale-konservative regeringer

I 2001 kom en ny liberal-konservativ koalitionsregering til magten. Den ny regering foretog ressortomlægninger, der medførte at den aktive socialpolitik, der bl.a. omfattede kontanthjælpsmodtagerne, revalidender og sygedagpengemodtagere, blev overført fra Socialministeriet til Beskæftigelsesministeriet, der ved samme lejlighed skiftede navn fra Arbejdsministeriet til Beskæftigelsesministeriet. Administrationen og udviklingen af arbejdsmarkedsuddannelserne blev overført til Undervisningsministeriet. Beskæftigelsesministeriets hovedopgave var nu at bringe både mere og mindre arbejdsmarkedsparate ledige i beskæftigelse og skabe størst muligt arbejdsudbud. Til gengæld var der mindre fokus på vedligeholdelse og udvikling af kvalifikationer blandt de beskæftigede. Sammenlægningen af Arbejdsministeriet og dele af Socialministeriet var det første skridt i retningen af en enstrengt beskæftigelsespolitik, der favnede både de forsikrede dagpengemodtagere og de ikke-forsikrede kontanthjælpsmodtagere.

Regeringsgrundlaget *Vækst, velfærd og fornyelse* for den ny regering lagde meget tydeligt linjerne for de kommende års reformpolitik. Det havde bl.a. proklameringer som: "det skal kunne betale sig at arbejde", "flere skal i privat jobtræning" og der skal "ryddes op i hovedløs aktivering".

Det følgende år indgik regeringen en aftale med titlen *Flere i arbejde* med et bredt flertal i Folketinget (bestående af Venstre, Konservative, Socialdemokraterne, Radikale Venstre og Dansk Folkeparti). I aftalen indgik et princip om et sammentænkt system, hvor indsatsen skulle være uafhængig af, om den ledige var forsikret eller ej. Principper om rettigheder, forpligtelser og kontrol af tilgængelighed var uforandrede, men der blev stærkere fokus på beskæftigelse gennem såkaldte kontaktførelsesamtaler mellem ledige og sagsbehandlere og hjælp til selvhjælp gennem brug af job- og CV-bank snarere end egentlig aktivering. Formålet var at finde og bruge den korteste og mest effektive vej fra ledighed til et job. Hvor man ved indførelsen af den ny aktiv-linje i 1994 havde lagt vægt på individuelle handlingsplaner, forsøgte man nu at gøre værktøjerne i beskæftigelsesindsatsen simple og mere ensartede. Rådgivning, opkvalificering og jobtræning var – i princippet - de tre elementer, der indgik i aktiveringsindsatsen. De ledige blev forpligtiget til at søge job, mens de var i aktivering, og mulighederne for at modtage førtidspension blev igen forsøgt strammet.

Samtidigt blev der lagt langt mere vægt på den virksomhedsrettede indsats og mindre på uddannelse som aktiveringsredskab. Denne drejning af indsatsen var både et resultat af, at analyser af aktiveringsindsatsens effekter pegede på privat jobtræning som det eneste virkelige virkningsfulde redskab (se det efterfølgende afsnit om indsatsens virkninger), og af at kravet om erhvervsuddannelse og efteruddannelse til de mindst uddannede traditionelt har været fagbevægelsens og Socialdemokraternes mærkesag. Det vakte da også bekymring i fagbevægelsen, at uddannelseselementet i aktiveringsindsatsen blev nedprioriteret. Et andet element, der vakte bekymring, var beslutningen om, at de private aktører skulle spille en mere dominerende rolle i aktiveringsindsatsen af særlige grupper.

Hvor man tidligere kun havde reguleret på ydelsesniveauet for de unge ledige, blev der nu indført incitamentsstyring af andre grupper af ledige kontanthjælpsmodtagere. Som et led i *Flere i arbejde*-aftalen blev der indført et loft over ydelser til kontanthjælpsmodtagere, hvilket skulle sikre, at det

samlede rådighedsbeløb på kontanthjælp så vidt muligt altid var lavere end ved almindeligt arbejde, også på lavtlønsområder. Kontanthjælpen for personer under 25 år blev sænket, så den lå på niveau med Statens Uddannelsesstøtte til de uddannelsessøgende. Desuden indførte VK-regeringen sammen med Dansk Folkeparti den såkaldte starthjælp, som erstattede kontanthjælpen for personer, som indvandrede til Danmark efter 1. juli 2002, og som havde opholdt sig uden for Danmark i lande uden for Norden og EU i mere end ét af de seneste otte år. Starthjælpen, der lå på omkring 5-6.000 kr. om måneden, var på ca. 50 procent af kontanthjælpen.

I oktober 2002 nedsatte regeringen Strukturkommissionen, der skulle overveje organiseringen af den offentlige sektor. Baggrunden var især en opfattelse af, at kommuner og amter var for små til at løfte de opgaver, de var pålagt, men også ideen om det enstrengede beskæftigelsessystem, som var en del af *Flere i arbejde*-reformen, var på dagsordenen. Strukturkommissionen afgav betænkning i januar 2004 (Strukturkommissionen, 2004), og i april kom regeringen med udspil til kommunalreformen. Udspillet indeholdt bl.a. forslag om et enstrengt beskæftigelsessystem med én lokal kommunal indgang, en statslig og regional overvågning af de nye kommunale jobcentre, et løfte om at A-kasserne fik lov at beholde deres roller og opgavefordeling, og at arbejdsmarkedets parter skulle repræsenteres på alle rådgivende niveauer i systemet. Det enstrengede beskæftigelsessystem var et problem for Socialdemokraterne og fagbevægelsen, og det lykkedes ikke at få Socialdemokraterne med i en aftale om kommunalreformen, der måtte gennemføres med støtte fra Dansk Folkeparti. For at imødekomme lønmodtagersiden tilpassede regeringen dog modellen, så staten fortsat havde myndighedsansvaret for de forsikrede ledige og kommunerne for kontanthjælpsmodtagerne. Det betød, at Arbejdsformidlingen og den kommunale beskæftigelsesbetjening af borgerne flyttede sammen i ét fælles jobcenter, som imidlertid havde to indgange.

I 2007 blev *struktur-*(eller *kommunal-*)*reformen* implementeret. Den indebar, at antallet af kommuner blev reduceret fra 271 til 98 kommuner, amterne blev nedlagt, og de 14 beskæftigelsesregioner, der tidligere havde en styringskompetence, blev reduceret til fire regioner med et overvågningsansvar. Formålet var at skabe større enheder, der kunne påtage sig større opgaver på mere kvalificeret vis. Arbejdsmarkedets parter var repræsenteret i regionerne, men reformen betød i realiteten mindre partsindflydelse og mere statslig og kommunal styring af beskæftigelsespolitikken. Det var et skridt i retningen af et enstrengt beskæftigelsessystem. I 2009 blev Arbejdsformidlingen nedlagt, og beskæftigelsesindsatsen blev nu varetaget i en ren kommunal model. Dog havde arbejdsløshedskasserne stadig ansvaret for udbetalingen af understøttelsen til de forsikrede og visse rådgivnings- og overvågningsopgaver. Det enstrengede beskæftigelsessystem gav mulighed for at samle jobcentrets kompetencer i én større enhed og for at samordne indsatsen for forsikrede og ikke-forsikrede ledige. Samtidigt blev det lettere at implementere én samlet national beskæftigelsesstrategi. Det enstrengede kommunale beskæftigelsessystem blev til gengæld kritiseret for at skabe en alt for snæver lokal indsats, der ikke tog højde for, at arbejdsmarkedet i mange tilfælde ikke fulgte kommunegrænserne. Det kommunale selvstyre kunne på den ene side siges at være styrket gennem det enstrengede system. På den anden side blev den statslige styring af kommunerne gennem regler og refusionsordninger også stærkere i perioden. Der blev således arbejdet med flere forskellige refusionsmodeller, der på den ene side forsøgte at give kommunerne det rette incitament i indsatsen for

de ledige, og som på den anden side forsøgte at sikre, at de kommunale økonomier ikke brød sammen under stigende ledighed.

Trods faldende ledighed lykkedes det ikke at bringe en stor gruppe af langvarigt ledige (kontanthjælpsmodtagere), herunder mange indvandrere, i beskæftigelse. Midt i 00'erne blev der gjort en fornyet indsats gennem integrationsplanen *Ny chance for alle*, der blev indgået mellem VK, Socialdemokraterne og Dansk Folkeparti. Aftalen indeholdt bl.a. et påbud til kommunerne om at "vende sagsbunken", så alle kontanthjælpsmodtager, der havde været ledige i mere end 12 måneder, fik et tilbud. Planen indeholdt også et krav til forældre om at sikre, at deres børn mellem 15 og 17 år var i job eller uddannelse. Desuden forsøgte man gennem den såkaldte 300-timers regel at forøge de gifte kontanthjælpsmodtagers incitament til at være i arbejde. Reglen, der gjaldt for ægtepar, der begge var på kontanthjælp, medførte, at en ægtefælle, der ikke inden for de seneste to år havde haft sammenlagt minimum 300 timers ordinært arbejde, blev betragtet som reelt hjemmegående. Det betød, at kontanthjælpen til den pågældende person faldt bort. I 2008 blev 300-timers reglen ændret til en 450-timers regel. Reglen ramte især kontanthjælpsmodtager af anden etnisk oprindelse. Den blev genstand for stor diskussion og kritik både i Danmark og i udlandet.

I 2003 nedsatte regeringen Velfærdskommissionen, der fik til opgave at fremlægge reformforslag, der kunne sikre grundlaget for social tryghed og balance samt et velfungerende velfærdssystem i fremtiden. Kommissionen fremsatte en meget lang række af forslag (Velfærdskommissionen, 2006). Blandt de, der fik betydning for den efterfølgende politikudvikling, kan nævnes: udfasning af efterlønsordningen, hævelse af folkepensionsalderen, forkortelse af dagpengeperioden, indførelse af integrationseksamen og pointsystem for udlændinge, der ønskede at bosætte sig i Danmark samt en skattereform, der bl.a. hævdede topgrænsen og bundfradraget for beskæftigede.

I 2006 vedtog regeringen (Venstre og Det Konservative Folkeparti) og Socialdemokraterne, Dansk Folkeparti og Det Radikale Venstre den såkaldte *Velfærdsaftale*. Aftalen rummede en række velkendte elementer vedrørende ledighed og integration, men var især bemærkelsesværdig for sin justering af efterlønsordningen, der medførte en gradvis højere efterløns- og pensionsalder. I 2011 vedtog VK-regeringen sammen med Dansk Folkeparti og Radikale Venstre at fremrykke velfærdsaftalens forhøjelse af efterløns- og pensionsalderen, så den trådte i kraft fem år før den tidligere aftale.

Op gennem 00'erne blev den aktive indsats udvidet til at omfatte stadig flere grupper af overførselsindkomstmottagere. Den lave ledighed medførte store flaskehalsproblemer på arbejdsmarkedet, og der var stadig større fokus på at øge arbejdsudbuddet og mindske antallet af personer på overførselsindkomster. I november 2008 indgik VK-regeringen i forbindelse med finansloven for 2009 en aftale med Dansk Folkeparti, Det Radikale Venstre og Liberal Alliance om at nedbringe sygefraværet. Med aftalen fik regeringen politisk opbakning til den trepartsaftale om sygefravær, som VK-regeringen indgik med arbejdsmarkedets parter i september 2008. Hovedelementerne i aftalen var bl.a. en arbejdsgiverforpligtigelse til at holde samtaler med den sygemeldte og en forpligtigelse for jobcentre til at vurdere muligheden for tilbagevenden til arbejdsmarkedet og til at give aktive

tilbud til de sygemeldte. Aftalen blev fulgt op i 2010 med en aftale, der skulle forøge kommunernes incitamentter til at bringe de sygemeldte tilbage i arbejde.

I 2007 nedsatte regeringen endnu en kommission. Arbejdsmarkedskommissionen fik til opgave at komme med forslag til, hvordan beskæftigelsen kunne øges frem mod 2015 og i de følgende år, samt til hvordan man kunne undgå fald i danskernes arbejdstid. Det overordnede formål var at styrke de offentlige finanser og forbedre de økonomiske handlemuligheder. Under sloganet ”Velfærd kræver arbejde” leverede kommissionen i august 2009 (Arbejdsmarkedskommissionen, 2009) sin rapport, der rummede 44 forslag til forbedring af de offentlige finanser med 14 mia. kr. om året. Forslagene omfattede områderne: efterlønsordningen, dagpengeperioden, de studerende, førtidspension og fleksjobordningen, organiseringen af beskæftigelsesindsatsen og tiltrækningen af kvalificeret udenlandsk arbejdskraft. Flere af forslagene fik betydning for politikudviklingen i de efterfølgende år.

I 2008 vendte konjunkturerne, og ledigheden begyndte at stige. Regeringen og Dansk Folkeparti indgik i 2010 en aftale om genopretning af den danske økonomi, der bl.a. skulle styrke kommunernes økonomi. Aftalen rummede også en reformering af dagpengesystemet, der medførte en halvering af dagpengeperioden fra fire til to år. Man kan undre sig over, at denne aftale kom på et tidspunkt, hvor ledigheden var stigende, men det var på det tidspunkt opfattelsen, at der var tale om et midlertidigt fænomen, og at konjunkturerne ville være vendt igen i løbet af de efterfølgende to år. Desuden lancerede regeringen en reform af førtidspensionsystemet og fleksjobordningen, men den nåede ikke at blive ført ud i livet før folketingsvalget i september 2011, hvor VK-regeringen efter et fint valg til Venstre og et mindre godt valg for Det Konservative Folkeparti måtte overlade regeringen til den nuværende koalitionsregering bestående af Socialdemokraterne, Det Radikale Venstre og Socialistisk Folkeparti. Regeringen er ledet af Socialdemokraternes første kvindelige formand Helle Thorning Schmidt, der blev Danmarks første kvindelige statsminister.

De seneste reformer under Helle Thorning Schmidt-regeringen

Regeringsgrundlaget for den socialdemokratiske regering, der trådte til i efteråret 2011, havde titlen *Et Danmark, der står sammen*. Det markerede på mange måder et vægtskifte i dansk politik. Det betonedede nødvendigheden af samarbejde, mangfoldighed og respekt mellem mennesker. Regeringen ønskede at skabe en ny balance i Danmarks integrations- og udlændingepolitik, der skulle være funderet på ordentlighed og respekt. Men den overtog også et Danmark i ubalance – med faldende beskæftigelse, stigende ledighed og underskud på de offentlige finanser og et samfund med stigende fattigdom og ulighed. Derfor var der som under den forrige regering også fokus på at skabe vækst og nye arbejdspladser og at øge arbejdsudbuddet og konkurrenceevnen.

Blandt regeringens første initiativer var en afskaffelse af de såkaldte fattigdomsydelser (starthjælp, loft over kontanthjælp og 450-timersreglen). I juni 2012 vedtog den nye regering sammen med Venstre, Konservative og Liberal Alliance en omfattende reformen af førtidspensionssystemet og fleksjobordningen. Formålet med reformen var at bremse tilgangen til førtidspension ved at tilbyde

unge under 40 år helhedsorienteret ressourceforløb med sammensatte behandlings -og opkvalificeringsforløb i stedet for førtidspension. Samtidigt blev finansieringen af fleksjob ændret og målrettet, så også personer med store begrænsninger i arbejdsevnen kunne få glæde af ordningen. Oprettelsen af fleksjobbene var en vigtig brik i bestræbelserne på at bremse tilgangen til førtidspension, og regeringen indgik senere i 2012 en aftale med Enhedslisten om at understøtte oprettelsen af flere nye fleksjob.

Formuleringen af førtidspensionsreformen lå meget tæt op af den føp/fleks-reform, der blev designet under VK-regeringen, og reformen opnåede som nævnt også bred tilslutning i Folketinget.

Den nye regering lagde mere vægt på uddannelse til de dårligt uddannede, end den forrige regering havde gjort. I forbindelse med finanslovsforhandlingerne for 2013 vedtog regeringen sammen med Enhedslisten at oprette en særlig uddannelsespulje til at give ufaglærte og ledige med forældede kompetencer et særlig uddannelsesløft. I tråd hermed indgik de samme partier en aftale om en særlig ungeindsats, der gennem uddannelse og vejledning skulle hjælpe de mange unge, der var ramt af den økonomiske krise.

Ved slutningen af 2012 og starten af 2013 var det tydeligt, at den beskæftigelsesstigning, den forrige regering havde forventet, da man i 2010 besluttede at reducere dagpengeperioden, ikke var i sigte, og at flere ville falde ud af dagpengesystemet og miste sit forsørgelsesgrundlag, end man havde forventet. Den nye socialdemokratiske ledet regering tog ikke initiativ til at omgøre beslutningen om dagpengeperiodens længde, men indgik i stedet en aftale med Enhedslisten om at afbøde konsekvenserne gennem en række initiativer ift. jobcentrene og de ledige. Herunder blev der indført en midlertidig arbejdsmarkedsydelse for personer, der mistede deres dagpengeret. Ydelsen udgjorde en andel (60 eller 80 procent) af dagpengene i max 1,25 år. Til ydelsen var knyttet en ret til uddannelse eller til en virksomhedsrettet indsats.

Den anden omfattende velfærdsreform under den ny regering, der handlede om kontanthjælpssystemet, blev vedtaget i april 2013 – igen som en bred politisk aftale med Venstre, Det Konservative Folkeparti, Liberal Alliance og Dansk Folkeparti. Denne reform var ligeledes præget af troen på, at uddannelse fører til beskæftigelse. Reformen indeholdt både nye og velkendte elementer. De mere velkendte elementer var kravet om effektiv jobsøgning og et effektivt sanktionssystem. Nyt var det til gengæld, at man afskaffede kontanthjælpen for unge uddannelsesegnede under 30 år. Dem, der ikke havde en uddannelse, fik et uddannelsespålæg, og kontanthjælpen blev erstattet af en lavere ydelse (uddannelseshjælp), der var på niveau med Statens Uddannelsesstøtte (SU). Unge, der kunne arbejde, blev derimod mødt med et krav om at arbejde for kontanthjælpen i såkaldte nyttejob. Til gengæld tog reformen også hånd om de udsatte unge, der ikke umiddelbart kunne gennemføre at tage en uddannelse eller et arbejde. Denne gruppe fik et aktiveringstillæg, når de indgik i aktiveringstilbud, der bragte dem nærmere på målet om uddannelse. Samtidigt blev der indført en helhedsorienteret indsats for personer med komplekse sociale og helbredsmæssige problemer. Indsatsen skulle rettes mod de enkelte borgers særlige problemer og rumme en tværfaglig indsats, der blev koordineret på tværs af de offentlige myndigheder.

I skrivende stund står både førtidspensionsreformen og kontanthjælpsreformen over for at skulle implementeres i kommunerne i en tid, hvor ledigheden stadig er relativ høj, og der ses tendenser til en stigning i langtidsledigheden, der ligger over stigningen i Norge, Sverige og Finland og i en lang række af de europæiske lande. Reformerne indeholder et nødvendigt nyt fokus på samfundets svageste i relation til arbejdsmarkedet. Den har bred politisk opbakning, men savner opbakning fra samfundsøkonomien.

Træk over tiden – fem fortællinger om dansk reformpolitik

Social- og beskæftigelsespolitikken har været centrale elementer i de danske velfærdsreformer gennem de seneste 20-25 år. Årsagen skal selvsagt findes i den samfundsøkonomiske ubalance, der følger af at opretholde en velfærdsstat, hvor en stor andel af borgerne er afhængige af indkomsterstøttede ydelser og samtidigt ikke bidrager til de fælles offentlige serviceydelser gennem betaling af skatter. Ovenfor har vi givet en kronologisk gennemgang af reformudviklingen under 3 forskellige politiske regimer. Betragter man perioden med en mere analytisk tilgang kan der udledes fem tematisk opdelt fortællinger om reformudviklingen.

1. Reformudvikling og konjunkturudvikling

Reformudvikling er til en vis grad styret af politiske ideologier, men i højere grad af den makroøkonomiske udvikling og forståelsen af mekanismerne bag den økonomiske udvikling. Politikken udvikles således over en periode, der starter med relativ høj ledighed og en opfattelse af, at jobbene ikke eksisterer. Derefter følger en periode med historisk høj ledighed og en ny forståelse af ledigheden som et fænomen, der både skyldes manglende kvalifikationer og manglende incitament. Op gennem 1990'erne og det meste af 00'erne falder ledigheden betragteligt, og beskæftigelsespolitikken justeres nærmest kontinuerligt med henblik på at øge arbejdsudbuddet til et arbejdsmarked, der til stadighed efterspørger bedre kvalificeret og mere fleksibel arbejdskraft.

I de sidste år inden krisen sætter ind, er der betydelige flaskehalse i økonomien og inden for flere brancher nærmest panik for at skaffe den rette arbejdskraft i tilstrækkelige mængder. Det sætter sine spor i social- og beskæftigelsespolitikken, der får et ensidigt fokus på at sende alle uden job hurtigst muligt og direkte ud på arbejdsmarkedet. Med en ny økonomisk krise i 2008 og en socialdemokratisk ledet koalitionsregering, der tiltræder i efteråret 2011, modificeres igen forståelsen af beskæftigelsespolitikken muligheder og rolle. Diskussioner om, hvorvidt jobbene overhovedet findes, kan atter høres, men handler nu først og fremmest om jobbene til de svagere ledige. Incitamentsstyringen af de svagest stillede opgives til en vis grad, og en bredere vifte af værktøjer kommer igen i spil.

2. Reformernes målgrupper

I udgangspunktet i 1978 var de første aktiveringstilbud mest af alt et socialpolitisk initiativ, der skulle sikre ledige borgere mod at miste deres forsørgelsesgrundlag, men i begyndelsen af 1990'erne, hvor ledigheden var historisk høj, får politikken et klart beskæftigelsespolitisk sigte. Målgruppen for den aktive indsats var i de første år de forsikrede ledige, men fra midt i 1990'erne omfattes også ledige kontanthjælpsmodtagere og kontanthjælpsmodtagere med sociale problemer og psykiske og fysiske helbredsproblemer. Samfundet havde brug for, at alle voksne var i beskæfti-

gelse, og samtidigt var filosofien, at helbredelsen mod denne type af problemer skulle findes i en stabil arbejdsmarkedstilknytning. Derfor kom beskæftigelsespolitikken til at omfatte stadigt flere af de marginaliserede grupper (svage kontanthjælpsmodtager, sygedagpengemodtagere, førtidspensionister og potentielle førtidspensionister (fleksjobbere), og politikken fik på én gang et social- og beskæftigelsespolitisk formål.

3. Indhold og tilrettelæggelse

Betragter man reformernes indhold, er det på nogle måder bemærkelsesværdigt uforandret over tiden samtidigt med at der sker glidende, men væsentlige forandringer. Ser man på indholdet af de tilbud, ikke-beskæftigede borgere er blevet stillet over for, består de helt overordnet af de samme grundelementer over de 30 betragtede år: jobtilbud, uddannelse og incitamenter til at gå ind på, trække sig ud af eller blive på arbejdsmarkedet. Men de doseres med varieret vægt og styrke over tiden. Ved reformperiodens optakt og begyndelse var det intensionen at styrke borgernes beskæftigelsesmuligheder og incitamenter gennem ret-og-pligt-princippet. Men ydelserne og dermed muligheden for offentlig forsørgelse er ikke uberørt over tiden. For det første reduceres arbejdsløshedsforsikringsperioden fra syv år til to år gennem den betragtede periode. For det andet reduceres ydelsesniveauet for nogle grupper. Ligesom i 1990, hvor man for første gang forbandt modtagelsen af ydelser med kravet om aktivering, stod de unge også i første række ved indførelsen af et lavere niveau for kontanthjælpen midt i 1990'erne, men under VK-regeringens 10-årige periode ramte ydelsesreduktionerne også grupper af kontanthjælpsmodtagere og herunder især indvandrere på kontanthjælp. Under den nuværende socialdemokratisk ledet regering er de såkaldte fattigdomsydelser til særlige grupper af kontanthjælpsmodtagere afskaffet, men de lavere ydelsesniveau til de unge kontanthjælpsmodtagere er bibeholdt, samtidigt med at gruppen er udvidet til at omfatte de "ældre" unge.

Tilrettelæggelsen af den aktive indsats undergår også tydelige forandringer. I starten af 1990'erne talte man om en individuelt tilrettelagt indsats, der skulle kvalificere den enkelte borger til at finde den rette plads på arbejdsmarkedet. Efter regeringsskiftet i 2002 taler man derimod om en forenkling af værktøjer og en fokusering af indsatsen mod den korteste vej til arbejdsmarkedet. Men den korteste vej er for nogle grupper lang og uovervindelige og gennemføres af mange med en hurtig returbillet til en genplacering på offentlig forsørgelse. Efter regeringsskiftet i 2011 kommer den individuelle tilrettelagte indsats derfor igen på dagsordenen – denne gang for de marginaliserede grupper af kontanthjælpsmodtagere og potentielle førtidspensionister. Et tilsvarende forløb over tiden findes i aktiveringstilbuddenes karakter. I starten af 1990'erne spiller uddannelseselementet en vigtig rolle. Det betragtes både som et vigtigt aktiveringstilbud og som orlovstilbud til beskæftigede borgere, der har lyst til en pause fra arbejdslivet. Op gennem 1990'erne bliver der stadig mindre fokus på uddannelse, og under VK-regering i 00'erne bliver uddannelse af ledige betragtet som et samfundsskadeligt spild af penge. Den forestilling gøres der op med under den nuværende S-RV-SF-regering, der bringer uddannelse af de ufaglærte og svagere ledige ind som et væsentligt element i de reformer og aftaler, der er gennemført siden regeringen tiltrådte.

4. Politisk konsensus og konflikt

Selv om nuancerne i politikken delelementer er skiftet over tiden med farven på den siddende regering, er mange reformer, reformjusteringer og politikpakker vedtaget i bred politisk enighed. Indholdet i de første arbejdsmarkedspolitiske reformer, der blev gennemført af den socialdemokratiske ledet regering i 1994, lå i umiddelbar forlængelse af de politiske skitser, der var udformet under Poul Schlüterregeringen i slutningen af 1980'erne og starten af 1990'erne. Selve reformen og de efterfølgende justeringer i 1990'erne blev gennemført med brede politiske flertal – ofte i forbindelse med finanslovsforhandlingerne: det samme gjaldt politikpakkerne *Flere i arbejde*, *Ny chance for alle* og *Velfærdsaftalen*, der alle blev gennemført under VK-regeringen.

Uenigheden mellem de to forskellige sider af Folketinget fandt man dog omkring indførelsen af starthjælp, som VK-regeringen indførte med støtte fra Dansk Folkeparti og i bestræbelserne på at indføre et enstrengt beskæftigelsessystem. Fra 2002 til 2011 var Dansk Folkeparti et gennemgående støtteparti for VK-regeringen, og DF fik i meget høj grad indflydelse på dansk politik i denne periode. Da en relativ stor andel af kontanthjælpsmodtagerne havde en ikke-vestlig baggrund, kunne VK og DF møde hinanden omkring initiativer, der øgede arbejdsincitamentet og reducerede incitamentet til at opholde sig i Danmark for denne gruppe. Men Dansk Folkeparti fik i denne periode samtidig også stor indflydelse på den øvrige del af integrationspolitikken. Efter 2011 bliver Dansk Folkeparti klart mindre synlig på den politiske scene, men partiet har stadig stor og stigende opbakning i befolkningen og påvirker derfor stadig - om end på mere indirekte vis - den førte politik. Som noget nyt i dansk politik kommer Socialistisk Folkeparti med i regeringen, der ganske ofte har venstrefløjspartiet Enhedslisten som støtteparti. Men også under Helle Thorning-regeringen gennemføres reformer, der er designet eller har elementer, der er designet under VK-regeringen. Således er førtidspensionsreformen, der gennemføres i 2012, nærmest identisk med den reform, der blev fremlagt under VK-regeringen, ligesom der også er elementer i kontanthjælpsreformen, der kunne skaffe reformen tilslutning hos Venstre, Konservative og Dansk Folkeparti. Som nævnt har Helle Thorning-regeringen dog lagt større fokus på uddannelse og individuelt tilrettelagte indsatser, ligesom der lige nu forventes en omorganisering af beskæftigelsessystemet, der igen kan skaffe parterne større indflydelse.

5. Systemudvikling og partsindflydelse

Udviklingen af beskæftigelsessystemet og parternes rolle er en femte fortælling om reformudviklingen. Ved indgangen af 1990'erne var forsikrede ledige tilknyttet det statslige Arbejdsformidlingssystem, mens de ikke-forsikrede ledige modtog hjælp fra kommunen. De første skridt i retningen af et enstrengt beskæftigelsessystem kan ses i den ensretning af de aktiveringspolitikker, der formuleres for forsikrede ledige og kontanthjælpsmodtagere i løbet af 1990'erne. Det næste skridt sker i 2002 ved ressort-omlægningen, hvor kontanthjælpsområdet lægges ind under Beskæftigelsesministeriet. Derefter indføres ved Strukturreformen ét jobcenter i hver kommune, men med to indgange, der i 2009 slås sammen til én ved indførelsen af det enstrengede kommunale beskæftigelsessystem.

Denne udvikling har haft betydning for parternes indflydelse på beskæftigelsespolitikken, men også andre politiske konstruktioner har givet parterne mere eller mindre indflydelse på politikdannelsen. Parterne er repræsenteret i Zeuten-udvalget, der nedsættes i 1992, og får derigennem stor indflydel-

se på de efterfølgende års politikformulering. Reformjusteringerne i midten af 1990'erne drøftes ligeledes direkte med parterne, men derefter bliver parternes indflydelse mere indirekte. Det er bl.a. en konsekvens af, at der ikke lægges op til nye trepartsforhandlinger, og at en del af politikformuleringen overlades til kommissioner, der næsten alle udelukkende bemandes med eksperter. Dermed har parterne i slutningen af 00'erne mindre direkte indflydelse på politikdannelsen end i starten af 1990'erne. Men også, når det gælder politikimplementeringen, taber parterne terræn. Det følger både af indførelsen af det enstrengede beskæftigelsessystem, men også af de ændringer, der fulgte af strukturreformen, hvor amternes arbejdsmarkedsråd blev nedlagt og erstattet af fire regionale råd med repræsentation af parterne, men udelukkende med rådgivende funktioner. I Danmark er der en meget lang tradition for dialog mellem arbejdsmarkedets parter og mellem parter og politikker, der betragtes som fundamental og nødvendig i politikudviklingen. Men kampen om indflydelsen forrykker magten mellem parterne og mellem parter og politikker gennem tiden, og på det seneste synes parterne at have fået mindre direkte indflydelse på politikdannelsen.

Integrationspolitikken og reformerne - fra 1980 og frem til i dag

Velfærdsstaten er karakteriseret ved sine universelle ydelser, der sikrer landets borger en vis – og sammenlignet med mange andre lande – relativ høj levestandard. Derfor er velfærdssamfundet sårbart over for såkaldte *free riders*, men også overfor immigration af borgere fra andre lande, der har vanskeligt ved at forsørge sig selv i Danmark. Siden starten af 1970'erne er antallet af indvandrere fra især ikke-vestlige lande steget kraftigt i alle de nordiske velfærdsstater. Det har skabt dilemmaer i de ellers så generøse velfærdsstater, der udfordres af et finansielt og politisk pres, der på én gang er drevet af en bekymring for økonomisk ubalance og for manglende social sammenhængskraft. Presset kan tydeligt aflæses i de politiske reformer, der blev indgået fra midten af 1990'erne og frem. Velfærdsreformerne er som nævnt i forrige afsnit præget af den økonomiske og politiske udvikling, og herunder har udviklingen i integrationspolitikken spillet en vigtig rolle ved designet af reformerne, ligesom de integrationspolitiske standpunkter har påvirket mulighederne for at indgå velfærdspolitiske aftaler. I det følgende gives et rids af udviklingen i integrationspolitikken gennem 30 år. Gennemgangen bygger på Jønsson and Petersen (2012)

Udgangspunktet i 1970'erne og 1980'erne

Indvandringen af dem, vi den gang kaldte fremmedarbejdere, startede for alvor i slutningen af 1960'erne og starten af 1970'erne, hvor velfærdsstaten voksede, og der var behov for ekstra arbejdskraft. På et tidspunkt handlede den politiske interesse om integrationen af fremmedarbejderne i det danske samfund. Den økonomiske ubalance og stigende ledighed i 1980'erne betød imidlertid, at bevidstheden om indvandringens betydning for sociale udgifter blev større, og der kom stærkere fokus på arbejdsløshed og selvforsørgelse blandt indvandrere. Karakteristisk for 1980'erne var det dog, at integration blev set som et kulturmøde, hvor målet var at give indvandrere samme status som majoritetsbefolkningen.

I 1983 vedtog Folketinget Udlændingeloven, der medførte, at reglerne for at opnå opholdstilladelse blev lempet. Flygtninge og indvandrere med permanent opholdstilladelse fik herefter ret til at få deres ægtefælle, børn under 20 samt forældre over 60 år til Danmark, såfremt at personen i Danmark kunne sørge for deres ophold. Udlændingeloven af 1983 var med andre ord meget liberal i sin udformning og blev følgende beskrevet som en af verdens mest humane på daværende tidspunkt. Den lov blev imidlertid en del af årsagen til den eksplosive stigning i antallet af spontane flygtninge, der registreredes fra 1983-85 sammen med krigen i Irak og Iran.

Udlændingeloven blev vedtaget under den konservativt ledet Schlüter-regering, men fulgte i høj grad den linje, Socialdemokraterne havde lagt i 1970'erne. Men de politiske fløje var allerede i 1980'erne meget delte i tilgangen til spørgsmålet om flygtninge og indvandrere. Højrefløjen var bekymret for, om det stigende antal flygtninge og indvandrere kunne få den danske velfærdsstat til at kollapse, mens venstrefløjen afviste enhver form for opstramning og kontrol af indvandringen. Blandt disse to poler udspilledes også den interne splittelse i Socialdemokratiet, der fortsatte ind i 1990'erne. Socialdemokratiske medlemmer af Folketinget var meget lempelige i forhold til partiets linje, mens socialdemokratiske borgmestre i kommuner med et stort antal indvandrere og flygtninge var langt mere kritiske og ønskede en mere restriktiv linje. Denne linje svarede til de politiske toner på højrefløjen, som mente at udlændingene udgjorde en økonomisk byrde og trussel for Danmark.

Integrationspolitik under de socialdemokratiske ledet regeringer i 1990'erne

Udfordringerne med at skabe enighed omkring integrationspolitikken blev ikke mindre, da Socialdemokratiet overtog regeringsmagten i 1993 med De Radikale og med Venstre, Konservative, Kristeligt Folkeparti og Centrum Demokraterne som støttepartier. Mange partiers interesser skulle tilgodeses og dertil kom, at Dansk Folkeparti opstod (som en udløber af Fremskridtspartiet) med en markant indvandrerkritisk partilinje. Indvandrere marginaliseredes, som følge af en intensiveret politisk debat med en hård retorik, og fordi relativt mange var på overførselsindkomster, blev de også i højere grad end etniske danskere målgruppen for reformerne i 1993-98, der bl.a. resulterede i en begrænsning af ydelsesperioden og i et krav om aktivering (jf. gennemgangen ovenfor).

Integrationsspørgsmålet delte såvel regering, partier og befolkning i hele tiåret. Nyrup forsøgte af flere omgange at bygge bro mellem de uenige parter ved at lave små ændringer i form af opstramning af udlændingeloven og indvandreres adgang til landet, men indvandrerspørgsmålet bestod, og der blev derfor arbejdet på en samlet integrationspolitik i løbet af 1990'erne. Disse skridt førte til *Integrationsloven af 1998*, der blev den første sammenhængende lovbase for integration af flygtninge og indvandrere. Dette havde man hidtil undgået af frygt for at gå på kompromis med den universalistiske velfærdsmodel. Loven betød, at det blev muligt at regulere, hvor fremtidige flygtninge skulle bo. Der blev indført introduktionsprogrammer for udlændinge med individuelle handlingsforløb med henblik på introduktion til arbejdsmarkedet og uddannelsessystemet. Det nok mest bemærkelsesværdige politiske tiltag var introduktionen af en særlig integrationsydelse, som var mærkbart lavere end andre ydelser i systemet for at skulle øge incitamentet til deltagelse i arbejdsmarkedet.

Integrationsydelsen, der kom til at spille en afgørende rolle i debatten om integrationsloven, blev kritiseret af menneskerettighedsorganisationer for at være diskriminerende. Ydelsen blev afskaffet i 2012 samtidig med afskaffelsen af de øvrige såkaldte fattigdomsydelser.

I 2000 udkom en rapport fra Indenrigsministeriet *Bedre Integration – en samlet handlingsplan*, som også pointerede vigtigheden af arbejdsmarkedsdeltagelse. Samtidig udvidede den integrationspolitikens målgruppe til også at omfatte efterkommere af indvandrere. I særdeleshed kom de såkaldte 2. generationsindvandrere i det offentlige og politiske søgelys, da de var ramt af høj arbejdsløshed, lavt uddannelsesniveaue og mediernes fokusering på deres kriminalitet. I en anden rapport fra Indenrigsministeriet, ligeledes fra 2000, *Rapport fra regeringens ministerudvalg vedrørende integration og utilpassede unge*, blev behovet for hurtige initiativer, samarbejde med forældre, handleplaner og indgåelse af sociale aftaler understreget som vigtige elementer i kampen mod kriminalitet blandt børn og unge.

Integrationspolitikken under de liberale-konservative regeringer i 00'erne

Integrationsdebatten fortsatte med uændret styrke, og integrations- og indvandrepolitikken var det overordnede tema ved valget i 2001. Fogh vandt og indgik regering med De Konservative med Dansk Folkeparti som støtteparti. Det fik stor betydning for tonen i indvandrerdebatten og intensiverede fokuset på integration via arbejdsmarkedet, men tilføjede også to nye dimensioner. For det første begyndte man at skelne mellem forskellige typer af indvandrere; det var fortrinsvist højtuddannede indvandrere, der skulle bydes velkommen. For det andet skete der et brud med det universalistiske princip, den hidtidige adgang til goder havde bygget på, idet der skete en stramning af betingelserne for at kunne modtage ydelser. Regeringens Velfærdskommissionen (2003-5) understøttede i sine konklusioner nødvendigheden af disse stramninger, idet den pegede på, at højere deltagelse blandt indvandrere ville lette presset på de offentlige finanser, og at det var nødvendigt med aktive tiltag for at få dette igennem. En mere målrettet integrationspolitik, inspireret af fx Nordamerikas Greencard-ordning, ville ifølge kommissionen også være gavnlig.

Regeringsskiftet indledte med andre ord et markant skifte i den danske integrationspolitik; regeringen ønskede hurtigt at begrænse adgangen til Danmark og at forbedre integrationen af herboende indvandrere og flygtninge, hvilket førte til opførslen af Integrationsministeriet. En række stramninger af udlændingeloven fulgte siden og betød konkret, at familiesammenføringsreglerne blev ophævet, og 24-års reglen om ægteskaber med udenlandske statsborgere blev indført for at reducere indvandring og undgå tvangsægteskaber. Sidstnævnte vakte stor international forargelse, da den blev anset for at krænke menneskerettighedskonventioner.

Regeringens linje i integrationspolitikken førte endvidere tre politiske nytænkninger med sig i form af indførelse af starthjælp, det såkaldte *apron circular* og 300-timers reglen (jf. ovenstående gennemgang af udviklingen i reformpolitikken). Med indførslen af *the apron circular* fik kommunen mulighed for at reducere beløbet, som en ægtefælle til én uden arbejde kunne få som social ydelse.

Endelig angik 300-timers reglen gifte kontanthjælpsmodtagere over 25 år og dagpengemodtagere, der havde modtaget dagpenge i to år. Reglen krævede 300-timers erhvervsarbejde, hvis ikke gruppen skulle miste deres ret til kontanthjælp (med visse undtagelser). I 2008 skærpedes kravet til at omfatte 450 timers arbejde, og i 2011 blev reglen også gældende for ægtefæller, hvoraf den ene havde et job.

Efter regeringsskiftet i 2011 blev alle de såkaldte fattigdomsydelser afskaffet, og der skete et generelt mærkbart skifte i de politiske fokus. Det handlede om at skaffe uddannelse og job til at sikre arbejdsmarkedstilknøytning for alle med svage forudsætninger i forhold til arbejdsmarkedet. Den etniske dimension var således langt fra så tydelig i den politiske debat, som den var før regeringsskiftet, men Dansk Folkeparti vandt fremgang i befolkningen og det indvirker om end på mere indirekte vis stadig på politikdannelsen.

Interessant nok er der et paradoks mellem den problemorienterede retorik, som den danske integrationspolitik er kendetegnet ved, og det, som statistikker og analyser viser om integrationens status i Danmark. Fx steg beskæftigelsesraten for ikke-vestlige indvandrere væsentligt fra 1997-2008 fra 36-57% (det var dog stadig væsentligt lavere end tallene for den danske befolkning, som var på henholdsvis 75 og 80%). Også hvad angår brydning af den sociale arv i form af uddannelse, viser det sig, at flere indvandrere får flere kvalifikationer, og at de læner sig mere op ad danske værdier og normer. Dette støttes af studier, der viser, at indvandrere og deres efterkommere føler sig mere og mere velintegrerede, og at de tilmed er mere tilfredse med deres situation end indvandrere i traditionelle indvandrerlande som USA, Frankrig og Storbritannien (Jønsson and Petersen, 2012).

Hvad virkede? - i reformpolitikken

Intensionerne bag reformerne i tiden efter 1990 har været at skabe balance i velfærdsstaten gennem en social- og arbejdsmarkedspolitik. De skulle på den ene side sikre det nødvendige arbejdsudbud – og dermed det nødvendige skattegrundlag – balance på det offentlige budget og et konkurrencedygtigt lønniveau og på den anden side opretholde et socialt sikkerhedsnet for hele den danske befolkning. Redskaberne var først og fremmest en målrettet aktiveringsindsats, der er blevet justeret efter udviklingen i konjunkturerne og forandringer i de dominerende politiske strømninger, men også incitamentsstyring af borgere og kommuner blev taget i brug. Men hvordan virkede den førte politik? Dette afsnit gennemgår i en kortfattet form den forskningsbaserede viden om virkningen af:

- Aktivering af forsikrede ledige, kontanthjælpsmodtagere og sygedagpengemodtagere
- Indsatsen mod sygefravær
- Reduktion af ydelser
- Initiativer mod tidlig tilbagetrækning (førtidspension og efterløn)

Aktiveringsindsatsen for ledige og kontanthjælpsmodtagere

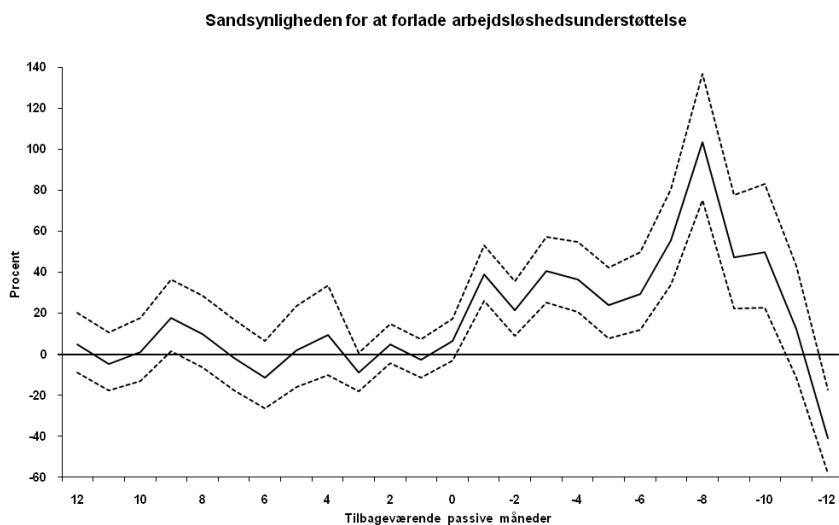
Den aktive arbejdsmarkedspolitik er designet til at bringe de ledige i job, men den har også en række effekter på de beskæftigede og på de ikke-beskæftigede uden for arbejdsstyrken og dermed på hele samfundsøkonomien. Derfor er det ikke så enkelt at give en samlet vurdering af politikens virkninger. Langt de fleste undersøgelser af virkningen af aktiveringsindsatsen har handlet om effekten for brugerne - de ledige og kontanthjælpsmodtagerne.

Den aktive arbejdsmarkedspolitik har haft flere formål. For det første har den fungeret som et rådhedscheck, der skulle bidrage til at sikre, at den ledige søgte job. For det andet har den skulle sikre, at den ledige blev opkvalificeret til at søge job på andre områder af arbejdsmarkedet eller holde sine arbejdsmarkedskompetencer ajour i ledighedsperioden. Disse to effekter, der i forskningslitteraturen benævnes *motivationseffekten* og *opkvalificeringseffekten*, har været politikens primære intentioner. Derudover kan aktiveringsindsatsen have betydning for deltagernes generelle velbefindende og livskvalitet. Denne egenskab ved aktivering har sjældent været fremhævet i en politisk sammenhæng, og når den har været debatteret, har det almindeligvis været i form af en kritik af det, der er blevet opfattet som nytteløs aktivering. Omvendt har politikken også nogle ikke tilstræbte effekter. For det første vil der være deltagere, der undlader at søge job eller at tage imod tilbudt beskæftigelse, fordi de foretrækker at være i aktiveringsforløbet. For det andet kan der være deltagere, der søger over i andre og mere permanente ydelsestyper (fx førtidspension eller sygedagpenge), når de bliver stillet over for kravet om aktivering. De to effekter benævnes *fastlåsnings-effekten* og *flugteffekten*.

Motivationseffekten er i Danmark første gang undersøgt i et studie af Geerdsen (Geerdsen, 2002), der analyserer effekten på basis af registerdata over forsikrede lediges afgang fra dagpengesystemet. Analysens resultater er illustreret i figur X nedenfor. I figuren markerer 0-punktet starten på aktiveringsperioden og punktet -12 den 12 måned efter aktiveringsperiodens start. Figuren (kraftigt optrukne linje)²⁸ viser en kraftig stigning i afgang fra arbejdsløshedsdagpenge i begyndelsen af aktiveringsperioden

²⁸ De stiplede linjer er konfidensintervaller.

Figur 6.2 Sandsynligheden for at forlade arbejdsløshedsdagpengesystemet



Kilde: Geerdsen 2002

Note: Figurens kraftigt optrukne linje viser sandsynligheden for (andelen af personer på dagpenge) der forlader dagpengesystemet. De stiplede linje er konfidensintervaller (95 pct.)

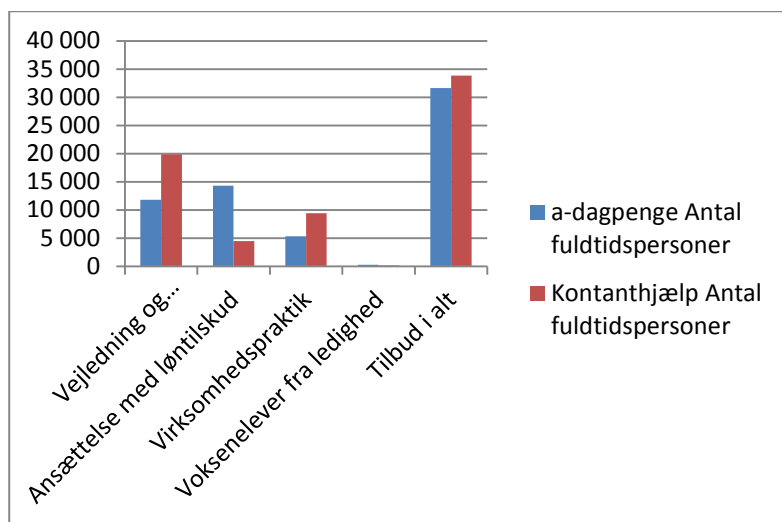
8 måneder inde i aktiveringsperioden (periode -8) falder kurven tydeligt²⁹. På det tidspunkt har de ledige, der ikke ønsker at deltage i aktivering og har andre muligheder, forladt dagpengesystemet, og søgeaktiviteten falder for de tilbageværende, der deltager i aktivering. Kurven viser således, at der både kan måles en motivationseffekt og en fastlåsningseffekt af aktiveringsindsatsen. Det forhold, at personer, der deltager i aktivering, har en lavere søgeaktivitet, fremgår også af spørgeskemabaserede undersøgelser blandt ledige. Eksempelvis viser en undersøgelse af de lediges motivation (Madsen m.fl., 2007), at deltagelse i aktivering er én af årsagerne til ikke at ønske job og ikke at være aktivt jobsøgende. En analyse af Bolvig, Jensen og Rosholm (2002) har vist, at fastlåsningseffekten er størst, når aktivering gives i form uddannelse (jf. også Arbejdsmarkedskommissionen, 2010). Motivationseffekten bekræftes af en efterfølgende analyse af Graversen, Damgaard og Rosholm (Graversen, Damgaard og Rosdahl, 2007), der foretager deres beregninger på basis af et kontrolleret forsøg i to danske regioner. Analysen viste, at flere i deltagergruppen end i kontrolgruppen kom i beskæftigelse inden indsatsens start, men at der samtidigt også var flere i deltagergruppen, der overgik til sygedagpenge. Graversen m.fl. viser altså, at aktivering ikke alene medfører en motivationseffekt, men også en flugteffekt. Også denne analyse viste en fastlåsningseffekt for dem, der kom så langt i forløbet, at de rent faktisk modtog den særlige indsats.

²⁹ Det kan undre, at stigningen indtræder efter og ikke umiddelbart før aktiveringsperiodens start. Det er imidlertid i god overensstemmelse med den måde, hvorpå det danske aktiveringssystem fungerede i perioden. Den ledige skulle ved aktiveringsperiodens start først have udarbejdet en handlingsplan, og der kunne gå tid med at finde et egnet aktiveringstilbud i en virksomhed eller i uddannelsessystemet. Truslen om aktivering var således ikke meget alvorlig i starten af perioden.

Kontanthjælpsmodtagerne er ligesom de forsikrede blevet stillet over for kravet om aktivering siden midten af 1990'erne. Graversen (2004) finder også en positiv motivationseffekt for denne gruppe, men den er lille sammenlignet med effekten for dagpengemodtagerne. Desuden finder Graversen (Graversen 2004) en betydelig fastholdelseeffekt. Andre analyser har peget på, at motivationseffekten sandsynligvis især findes blandt de unge kontanthjælpsmodtagere.

Opkvalificeringseffekten af aktivering er i Danmark beregnet gennem økonometriske registerbase-rede analyser, der sammenligner overførselsgraden for enkeltpersoner før og efter aktivering (Graversen og Weise 2001; Bach, 2002, Beskæftigelsesministeriet 2005, Arbejdsmarkedskommissionen, 2009)³⁰. Ved denne metode udgør de aktiverede populært sagt deres egen kontrolgruppe, fordi der tages højde for den enkeltes generelle arbejdsmarkedstilknytning ved vurdering af indsatsens effekt. Danske analyser af opkvalificeringseffekten har vist, at aktivering i form af jobtræning i private virksomheder har en positiv effekt på deltageres beskæftigelse. Til gengæld har det været vanskeligt at påvise effekter af andre aktiveringsinstrumenter.

Figur 6.3 Fordeling af aktiveringsinstrumenter 2012

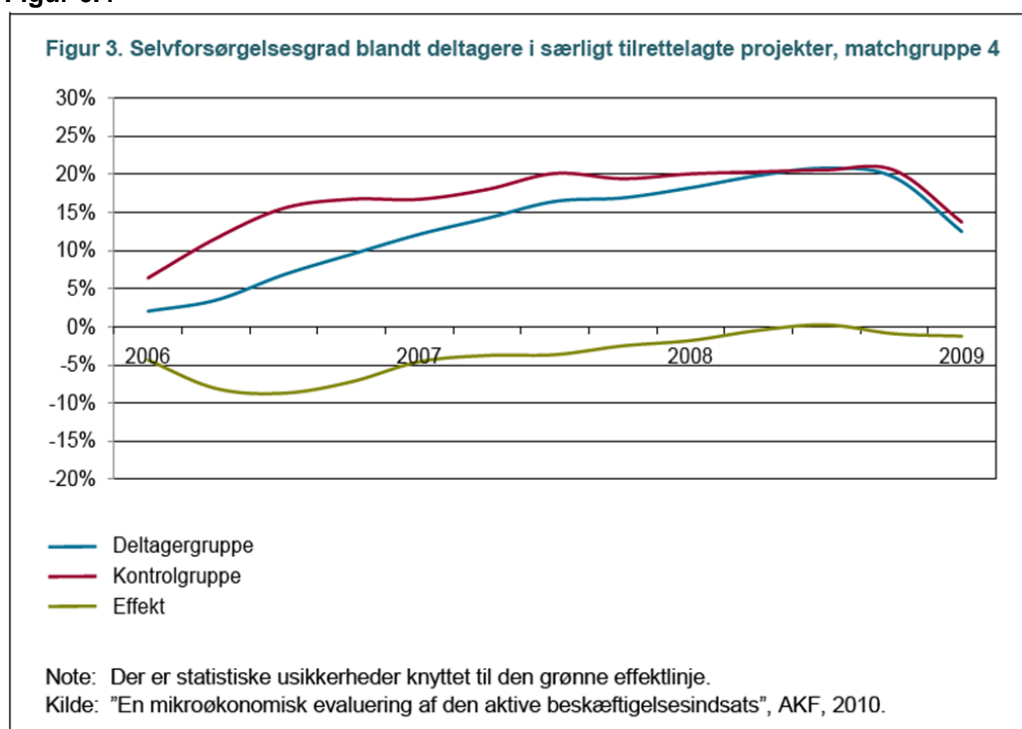


Kilde: www.jobindsats.dk 2013

Som det fremgår af figuren bliver privat løntilskud hovedsageligt brugt til aktivering af forsikrede ledige, mens kontanthjælpsmodtagere især aktiveres i opkvalificeringsforløb og i nogen grad i virksomhedspraktik. Derfor er det heller ikke overraskende, at aktiveringsindsatsen har haft begrænset succes med at bringe kontanthjælpsmodtagere i beskæftigelse. En række effektanalyser af den indsats, der tilbydes de svageste ikke-arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere (Rigsrevisionen, 2010) har vist, at indsatsen har været uden effekt.

³⁰ Da der i Danmark ikke findes gode mål for beskæftigelsesomfanget, bruges i stedet overførselsgraden, der måler den andel af året, en person i aktivering modtager overførselsindkomster i form af arbejdsløshedsdagpenge, kontanthjælp, sygedagpenge eller lignende. I en nordisk sammenhæng vil dette mål være en rimelig god approksimation for den reelle beskæftigelsesgrad, fordi meget få voksne forsørges af deres familiemedlemmer.

Figur 6.4



Kilde: Rigsrevisionen (2010)

Når man måler aktiveringsindsatsens virkning på individniveauet, har den tilsyneladende haft en positiv effekt over for de stærke ledige i dagpengesystemet. Her har indsatsen både virket som en motivation til at søge job og som et værktøj til opkvalificering og fastholdelse af en relation til arbejdsmarkedet. Fordi det især var løntilskudsjob, der havde en positiv effekt, blev aktiveringspolitikken i stigende grad rettet mod denne type indsats. Ikke alene over for de forsikrede ledige, men også overfor kontanthjælpsmodtagerne. De positive erfaringer med virksomhedsaktivering, man havde fra aktivering af dagpengemodtagerne, gav forventninger om, at tilsvarende aktiveringsformer var effektfulde for kontanthjælpsgruppen. Det skulle ikke vise sig at holde stik for denne gruppe. Grunden til, at hverken motivationseffekten eller opkvalificeringseffekten viser sig, skal sandsynligvis findes i de store sociale og sundhedsmæssige problemer, der præger gruppen. En survey-baseret undersøgelse (Bach og Petersen, 2007) viser, at kun 41 procent af kontanthjælpsmodtagerne mener, at de kan varetage et job. Vi har i dag kun meget begrænset viden om, hvad der skal til for at bringe denne gruppe i beskæftigelse.

Det kan undre, at aktivering gennem uddannelse generelt giver så ringe beskæftigelsesresultater, når andre typer af analyser viser, at det er de bedst uddannede, der klarer sig bedst på arbejdsmarkedet. En årsag kan være, at det er vanskeligt at måle effekten af uddannelse, der først viser sig på meget langt sigt og har meget forskellig virkning for forskellige målgrupper. En anden årsag kan være, at den uddannelse, der gives i et aktiveringsforløb, ikke er rigtig sammensat og doseret. En analyse af Bolvig, Jensen og Rosholm (2003) viser, at ikke alene indsatsens indhold, men også indsatsens timing har betydning for effekten. Desuden viser Graversen (Graversen, 2004), at den rækkefølge, hvormed aktiveringsindsatsens instrumenter benyttes, har betydning for effekten. Endelig skal det

nævnes, at de uddannelsesforløb, man måler effekten af, kan være en bred vifte af tiltag, som langt fra alle kan klassificeres som ordinær uddannelse.

Nye undersøgelser er mere positive over for uddannelsesaktivering. I DØRS (2012) finder man en positiv effekt på ledighedslængden for både dagpenge- og kontanthjælpsmodtagere. Desuden finder også nogle internationale studier positive effekter af uddannelse. For det svenske arbejdsmarked findes positive effekter af fagrettet uddannelsesaktivering efter ca. et år, mens forebyggende uddannelsesaktivering har negative effekter pga. en stor fastholdelseeffekt (de Luna mfl., 2008). I Irland har kurser generelt positive effekter (McGuinness mfl., 2011), mens uddannelse i det tidligere Øst-tyskland har negativ indvirkning på beskæftigelsen (Lechner og Wunsch, 2009). Også længden på uddannelsestilbuddet har betydning for effekterne. I Sverige viser analyser, at deltagelse i fagrettet uddannelsesaktivering under tre måneders varighed fører til, at de ledige hurtigere finder beskæftigelse, mens kurser med en varighed på over tre måneder forlænger ledighedsperioden bl.a. på grund af en større fastholdelse under aktiveringen (Richardson og van den Berg, 2012).

Sygefravær

Sammenlignet med andre nordiske lande har Danmark et relativt lavt sygefravær. Men som i de andre lande er sygefraværet skævt fordelt på personer og sektorer og der er en tydelig tendens til at sygefraværet er lavt når ledigheden er høj og omvendt. De forskellige typer af overførselsindkomster fungerer altså til en vis grad som en slags åbne forbundne kar. Derfor er der også en vis logik i at en aktiv indsats, der retter sig mod en del af overførselsindkomstsyste­met følges op af indsatser i andre dele af systemet. Som beskrevet ovenfor omfattende den aktive indsats i første omgang de ledige på dagpenge og kontanthjælp, men fra slutningen af 1990'erne blev også sygedagpengemodtagere omfattet af indsatser der handlede om at fastholde de sygemeldtes tilknytningen til arbejdsmarkedet.

Langt de fleste analyser vedrører indsatsen for de ledige på dagpenge eller kontanthjælp, der var aktiveringspolitik­kens første målgrupper. Efterhånden som andre grupper blev omfattet af indsatsen, fulgte nye analyser af andre målgrupper. Især har indsatsen for sygemeldte været genstand for flere analyser. Delvise raskmeldinger har vist sig at have en positiv effekt for sygemeldte generelt (Beskæftigelsesministeriet, 2008; Høgelund, Holm, McIntosh, 2010), men tilsyneladende ikke for sygemeldte med mentale helbredsproblemer (Høgelund, Holm, Epløv, 2012). Der er modstridende resultater af undersøgelser af effekter af samtaler med sygemeldte (Høgelund, Holm, 2006; Drews m.fl., 2007; Høgelund m.fl., 2008). Samlet set er der stadig ret begrænset viden om virkninger af indsatsen for sygemeldte.

Incitamentsstyring – reduktion af ydelser

Som det fremgik af gennemgangen af social- og arbejdsmarkedspolitikken ovenfor, har der været gjort flere forskellige konkrete forsøg på at styrke det økonomiske incitament for de ledige til at

tage beskæftigelse. For de ledige på dagpenge har instrumentet været en reduktion af dagpengeperioden fra syv år i 1994 til to år i 2013. Der findes ingen danske analyser af, hvad denne reduktion har betydet for beskæftigelsen, men en række udenlandske analyser (Filges m.fl., 2013) viser, at afgang fra ledighed til beskæftigelse stiger, men først i de sidste måneder op mod dagpengeperiodens afslutning.

Derudover har der været en række specifikke initiativer, der skulle styrke incitamentet til beskæftigelse hos de personer, der havde været langvarigt på kontanthjælp. Resultaterne af evalueringerne af disse initiativer er blandede. Resultatet af evalueringen af initiativet *Loft over ydelser til kontanthjælpsmodtagere* viste, at initiativet ikke bragte flere i arbejde (Graversen, m.fl., 2005), mens en survey blandt dem, der blev ramt af 300-timers reglen, viste, at en større gruppe faktisk var i beskæftigelse 6-10 måneder senere, men også at en lige så stor gruppe havde opgivet tilknytningen til arbejdsmarkedet (Bach, 2008).

Virksomheden af økonomisk incitamentsstyring har kun været belyst i få danske studier. I forbindelse med Beskæftigelsesministeriets kulegravning af kontanthjælpsområdet i 2006 blev der udarbejdet en litteraturoversigt baseret på danske og udenlandske studier fra perioden 1990 til 2006 (Rosholm, 2006). Studierne pegede på, at forbedrede økonomiske incitamenter øgede beskæftigelsen for de stærkeste ledige og især i starten af ledighedsperioden. Til gengæld var der for de svage og langvarigt ledige lille eller ingen effekt på deres sandsynlighed for at få et job. Danske studier har vist, at flere unge starter uddannelse, når mulighederne i kontanthjælpssystemet bliver ringere, men hvad, der sker efterfølgende, er ikke undersøgt.

Der kan være to grunde til, at øgede økonomiske incitamenter ikke virker for de svageste ledige. Den ene kan være, at den incitamentsforbedrede ændring ikke er stor nok – eller på mere almindeligt dansk, at reduktionen af ydelser er utilstrækkelig til, at denne gruppe af kontanthjælpsmodtagere finder det attraktivt at tage det arbejde, der udbydes. Den anden – og for mange i denne gruppe nok en mere sandsynlige grund – er, at økonomien langt fra er grunden til at være ude af beskæftigelse. Det er store problemer med helbredet, kompetencer og sociale relationer, der står i vejen. Hvad, de evt. kunne få ud af at være i job, indgår ikke i deres overvejelser. I SFI's undersøgelse af kontanthjælpsmodtagere fra 2006 havde næsten halvdelen af de svageste kontanthjælpsmodtagere ingen mening om, hvad de kunne komme til at tjene, hvis de fik et job (Bach 2006).

Incitamentsproblemer findes altså for nogle, men ikke for andre. Ideen bag de høje ydelser er, at vi i velfærdssamfundet skaber et fælles sikkerhedsnet, så borgere og familier kan opretholde en rimelig levestandard i den midlertidige periode, hvor de er uden egen forsørgelse. Det har den utilsigtede virkning, at nogle føler sig fristet til at bruge overførselsindkomstsyste­met til permanent forsørgelse i stedet for at tage de job, der måtte være. Hvis det problem bliver for stort, kan det være en trussel mod velfærdssamfundet og få systemet med det fælles stærke sikkerhedsnet til at bryde sammen. Det gør det nødvendigt at finde metoder til at forhindre misbrug af overførselsindkomst. Sådan har det været gennem de mange årtier, det danske samfund har haft et fælles indkomstforsikringssystem. Det er nødvendigt at være opmærksom på, at problemet eksisterer, og at relativt høje ydelser

kan friste nogle til at undgå beskæftigelse. Omvendt tyder hidtidige erfaringer på, at man næppe kan bringe mange af de langvarige kontanthjælpsmodtagere i beskæftigelse ved en ydelsesreduktion.

Initiativer mod tidlig tilbagetrækning (førtidspension og efterløn)

1990'ernes reform af førtidspensionen indeholdt forskellige typer af tiltag, der har fået betegnelserne: a) kontrol b) omlægning af refusion og c) filtrering. Virkningerne af reformerne er analyseret i en ph.d. afhandling fra Københavns Universitet og SFI. (Jørgensen, 2012). Kontrolreformen i 1995 havde til formål at få en mere ensartet tildeling af førtidspension på tværs af amterne. Analyser har vist, at kontrollen medvirkede til en mindre reduktion i tildelingen af førtidspension. Refusionsreformen fra 1997 havde igen til formål at reducere antallet af tildelinger af førtidspension, men denne gang især overfor de ældre over 60 år. Reformen medførte, at kommunen fra 1997 "kun" fik refunderet 50 procent af omkostningerne til førtidspension, hvor de tidligere havde fået 100 procent. Også denne indsats medførte, at tildelingen af førtidspension til de ældre faldt en smule efter reformen. Filtreringsreformen fra 1999 havde til formål at få færrest mulige til at ansøge om førtidspension. Man besluttede derfor, at alle andre muligheder skulle være udtømte, før man kunne få lov til at søge om førtidspension. Derfor indførtes arbejdsprøvning og fleksjob, som begge havde til formål at sikre, at ikke flere end nødvendigt søgte om førtidspension. Andelen af modtagere af førtidspension stagnerede herefter (jf. gennemgang af udviklingen i antallet af førtidspensionister i afsnit 2), men hvis man tillægger antallet af fleksjobmodtagere, så er stigningen nogenlunde uændret henover 00'erne. Analyser har vist, at reformerne på førtidspensionsområdet har haft en signifikant effekt på tildelingen af førtidspension, og at tildelingen har en signifikant effekt på arbejdsudbuddet. Dog viser analyserne også, at ét afslag på førtidspension ikke er lig med én ekstra i beskæftigelse. Af de, som fik afslag, da var kun 23,8 procent i beskæftigelse fem år efter, mens 41,9 procent da havde fået en førtidspension. For dem, der fik et fleksjob (som er meget sammenlignelige med dem, der fik et afslag), da arbejde hele 66,7 procent fem år efter, og kun 16,9 procent havde fået en førtidspension (Jørgensen, 2012).

Efterlønsordningen blev reformeret i 1999 og i 2011. Før 1999-reformen var der et stærkt incitament til at trække sig tilbage som 60-årig. Analyser har vist (Jørgensen, 2009), at efterlønsreformen af 1999 har haft en beskeden reducerende effekt på sandsynligheden blandt de efterlønsberettigede 60-61-årige for at gå på efterløn. Som helhed er efterlønsordningen dog blevet mindre attraktiv. Blandt de 40-årige i 2006, som havde mulighed for at fravælge efterlønsordningen, er der således sammenlignet med tidligere en markant lavere andel, som er medlem af efterlønsordningen, hvilket givetvis i et vist omfang kan tilskrives reformen. Derudover tyder det på, at reformen også har medført en ændring i tilbagetrækningsadfærden. En før- og efter- sammenligning af de økonomiske incitamentter til at trække sig tilbage har vist, at afgangssandsynligheden er øget for dem, hvor det økonomiske tab (på både kort og lang sigt) er mindst samtidig med, at afgangssandsynligheden er reduceret for dem, hvor det økonomiske tab (på både kort og lang sigt) er størst. Der er ikke foretaget analyser af effekter af 2011-reformen, men tendensen er at færre trækker sig tidligt tilbage på efterløn. Om det kan tilskrives reformen eller andre forhold i tiden vides ikke.

Den samlede virkning af reformpolitikken

Den arbejdsmarkedspolitik, skiftende regeringer har ført gennem de seneste 20 år, har ikke alene virket gennem de ledige og sygemeldte, der har været i målgrupperne for forskellige initiativer. Den har også haft indirekte effekter på arbejdsmarkedet og samfundsøkonomien. Truslen om at komme ind i et aktiveringsforløb har muligvis forhindret lønmodtagere i at sige deres job op, hvilket igen – og sammen med det større arbejdsudbud – kan have dæmpet lønkravene. Omvendt kan tilbuddene om aktivering på private og offentlige arbejdspladser også have medført en fortrængning af ordinær arbejdskraft.

De indirekte effekter er vanskelige at måle, og der findes få studier af dem. Der findes således ingen empiriske analyser af sammenhængen mellem aktivering og erhvervsfrekvens. En dansk analyse (Hussain, 2007) måler en substitutionseffekt på 0,4. Det vil sige, at antallet af ordinært ansatte falder med 0,4 hver gang, der ansættes en person på løntilskud. Det er metodisk vanskeligt at måle denne type af effekter.

Derudover kan aktivering have både positive og negative virkninger for budgetbalancen og dermed for skattetrykket. På danske data har Christensen (Christensen, 2002 og Arbejdsmarkedskommissionen, 2009) estimeret budgetvirkningen af forskellige arbejdsmarkedsprogrammer. Christensen finder kun positive budgeteffekter af aktivering i den private sektor. De fleste programmer vurderes at være tæt på at have en neutral budgeteffekt, mens programmer, der har negative beskæftigelseseffekter, ikke overraskende også har negative budgeteffekter.

Beskæftigelseseffekterne af aktiveringsindsatsen fremkommer først og fremmest gennem en positiv motivationseffekt. Den virker primært for de stærke frivilligt ledige, men også de ufrivilligt ledige, der i forvejen er jobsøgende får et ekstra incitament til en øget søgeintensitet. For de personer, der har begrænset mulighed for at afsætte deres arbejdskraft, fordi de ikke har kvalifikationer, der matcher arbejdsmarkedets efterspørgsel, skal en positiv effekt på beskæftigelsesandsynligheden skabes gennem aktiveringens opkvalificeringseffekt. Aktiveringens opkvalificerende effekter har hidtil vist sig at være begrænsede og kun rigtig tydelige ved privat jobtræning. De seneste forskningsresultater viser, at både indhold, forløb og timing er væsentlige for at skabe en virksom opkvalificering af den betydelige gruppe af ledige, der mangler arbejdsmarkedskvalifikationer. Aktiveringsindsatsen virker således forskelligt for forskellige målgrupper. Den bringer formentlig nogle af de stærkeste ledige hurtigt i beskæftigelse, men beskæftigelseseffekten for de svage ledige er tvivlsom og i værste fald har den negative velfærdseffekter for denne gruppe. Reduktionen af ydelsesperiode og niveau har sandsynligvis fået de stærkeste dagpengemodtagere til at søge hurtigere tilbage i beskæftigelse, mens det har været uden beskæftigelseseffekt for de svagere kontanthjælpsmodtagere, der hænger fast i systemet på lave ydelser.

Selv om effekten på individniveau har været begrænset – ikke mindst i forhold til de meget store udgifter, der er knyttet til indsatsen, skal man være forsigtig med at konkludere, at arbejdsmarkedspolitikken ikke har været pengene værd. Der er brugt mange penge på aktiveringsindsatsen i Danmark, og den angribes jævnligt for at være meningsløs, uden tilstrækkelig effekt og for at føre til

fortrængning af ordinær arbejdskraft. Den dominerende mening er dog nok, at 1990'ernes arbejdsmarkedsreform og de efterfølgende justeringer har ydet et væsentligt bidrag til den positive beskæftigelsesudvikling på arbejdsmarkedet som helhed, og at den således – som helhed – har været penge værd. Det er dog en overvejelse værd, om politikken i virkeligheden virker bedst i en opgangskonjunktur, hvor jobbene er rigelige, og de udbudsskabende effekter giver umiddelbart resultat, mens de udeblivende resultater af uddannelse især rammer i en nedgangstid, hvor der er ekstra behov for kvalifikationsmæssige tilpasninger.

6 Ligestilling i velfærdsstaten

I takt med at den danske velfærdsstat udviklede sig, rykkede de danske kvinder ud på arbejdsmarkedet. I 1969 udgav SFI en rapport om arbejdsmarkedets marginalgrupper. Heri hedder det, at ”den største af arbejdsmarkedets marginalgrupper findes blandt de gifte kvinder”. Betydningen af ordet marginal var en anden end den, vi bruger i dag, men sætningen illustrerer, at kvinderne på det tidspunkt ikke var med i arbejdsmarkedets kernetropper.

Kvinder er i dag næsten lige så meget på arbejdsmarkedet som mænd. Danske kvinders erhvervsfrekvens var i 2011 på 71,5 procent, mens mænds var på 75,7. Beskæftigelsesfrekvensen var i 2011 69,5 for kvinder og 72,8 for mænd. Danske kvinder er således blandt dem, der har den højeste erhvervsfrekvens i Vesteuropa. Der er dog forskel i erhvervs- og beskæftigelsesfrekvens for aldersgrupperne fra 25 til 40 år. Desuden har ikke-vestlige indvandrere og især kvindelige indvandrere en begrænset arbejdsmarkedstilknøytning. Til gengæld er der lidt større forskel i arbejdstiden mellem mænd og kvinder. I 2011 havde mænd således en gennemsnitlig arbejdstid på 37,7 timer, mens kvinders lå på 32,1. En af årsagerne til den lavere arbejdstid for kvinder er, at langt flere kvinder end mænd er på deltid, og faktisk har der gennem de seneste 10 år været en tendens til, at stadig flere – både mænd og kvinder – arbejder deltid. Når mænd arbejder på deltid, skyldes det især, at de bruger tid på at uddanne sig, mens kvinder bruger tid på uddannelse og familiære og personlige forpligtigelser. Endelig kan 17 procent af kvinderne (14 procent af mændene) ikke finde fuldtidsbeskæftigelse.

Mens omfanget af kvinder og mænds arbejdsmarkedstilknøytning er blevet mere ens over tiden, er de to køns placering på arbejdsmarkedet stadig ret forskellige. Da kvinderne søgte ud på arbejdsmarkedet, var det i høj grad for at bestride de nye omsorgs- og undervisningsjob som velfærdsstaten genererede. Det er i vid udstrækning stadig her, vi finder kvinderne. Det danske arbejdsmarked er således stærkt kønsopdelt. Kvinder er primært ansat inden for kontor og omsorg i det offentlige og private service, mens mænd i vid udstrækning er ansat i håndværksprægede brancher og brancher, der producerer varer og fysisk krævende serviceydelser. Mænd arbejder sammen med mænd, og kvinder arbejder sammen med kvinder. I de fleste hovedbrancher er der en klar overvægt af det ene køn.

Det meget kønsopdelte danske arbejdsmarked er bemærkelsesværdigt i betragtning af kvindernes relativt høje erhvervsfrekvens gennem en længere historisk periode. Men endnu mere bemærkelsesværdigt er det, at stigningen i kvindernes uddannelsesniveau ikke afspejles i kønsopdelingen af arbejdsmarkedet.

Andelen af mænd og kvinder, der tager en uddannelse, er steget. Men især kvinders uddannelsesniveau er steget. Når det gælder typen af uddannelse, er der imidlertid stor forskel på, hvad mænd og kvinder vælger. Kvinder vælger fag inden for omsorg, kontor og humaniora, mens mænd vælger fag inden for håndværk, teknik og IT uanset, hvilket uddannelsesniveau, der er tale om. Uddannelsen har stor betydning for, hvor på arbejdsmarkedet man bliver ansat. Mange uddannelser er direkte rettet mod bestemte arbejdsfunktioner og bestemte sektorer. Men uddannelse kan ikke forklare hele

den store forskel, der er i kvinders og mænds brancheplacering og placering på arbejdsfunktioner. For det første er der en del uddannelser, der ikke er snævert forbundet med en bestemt arbejdsfunktion. For det andet får kvinder og mænd ofte forskellige job, selv om de har samme uddannelsesniveau. Mænd har større sandsynlighed end kvinder for at få et job, hvor der stilles større krav til den faglige og ledelsesmæssige kunnen. Omvendt har kvinder større sandsynlighed for at ende i en job-situation, hvor der er begrænsede udviklingsmuligheder (Emerek & Holt, 2008). Der er sket en mindre stigning i kvinders andel af lederjob over de seneste 20 år, men det er stadig færre end 3 ud af 10 lederjob der er besat af kvinder og den skæve kønsfordeling findes også i sektorer, hvor der er relativt mange kvinder blandt de ansatte (Beskæftigelsesministeriet, 2012)

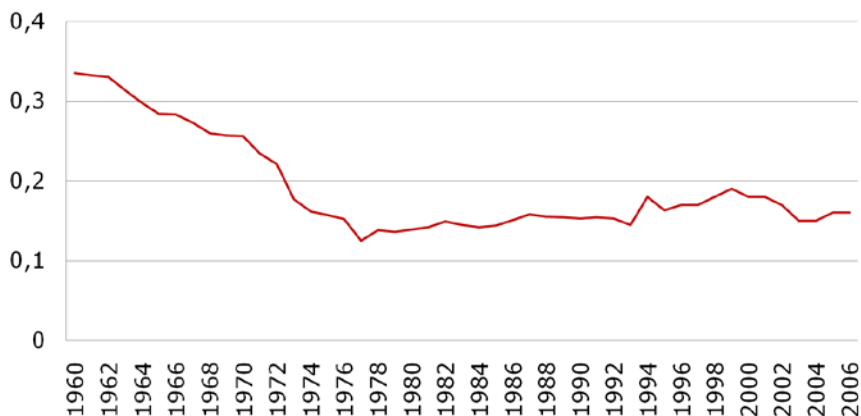
Undersøgelser har vist, at der er mange grunde til, at arbejdsmarkedet på dette punkt er upåvirket over tid (Emerek & Holt 2008, Deding & Holt, 2012). Kvinder og mænds uddannelsesvalg, den sociale arv og den enkeltes familiesituation er af afgørende betydning. Samtidig spiller traditionelle forventninger til kvinders og mænds evner, holdninger og interesser i familien og på arbejdsmarkedet en helt afgørende rolle for hvem, der laver hvad på arbejdsmarkedet.

Kvinder og mænd, der lever i parforhold uden børn, har den største sandsynlighed for at opnå en høj stilling på arbejdsmarkedet. Her er ligestillingen relativt stor. Det at leve i et parforhold med børn rykker ikke ved mænds sandsynlighed for karriere, men påvirker kvinders negativt. Det, at børn og familien påvirker kvinder og mænd forskelligt på arbejdsmarkedet, er formentlig en meget væsentlig brik i forståelsen af det fastlåste, kønsopdelte arbejdsmarked. Forventningerne – både fra arbejdstagere, arbejdsgivere og tillidsfolk) til de to køns ageren i forhold til familien og i forhold til arbejdsopgaverne udmøntes i forskellige arbejdsvilkår, forskellige arbejdsopgaver, forskellige stillinger og forskellige lønninger. Interview på arbejdspladser har vist, at der både i familien og på arbejdsmarkedet og både blandt mænd og kvinder er ret indgroede forestillinger om, hvad kvinder er gode til, og hvad mænd er gode til både i familiesammenhænge og i arbejdssammenhænge. Kvinderne forventes at tage sig af den praktiske og følelsesmæssige omsorg for familien, mens mændene primært forventes at tage sig af forsørgelsen. Dette er ikke nødvendigvis den reelle rollefordeling i hjemmene, men den udbredte forestilling herom har betydning for, hvordan kvinder og mænd forventes at agere på arbejdspladsen, og for hvordan arbejdsopgaverne fordeles. Kvinder forventes at foretrække et job med faste arbejdstider og forudsigelighed, så de kan passe børneomsorg og huslige pligter. Kvinder forventes også i højere grad end mænd at bruge arbejdspladsens familievenlige tiltag som fx flekstid til dagligt at gå tidligt. Samtidig stilles der krav om at kunne levere tidsmæssig fleksibilitet på arbejdets præmisser og mange arbejdstimer, hvis man vil have de spændende, udviklende og prestigefyldte arbejdsopgaver. Dette er et paradoks, og det har som konsekvens, at kvinder nærmest per automatik ikke får de udviklende arbejdsopgaver. Familievenlige tiltag bliver set i dette lys et redskab til at fastholde kønsopdelingen, selvom tiltagene ikke er tænkt på denne måde.

En umiddelbar konsekvens af det kønsopdelte arbejdsmarked er den relativt permanente lønforskel mellem mænd og kvinder. Lønforskellen mellem kvinder og mænd i Danmark er i gennemsnit ca.

mellem 15 og 20 procent. Forskellen i de gennemsnitlige timelønninger har været ret uforandret siden midt i 1970'erne.

Figur 7.1 Lønfor­skel mellem kvinder og mænd i Danmark. Den private sektor,



Kilde: Nina Smith

En af de forklaringer, der tidligere har været givet på, at kvinder fik lavere timeløn end mænd, var, at kvinder havde et lavere uddannelsesniveau. Det har de ikke længere, men kvinderne har endnu ikke formået at uddanne sig til ligeløn. Forklaringen finder man i afkastet til uddannelse. Gevinsten ved de mellemlange videregående uddannelser er kun lidt større end gevinsten ved en kort uddannelse. Denne forskel i gevinsten ved uddannelse gælder især inden for den offentlige sektor. Mange flere kvinder end mænd har en mellemlang videregående uddannelse til job i den offentlige sektor (fx pædagoger, sygeplejersker, socialrådgivere). Når kvinder indtil videre ikke har kunnet uddanne sig til en mere lige løn, er forklaringen altså, at der er en begrænset lønmæssig gevinst ved mellemlange videregående uddannelser rettet mod job i den offentlige sektor.

Når lønfor­skellen ligger nærmest permanent mellem 15 og 20 procent, hænger det altså sammen med, at kvinder permanent er beskæftiget på bestemte lavere lønnede dele af arbejdsmarkedet. Desuden ansættes mænd oftere som ledere.

At ledelsesansvar har betydning for lønnen, kan der være en vis logik i. Derimod er det ikke altid oplagt, hvorfor lønnen er væsentligt lavere i nogle fag end i andre. Lønkommissionens sammenligninger af lønninger i fag inden for den offentlige sektor, der kræver nogenlunde samme kvalifikationsniveau, viste, at det altid er kvinders løn, der ligger lavest.

En anden forklaring på lønfor­skellen mellem mænd og kvinder finder vi i overenskomstforhandlingerne. Aflønningen for forskellige faggrupper kan nemlig indeholde mange forskellige komponenter og være forskelligt sammensat for forskellige lønmodtagere. Derudover kan der være økonomiske goder og rettigheder forbundet med jobbet (fri bil, telefon, gratialer, forsikringer).

Lønkommissionens rapport nævner over 30 eksempler på personalegoder. Hvordan disse er fordelt på kvinder og mænd, ved vi meget lidt om. Til gengæld ved vi med sikkerhed, at det har været kvindefagene inden for den offentlige sektor, der især har indrettet løn og ansættelsesvilkår efter kvinders behov for fleksibilitet og frihed fra arbejdet i forbindelse med fødsler og omsorgsopgaver.

Lønkommissionens analyser viste, at der var forskelle mellem kvinder og mænds løn i en del grupper i den offentlige sektor, hvis man så på den almindelige (standardberegnete) timeløn. Så man derimod på lønnen inklusiv fraværsmønt, var fordelingen mere lige. Konklusionen er, at et af de goder, (nogle) kvinder har ved at være ansat på disse offentlige arbejdspladser, er løn ved fravær. Man kan sige, at man i Danmark har gjort velfærdsydelser som indkomstsikring ved sygdom og barsel til en del af aflønningen.

En af de vigtigste forklaringer på, at kvinders løn i den offentlige sektor ligger lavere end mænds, skal imidlertid findes i forhandlingssystemet, der har sine rødder i tjenestemandssystemet. De lønrelationer, vi i dag ser i den offentlige sektor, kan nemlig spores tilbage til den måde, lønningerne for forskellige faggrupper blev indplaceret ved tjenstemandsreformen i slutningen af 1960'erne. På det tidspunkt blev manden betragtet som den egentlige forsørger, mens kvinder spillede en birolle eller blot hentede "lommepenge" på arbejdsmarkedet. Det fik betydning for indplaceringen af henholdsvis mande- og kvindefag i systemet, og der var i flere overenskomster forhandlet egentlige forsørgelsestillæg til mænd. Indplaceringen af kvinder og mænd i det offentlige lønsystem stammer altså fra en tid, hvor uligeløn var et princip, fordi normen var, at kvinder og mænd havde ulige økonomiske forpligtigelser.

Sådanne historisk betingede skævheder er vanskelige at udligne. For det første findes der en række automatiske reguleringsmekanismer i det offentlige forhandlingssystem, der bidrager til at forhindre forandringer af den gældende lønstruktur. For det andet kan en omfordeling inden for en given økonomisk ramme ikke undgå at medføre, at nogle taber relativt til andre.

En forudsætning for at forandre en uhensigtsmæssig lønfordeling er, at der findes gennemsigtighed i løndannelsen – ikke kun på det centrale, men også på det decentrale niveau – i lokalområder og på arbejdspladser, hvor lønninger forhandles. Her kommer den lovpligtige lønstatistik ind i billedet. En nyere analyse fra KL/KTO har vist, at kvindernes lokalløn generelt er lavere end mændenes. Samtidigt giver tillidsrepræsentanter og medarbejdere i en ny SFI-undersøgelse udtryk for, at de ikke opfatter fordelingen af lokalløn til mænd og kvinder som ulige. De siger også, at de ikke har set efter i lønstatistikken om, hvorvidt forskellen eksisterer.

Det danske arbejdsmarked er kendt for en høj grad af fleksibilitet, når det gælder omplacering af arbejdsmarkedets kernetropper som følge af ændringer i efterspørgslen på arbejdsmarkedet, men denne fleksibilitet strækker sig ikke til allokeringen af arbejdsopgaver mellem mænd og kvinder. Allokeringerne er kønsbestemte og fastlåste. Dette er et problem for et samfund, der har behov for at udnytte alles ressourcer og kompetencer. Det er et problem for de enkelte arbejdspladser, der ikke udnytter det ene køns ressourcer fuldt ud, og det kan være et problem for den enkelte, der ikke får udnyttet egne ressourcer fuldt ud. Derudover sætter kønsarbejdsdelingen sig igennem i lønfordelingen, hvilket igen kan virke hæmmende for fleksibilitet og ressourceudnyttelse. Det er således ikke

økonomisk attraktivt for mænd at søge job, dér hvor en del af lønnen udbetales som en fraværsbetaling, man i begrænset udstrækning benytter sig af. Samtidigt har kvinder mindre incitament til at udbyde mange arbejdstimer, når timelønnen er lavere.

Den danske velfærdsstat har ligesom de øvrige nordiske velfærdsstater opnået en høj erhvervsdeltagelse og uddannelsesniveau blandt både mænd og kvinder, men der er ikke opnået ligestilling, når det gælder løn og arbejdsmarkedsplacering. Løn og beskæftigelsesfordeling er i høj grad fastlåst i de strukturer, der blev skabt i velfærdsstatens vugge.

7 Udviklingstræk og udfordringer for den danske velfærdsstat

Det overordnede formål med Nordmod-projektet er at identificere de udfordringer, de nordiske velfærdsstater kommer til at stå over for frem mod år 2030. Formålet med denne danske landerapport, har været at bidrage til at skabe et grundlag for denne vurdering gennem en beskrivelse af de udviklingstræk, der har præget den danske velfærdsstat siden 1990.

Den traditionelle nordiske velfærdspolitik har været kendetegnet ved et nært samspil mellem den økonomiske politik, arbejdsmarkeds- og velfærdsregulering (Dølvik 2013). I dette perspektiv kan man betragte de nordiske velfærdsstaters traditionelle fundament som tre indbyrdes afhængige grund søjler: (1) En solid *makroøkonomisk politik* funderet på frihandel og høj erhvervsaktivitet, der har skabt forudsætningerne for en stor offentlig sektor, fuld beskæftigelse, udbredt social lighed og gode løn og arbejdsvilkår. (2) En *arbejdsmarkedsregulering*, hvor parterne i et centraliseret aftale-system forhandler løn og arbejdsvilkår, der på en gang sikrede befolkningens levestandard, virksomhedernes konkurrenceevne, høj beskæftigelse, gode sunde arbejdsvilkår og kvalificering af arbejdsstyrken og (3) *velfærdsstatslige ordninger* som omfattende universelle sociale ydelser, der sikrede øgede lighed i levevilkår, herunder uddannelse til alle, høj erhvervsdeltagelse og ligestilling samt et omfattende system af overførselsindkomster, der beskyttede mod indkomstbortfald.

Denne rapport er disponeret i forhold til disse tre søjler. Formålet med rapporten har været at beskrive og analysere udviklingen inden for hver af de tre politikområder fra omkring 1990 og frem til i dag. I dette afsluttende kapitel diskuterer vi udfordringer og perspektiver som denne gennemgang har givet anledning til.

Allerførst opsummerer vi de udviklingstendenser, der især har præget perioden og som peger mod fremtidige hovedudfordringer.

Velfærdsstaten i en forandret verden

Danmark er på mange måder et velfungerende velfærdssamfund med høj velstand, få der lever under fattigdomsgrænsen, en omfattende universel velfærdsservice og et fintmasket net af relative høje overførselsindkomster. Men historien har vist, at velfærdsstaten løbende udfordres af både ydre og indre dynamikker. Perioden fra 1990 har været præget af voldsomme konjunkturrelle udsving, men også af fundamentale strukturelle forandringer i omverden. Europæisk integration og udvidelsen af EU med stater fra Øst- og Centraleuropa, etablering af markedsøkonomier i Kina og Rusland og den hastige økonomiske vækst i Asiatiske lande har på flere måder påvirket de nordiske landes rammevilkår. Vi er gennem EU-samarbejdet forpligtet af en række økonomiske aftaler, der sikrer en stabil økonomiske udvikling, men samtidigt indsnævrer det økonomiske-politiske handlerum. Virksomhederne producerer under stadige stærkere konkurrence og arbejdsimmigranter søger mod de lande, hvor der er gode løn og arbejdsvilkår. På forskellig vis udfordrer alle disse forhold en lille

åben økonomi, der har indrettet sig med bredt dækkende universel velfærdsservice, relativt høje overførselsindkomster og en overvejende aftalebaseret arbejdsmarkedsregulering, der hidtil har kunnet sikre gode løn og arbejdsvilkår gennem bredt dækkende overenskomster. Men velfærdsstaten udfordres også af indre dynamikker. Trods relativ lav fattigdom er der tendens til stigende fattigdom og polarisering i alle de nordiske land og man finder en overraskende stabilitet i størrelsen af gruppen på permanente overførselsindkomster.

Udviklingstræk i den makroøkonomiske politik

Den lille åbne danske økonomi har gennem årtier været under indflydelse af økonomiske forandringer i omverden, men den globale konkurrence er skærpet over tiden. Gennemgangen af den økonomiske udvikling i kapitel 3 viser, hvordan fire store økonomiske udfordringer, der prægede dansk økonomi – *velfærdsstatens første grundspøje* – fra slutningen af 1980'erne blev løst, således at Danmark i dag har en økonomi, der grundlæggende er præget af sunde strukturer.

En hjørnestein i løsningen af inflationsproblemet var omlægningen til en fast valutakurspolitik, der også i dag er karakteristisk for dansk økonomisk politik. 1980'ernes betydelige betalingsbalanceproblem blev løst gennem en betydelig kreditpolitisk stramning, der til gengæld medførte stor arbejdsløshed. Den store ledighed i begyndelsen af 90'erne blev gradvist, men betydelig reduceret op gennem 90'erne og 00'erne, og som andre succeshistorier har også denne flere fædre. Det lave renteniveau, der var muliggjort gennem en stabil valutakurspolitik, en aktiv finans- og arbejdsmarkedspolitik og gunstige internationale konjunkturer var forhold, der bragte ledigheden ned på et historisk lavt niveau i starten af de ny årtusind. Men en særdeles lempelig pengepolitik medførte, at ledighed faldt yderligere langt under det, man betegner som det strukturelle ledighedsniveau, hvilket bidrog til betydelige tilpasningsproblemer, da den internationale krise satte ind.

Historien om udviklingen i dansk økonomi vidner om en politisk vilje og evne til at styre økonomien ind i faste og stabile strukturer, men den peger også på den lille åbne økonomis store sårbarhed over for omverden og over for fejlslagne politikker, der rammer den ydre eller den indre balance. Især synes store kreditpolitiske forandringer – stramninger eller lempelser – at påvirke danskernes forbrugsvillighed og dermed vækst og beskæftigelse.

Historien viser også, hvordan de traditionelle økonomiske politikker på forskellig vis påvirkes af økonomiske og institutionelle bindinger til omverden. Valutakursen følger Euroen, og Maastricht-aftalen har lagt konkrete mål for de offentlige finanser. Dertil kommer, at også finanspolitikken præges af den øgede internationale konkurrence og den arbejdskraftmobilitet som de mere åbne grænser muliggør. Marginalskatterne reduceres gennem hele perioden for derigennem at øge virksomhedernes konkurrenceevne og skabe en stigning i det højt kvalificerede arbejdsudbud. Samtidigt er der en konstant fokus på at begrænse stigningen i det offentlige udgiftstryk gennem især justeringer af tilgængelighed og niveau for overførselsindkomsterne.

Udviklingstræk i arbejdsmarkedsreguleringen

Fokus på virksomhedernes konkurrenceevne og den nye arbejdsmigration har også præget det kollektive aftalesystem – *velfærdsstatens anden grundspøje*. Men også institutionelle forandringer i

Danmark har sat sit præg på aftalesystemets vilkår og parternes fremfærd. Grundlæggende er der i Danmark ligesom de andre nordiske lande en stor andel af lønmodtagere, der er organiseret i fagforeninger. Samtidigt er løn- og arbejdsforhold i meget vid udstrækning reguleret gennem de aftalte overenskomster. Det betyder, at aftalesystemets evne til at bidrage til høj levestandard, sunde arbejdsvilkår og god konkurrenceevne i høj grad afhænger af, at systemet fungerer og kan skaffe tilslutning blandt arbejdstagerne.

Op gennem 70'erne og 80'erne var det kollektive aftalesystem rystet af, at der ikke kunne opnås enighed mellem parterne og gentagne overenskomstrunder derfor blev afsluttet med regeringsindgreb. Perioden var præget af høje nominelle lønstigninger og automatisk prisregulering af lønningerne førte til en vedvarende løn- og prisspiral, der udhulede virksomhedernes konkurrenceevne. Med samlingen af industriens arbejdsgiverinteresser i Dansk Industri var der skabt en aktør, som pressede på for at reformere aftalesystemet. Modellen blev den såkaldte centraliserede decentralisering, hvor organisationsinteresserne blev centraliseret på brancheniveau samtidig med at aftalekompetencer successivt blev lagt på virksomhedsniveauet. Hermed var det knæsat, at industrien lagde linjen i de indgåede aftaler og samtidig var lønudviklingen på det offentlige arbejdsmarked bundet til lønudviklingen på det private arbejdsmarked via den såkaldte reguleringsordning.

Overenskomstfornyelserne på det dominerende industriområde blev herefter i vid udstrækning kendetegnet ved, at arbejdsgiverne fik ny fleksibilitet i fx tilrettelæggelsen af arbejdstiden og mulighed for helt at afvige fra overenskomsten, vel at mærke hvis parterne lokalt kunne blive enige om det. Prisen for dette blev, at de faglige organisationer fik en længere række af nye goder ind i overenskomsterne. Velkendt er arbejdsmarkedspensionerne men senere kom nye efter- og videreuddannelsesrettigheder, fuld løn under sygdom og barsel, sociale kapitler for medarbejdere med nedsat arbejdsevne m.m. Hermed var der kommet nye goder – velfærdsgoder – ind i overenskomsterne. Man kan sige, at aftalesystemet hermed kom til at komplementere de universelle velfærdsgoder, der ellers kendetegner den danske velfærdsstat.

Udviklingen i velfærdsordningerne

De reformer der gennem de seneste 25 år har vedrørt *den tredje grundspøjle* de velfærdsstatslige ordninger har primært omfattet overførselsindkomstsystelet. Social- og beskæftigelsespolitikken har således stået centralt i de velfærdsreformer, der er blevet gennemført i perioden efter 1990. Forklaringen findes i den samfundsøkonomiske ubalance, der følger af at opretholde en velfærdsstat, hvor en stor andel af borgerne er afhængige af indkomsterstøttede ydelser og samtidigt ikke bidrager til finansieringen af de fælles offentlige serviceydelser gennem betaling af skatter. Reformudviklingen har til en vis grad været styret af politiske ideologier, men i højere grad af den makroøkonomiske udvikling. Politikudviklingen følger således i vid udstrækning konjunkturerne: Høj ledighed har ført til diskussioner om jobbene overhovedet findes og fokus på manglende kvalifikationer og incitament. Lav ledighed har ført til fokus på øget arbejdsudbuddet og initiativer rettet mod at sende alle uden job hurtigst muligt og direkte ud på arbejdsmarkedet.

Antallet af reformer over perioden er stort, men deres indhold er på nogle måder bemærkelsesværdigt uforandret over tiden. De tilbud, ikke-beskæftigede borgere har fået, er stort set identiske gen-

nem de undersøgte 30 år: jobtilbud, uddannelse og incitamenten til at gå ind på, trække sig ud af eller blive på arbejdsmarkedet. Men tilbuddene doseres med varieret vægt og styrke over tiden. I starten af 90'erne taler man om en individuelt tilrettelagt indsats, der skulle kvalificere den enkelte borger til at finde sin rette plads på arbejdsmarkedet. Efter regeringsskiftet i 2002 handlede det derimod om en forenkling af værktøjer og en fokusering af indsatsen mod den korteste vej til arbejdsmarkedet, og efter regeringsskiftet i 2011 kommer den individuelt tilrettelagte indsats igen på dagsordenen. Et tilsvarende forløb over tiden findes i aktiveringstilbuddenes karakter. I starten af 90'erne spiller uddannelseselementet en vigtig rolle. Op gennem 90'erne bliver der stadig mindre fokus på uddannelse og under VK-regeringen i 00'erne bliver uddannelse af ledige helt afvist som nyttig - en forestilling, der gøres der op med under den nuværende regering.

Udviklingen afspejler forskelle i politisk overbevisning, men det er værd at hæfte sig ved, at selv om nuancerne i politikens delelementer skifter med farven på den siddende regering, er mange reformer, reformjusteringer og politikpakker vedtaget i bred politisk enighed. Uenigheden mellem de to forskellige sider af Folketinget fandt man dog omkring indførelsen af starthjælp, i bestræbelserne på at indføre et enstrengt beskæftigelsessystem (der gav arbejdsmarkedets parter mindre direkte indflydelse på beskæftigelsespolitikken og dens implementering) og i troen på uddannelse som et instrument til at undgå ledighed og marginalisering.

Et karakteristisk træk ved reformperioden er, at stadig flere af overførselsindkomstsystemets grupper omfattes af indsatser, der skal muliggøre en tilknytning til arbejdsmarkedet. Et andet karakteristisk træk er, at regulering gennem økonomiske incitamenten får større betydning over tiden. Arbejdsløshedsforsikringsperioden reduceres fra syv år til to år og ydelsesniveauet reduceres for udvalgte grupper. Under VK-regeringen ramte ydelsesreduktionerne kontanthjælpsmodtagere og herunder især indvandrere på kontanthjælp. Under den nuværende socialdemokratiske ledet regering er de såkaldte fattigdomsydelser til særlige grupper af kontanthjælpsmodtagere afskaffet, men det lavere ydelsesniveau til de unge kontanthjælpsmodtagere er bibeholdt og udvidet til en bredere aldersgruppe.

Udfordringer

De nordiske velfærdsstater er grundlæggende velfungerende økonomier med velfungerende arbejdsmarkeder og offentlige sektorer, der binder samfundet sammen og sikrer et relativt konfliktfrit, egalitært samfund med en internationalt set høj levestandard for alle borgere. Men de nordiske velfærdsstater udfordres – ligesom andre europæiske økonomier – af en øget global konkurrence på varemarkedet, en tilstrømning af indvandrere fra 3. verdens lande og en øget arbejdsmigration i det udvidede EU. Dertil kommer – som i de øvrige europæiske lande – en række indre udfordringer som følger af, at en voksende middelklasse(?) har stadig større forventninger til niveauet for egen velfærd og dermed også til den velfærdsservice, der leveres fra den offentlige sektor. Desuden sker der en demografisk forskydning af befolkningens alderssammensætning mod færre i de erhvervsaktive aldersgrupper. Det stiller krav til politikdannelsen inden for velfærdsstatens tre grundspørgsmål,

men også i høj grad også til koordinering og samarbejdsrelationerne mellem den økonomiske politik, arbejdsmarkedsreguleringen og velfærdspolitikken.

Den danske velfærdsstat står over for en række udfordringer som helt overordnet handler om at opretholde konkurrenceevne, effektivitet, sammenhængskraft og gode levevilkår for alle borgere. De udfordringer, der kan peges på efter gennemgangen i denne rapport handler om:

- En sund økonomisk udvikling
- Et velfungerende arbejdsmarked
- En velfungerende offentlig sektor
- Social sammenhængskraft og velstand for alle

I det følgende folder vi disse udfordringer lidt mere ud og peger på krav de fra de stiller til politikdannelsen i og mellem de tre grundspjler.

En sund økonomisk udvikling

En sund samfundsøkonomisk udvikling er en helt grundlæggende forudsætning for at skabe velstand. Gennemgangen har vist, at skiftende regeringer siden 1990 hovedsageligt har ført en [fornuftig] økonomisk politik, der har tilstræbt økonomisk balance i forhold til udlandet og op på de offentlige finanser. Men historien har også vist, at der ligger en udfordring i at holde en stabil økonomisk kurs i en lille åben økonomi med et meget fleksibelt arbejdsmarked. Store økonomiske udsving som i slut 80'erne og midt 00'erne skabte ubalancer, der er svære at overvinde. Det synes især at være økonomiske-politiske forandringer med betydning for befolkningens formuer, der giver anledning til uhensigtsmæssige store forbrugsstigninger eller voldsom mistillid i befolkningen til den økonomiske fremtid. Det kræver en løbende og balanceret fine-tuning af den økonomiske politik at modgå denne form for økonomiske udsving, men det kræver også, at strukturpolitikkerne – ikke mindst arbejdsmarkedspolitikken – fungerer som en aktiv medspiller, der bidrager til at understøtte udviklingen af den arbejdsstyrke, der skal – og gerne skulle have lyst til – at levere en stor og kvalificeret indsats. Samtidigt med, at en sund økonomisk udvikling er en forudsætning for stabil vækst og stor jobskabelse, er en stor jobskabelse også en forudsætning for at skabe velfærdspolitiske forandringer. Der er gennem de senere år gennemført en række velfærdspolitiske reformer omkring overførselsindkomssystemet med det formål at understøtte beskæftigelsesudviklingen og hindre social eksklusion. Mange af reformerne er nye, så vi har endnu til gode at se deres virkning, men de har tydeligvis haft nogen modvind skabt af de dårlige konjunkturer. Det er ikke overraskende lettere at skabe job for de mindre arbejdsmarkedsparate i en økonomi med mange end i en økonomi med færre job.

Et velfungerende arbejdsmarked

En forudsætning for at skabe et samfund, hvor vækst og velstand er kombineret med en høj grad af indkomstlighed og lige adgang til universelle offentlige serviceydelser er, at en meget stor andel af de voksne borgere er i beskæftigelse. Samtidigt er gode løn og arbejdsvilkår i sig selv en vigtig del af velfærdspakken. Et velfungerende arbejdsmarked er således et arbejdsmarked med høj beskæftigelse af en kompetent arbejdsstyrke, hvis ressourcer samtidig medvirker til at sikre et effektivt og konkurrencedygtigt erhvervsliv.

Det danske arbejdsmarked har været præget af en lang række af reformer omkring både beskæftigelses- og overenskomssystemet siden 1990. Det koordinerede aftalesystem med det klare hierarki særligt på det private arbejdsmarked, hvor DI og CO-Industri er hovedforhandlere, viste sig at være stabilt og leveringsdygtigt gennem de seneste kriseår. Trods den alvorlige økonomiske krise blev aftaler forhandlet i hus og stemt hjem, modsat hvad der skete i 1970'ere og 1980'erne. Uro var der dog på det offentlige arbejdsmarked, jf. lærerkonflikten i 2013.

Trods denne stabilitet i det koordinerede kollektive aftalesystem er der også nogle klare udfordringer for dette system på sigt. Den samlede organisationsgrad har specielt inden for LO-fagbevægelsens områder været vigende gennem en længere årrække. Uddannelsesmæssige og demografiske forskydninger forklarer noget, men ikke hele denne udvikling. Konkret er de såkaldte gule organisationer blevet en udfordrer til LO-organisationerne. Trods det faldende medlemskab af de overenskomtbærende faglige organisationer er den relativt høje overenskomstdækning grundlæggende intakt på det danske arbejdsmarked, hvilket helt givet er afgørende for aftalesystemets funktionalitet og legitimitet. Men der er en sammenhæng mellem organisationsgrad og overenskomstdækning, hvorfor det bliver vigtigt for fagforeningerne at stoppe medlemsfaldet, hvis aftalesystemet skal opretholdes. For fagforeningerne handler det om at kunne fremstå som et relevant tilvalg for landets lønmodtagere – det handler med andre ord om politik, værdier og holdninger. Når det er sagt handler det også om rammevilkår. Frit a-kassevalg og reduceret fradrag for fagforeningsmedlemskab har vanskeliggjort de overenskomtbærende fagforeningers rekruttering og fastholdelse af medlemmer.

Den øgede internationale konkurrence og specielt arbejdsmigrationen i de senere år fra de øst- og centraleuropæiske EU-stater presser det koordinerede kollektive aftalesystem. En af årsagerne er også her den lavere organisationsgrad inden for brancher, hvor vi finder særligt mange udlændinge. Det gælder dele af privat service (fx rengøring, hotel og restauration) og inden for landbruget og gartnerier. Vanskelighederne med at organisere de ansatte i disse brancher bliver yderligere forstærket, når stadig større dele af de ansatte er udlændinge, hvilket igen gør det sværere for de faglige organisationer at sikre, at der bliver arbejdet på overenskomstmæssige vilkår. Anderledes forholdet det sig i byggeriet, hvor organisationsgrad og overenskomstdækning er høj, hvorfor tilkomsten af forholdsvis mange udlændinge har ført til en ganske synlig strid vedrørende overenskomstbrud mellem udenlandske virksomheder og byggeriets fagforeninger. Samlet har dette gjort social dumping til et centralt tema i arbejdsmarkedsreguleringen. Overordnet kan man se udviklingen som international konkurrenceudsættelse af opgaver inden for, hvad der blot for få år siden var typiske hjemmemarkedserhverv. Dette kræver omstillinger og tilpasninger – også på det overenskomstmæssige område. Spørgsmålet er om arbejdsmarkedets parter kan håndtere dette eller om vi ender med fx en eller anden form for lovgivning om mindsteløn på det danske arbejdsmarked. En udvikling der vil være et brud med aftalereguleringen af løn.

Set i relation til de arbejdsmarkedspolitiske reformer er læren fra perioden 1990 og frem, at det kan være hensigtsmæssigt at tilpasse instrumentvalget til konjunktursituationen, således at man i perioder med stor jobvækst og høj arbejdskraftefterspørgsel benytter tiltag, der kan skabe hurtige match mellem job og ledige, mens man i lavkonjunktursituationer benytter den længere søgeperiode på at

udvikle arbejdstagernes kvalifikationer. Samtidigt er det naturligvis vigtigt, at vi på alle måder sikrer udvikling af arbejdstagernes kvalifikationer gennem hele arbejdslivet. Læren fra 00'erne er dog, at ideen om, at de svageste grupper kan bringes i beskæftigelse gennem en "work first"-strategi, ikke holder. Det samme gælder ideen om, at øgede økonomiske incitamentter gennem en reduktion af ydelserne bringer denne gruppe i beskæftigelse. Velfærdsstaten befinder sig permanent i en balance mellem at sikre en rimelig levestandard for borgere, der er uden egen forsørgelse, og at sikre motivationen for at yde en indsats. Hvis velfærdsstaten skal kunne opretholde et højt ydelsesniveau, må man til stadighed finde veje til at forhindre et utilsigtet brug af systemet. Omvendt tyder hidtidige erfaringer på, at man næppe kan bringe mange af de langvarige kontanthjælpsmodtagere i beskæftigelse ved en ydelsesreduktion. Dertil skal der tages andre midler i brug. Vi har som sagt endnu til gode at se, hvad de langt mere individuelt rettede tiltag, som er lanceret i de nye reformer, kan udrette. Den sikreste vej til at undgå langtidsløshed er dog nok høj vækst og stor arbejdskraftterspørgsel kombineret med en løbende opkvalificering af arbejdsstyrken.

En velfungerende offentlig sektor

Danmark har, ligesom de øvrige nordiske lande en bredt dækkende universel velfærdsservice og et relativt højt ydelsesniveau. Hovedparten af de sociale velfærdsopgaver udføres af den offentlige sektor og debatten om privatisering har ind til videre ikke fyldt meget i Danmark, men der er toner i tiden der tyder på at organiseringen og finansieringen af velfærdsservice i stigende grad vil komme til debat. I takt med at den gennemsnitlige indkomst er steget, er befolkningens ønsker og forventninger om flere og bedre skattefinansierede serviceydelser også steget. I takt med at serviceydelserne vokser i omfang, bliver samfundet mere sårbart overfor både ind- og udvandring. Det bliver uden tvivl en fremtidig udfordring at finde en model for udbuddet af velfærdsservice, der kan fungere i et mere globalt domineret velfærdssamfund.

I den sammenhæng kan det også være vigtigt at overveje, i hvilken udstrækning velfærdsgoderne skal knyttes til en placering på arbejdsmarkedet. Op gennem 1990'erne kom som nævnt en længere række af nye velfærdsgoder ind i de kollektive overenskomster. Det gav organisationerne øget indflydelse og synlighed og styrkede dermed aftalesystemets legitimitet. Samtidigt skaffede det et finansieringsgrundlag uden indvirkning på statsbudget og skattetryk. Der kan således være stærke statsfinansielle argumenter for at inddrage arbejdsmarkedets parter i den bredere velfærdspolitiske udvikling. Inddragelsen af parterne rejser dog også det mere principielle spørgsmål, om rettigheder og ydelser skal være knyttet til deltagelse på arbejdsmarkedet (kollektive aftaler) eller være universelle (lovgivning) og dermed gældende for alle. Her er dog ikke tale om et enten eller; kollektive aftaler kan suppleres med lovgivning, således at alle lønmodtagere er dækket. En anden udfordring i de overenskomstbundne velfærdsydelser ligger i effekten på arbejdsmarkedet fleksibilitet. Velfærdsgoder som barselsbetaling og løn under barns sygdom har i høj grad været knyttet til de kvindedominerede områder. Det kan meget vel være medvirkende årsag til, at arbejdskraftallokeringen på det ellers meget fleksible danske arbejdsmarked i høj grad er kønsbestemt og fastlåst. Dette er et problem for et samfund, der har behov for at udnytte alles ressourcer og kompetencer.

Hvad angår niveauet for overførselsindkomsterne må man forvente, at de vil være under et konstant pres fra den offentlige sektors budgetrestriktioner og en befolkning, der forventer, at høje skattebetalinger afspejles i velfærdsservice af høj kvalitet. Som nævnt ovenfor vil det være en konstant politisk udfordring at sikre et passende forsørgelsesniveau for de svageste samtidigt med, at man bevarer en stor arbejdsmotivation og en betalingsvillighed i den arbejdende skattebetalende befolkning. Fremadrettet må man forvente, at ny reformtiltag til stadighed vil have fokus på denne balance. Uanset reformernes direkte og kortsigtede effekter har de nemlig også en række indirekte effekter på samfundsøkonomien, herunder at skabe legitimitet i den brede befolkning for opretholdelsen af et fintmasket økonomisk sikkerhedsnet.

Social sammenhængskraft og velstand for alle

Den sociale sammenhængskraft kan udfordres fra flere side. Den kan udfordres gennem de større kulturelle forskelle, der opstår når etniske danskere skal leve side om side med større grupper af indvandrere fra andre kulturer, når ressourcer og muligheder fordeles meget ulige og de økonomiske forskelle mellem rig og fattig bliver for markant eller når større grupper udelukkes fra et social- og arbejdsmæssigt fællesskab. Danmark er – sammen med de øvrige nordiske lande - blandt de 10 rigeste lande i den vestlige verden. De nordiske velfærdsstater er imidlertid ikke alene kendetegnet ved en relativ høj gennemsnitlig indkomst, men også ved et begrænset antal af fattige. Det gælder også Danmark. Trods lav fattigdom målte Det danske Ekspertudvalget om Fattigdom i 2013 en stigning i fattigdommer i Danmark fra 16.200 i 1999 til 42.000 i 2010, hvoraf ca. ¼ af de 42.000 var børn. Fattigdommen er siden reduceret noget, men konkurrencesamfundet kan meget vel udvikle sig mod en øget økonomisk polarisering, så den danske regerings initiativ til at overvåge udviklingen i fattigdom og afsavn er uden tvivl velbegrundet.

Høj beskæftigelse er den sikre vej til at undgå fattigdom i et land, hvor rimelige mindstelønninger er sikret gennem overenskomsterne og Danmark har generelt en meget høj erhvervsdeltagelse. Men som i de øvrige nordiske lande findes der også i Danmark en relativ stor gruppe af personer, der er på overførselsindkomster i en stor del af deres voksne liv. Der ligger en udfordring for de nordiske velfærdsstater i at sikre, at alle har lige muligheder for og lyst til at deltage i samfundslivet, men der ligger også en udfordring i at forene ønsket om et højproduktivt arbejdsmarked med ønsket om et arbejdsmarked, der er rummeligt og inkluderende for dem med en reduceret arbejdsevne.

God økonomi og velfungerende institutioner på arbejdsmarkedet og i den offentlige sektor er afgørende for vækst og velstand, men det er vigtigt ikke at overse den styrke i de sociale fællesskaber, der også var et grundlæggende udgangspunkt for fremvæksten af de nordiske velfærdsstater.

Litteraturliste

AE (2013) *Lav løn blandt midlertidig udenlandsk arbejdskraft*. Analyse fra AE, 18. marts 2013, <http://www.ae.dk/analyser/lav-loen-blandt-midlertidig-udenlandsk-arbejdskraft>

Agenda (2013) *AE-rådet dumper øst-lønninger*. Artikel i Agenda, 24. juni 2013. Dansk Arbejdsgiverforening, file:///C:/Users/socska/Downloads/AE%20plukker%20i%20data.pdf

Albæk, K. (2005): "Flexibilitet og sikkerhed – overvejelser om dansk arbejdsmarkedspolitik". I: Beskæftigelsesministeriet: *Flexicurity – Udfordringer for den danske model*.

Andersen, S.K. (2003): *Danmark: vejen mod en erga omnes model*. I: SK. Andersen (red.): *EU og det nordiske spil om lov og aftale*. Stockholm: SALTSA, s. 41-73.

Andersen, S.K. (2015) "Making Sense of Change and No Change in Employment Policies" I: Borrás, S. and L. Seabrooke: *Sources of National Institutional Competitiveness. Sensemaking in Institutional Change*. Oxford University Press (forthcoming)

Andersen, S.K. & C.L. Ibsen (2013): *HK/Danmark Hovedorganisationsundersøgelse*. FAOS forskningsnotat nr. 132. København: FAOS, Sociologisk Institut, Københavns Universitet.

Andersen, S.K. & J. Arnholtz (2013): *Udfordringen fra øst - Fagforeningsstrategier og den østeuropæiske arbejdskraft*. Økonomi og Politik, vol. 86, nr. 1, s. 45-57.

Andersen, S.K., J.E. Dølvik & C.L. Ibsen (2014): *De nordiske aftalemodeller i åbne markeder: udfordringer og perspektiver*. Oslo: FAFO.

Andersen, S.K. og J. Felbo-Kolding (2013): *Danske virksomheders brug af østeuropæisk arbejdskraft*. København: Museum Tusulanum.

Andersen, S.K., M. Mailand & C.L. Ibsen (2012): *Den danske model i modvind: Et debatoplæg udarbejdet for FTF*. København: FAOS, Sociologisk Institut, Københavns Universitet.

Andersen, S.K., N. Lubanski & O.K. Pedersen (2011): *De nordiske landes konkurrencedygtighed - fra flexicurity til mobication*. København: Nordic Council of Ministers, TemaNord 2011:541.

Arbejdsmarkedskommissionen (2009). *Velfærd kræver arbejde*. København.

Arbejdsministeriet (2001): *Marginalgruppen og arbejdsmarkedet*. København: Arbejdsministeriet.

Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (2013): *Der er en markant ulighed i sundhed i Danmark*. København.

Arnholtz, J. og S.K. Andersen (2008): Østeuropæiske arbejdere i bygge- og anlægsbranchen: rekrutteringsstrategier og konsekvenser for løn-, ansættelses- og aftaleforhold. FAOS forskningsnotat nr. 92. København: Museum Tusulanum.

Bach, H.B. & J. Boll (2003): *De svageste kontanthjælpsmodtagere*. København: Socialforskningsinstituttet, SFI-rapport 03:27.

Bach, H. B. & K.N. Petersen (2007): *Kontanthjælpsmodtagere i 2006*. København. Socialforskningsinstituttet, SFI-rapport 07:02.

Bach, H.B. (2002): *Kontanthjælpsmodtageres aktivering og arbejdsudbud*. København: Socialforskningsinstituttet. SFI-rapport 02:03.

Bach, H.B. & K.N. Petersen (2006): *Kontanthjælpsurvey. En undersøgelse af kontanthjælpsmodtageres forhold*. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd, arbejdspapir 15:2006.

Beskæftigelsesministeriet (2005): *Serviceeftersyn – Flere i Arbejde. Analysepapir 5. Den aktive indsats*. København. Beskæftigelsesministeriet.

Beskæftigelsesministeriet (2006): *Serviceeftersyn – Flere i arbejde. Analysepapir 6. Effekter af aktiveringsindsatsen*. København: Beskæftigelsesministeriet.

Beskæftigelsesministeriet (2006): *Kulegravning af kontanthjælpsområdet*. København: Beskæftigelsesministeriet.

Beskæftigelsesministeriet (2008): *Analyse af sygefraværet*. København: Beskæftigelsesministeriet.

Beskæftigelsesministeriet (2011): *Rapport om optjeningsprincipper i forhold til danske velfærdsydelser*.

Beskæftigelsesministeriet (2012): *Rapport fra Udvalget om modvirkning af social dumping*. Beskæftigelsesministeriet, 27. oktober 2012.

Beskæftigelsesministeriet (2013): *Kvinder og mænd på arbejdsmarkedet 2012*. København

Boll, J., M. Hertz, M. Svarer & M. Rosholm (2010): *Evaluering. Aktive – hurtigere tilbage*. Rambøll.

Bolvig, I., P. Jensen & M. Rosholm (2002): *The Employment Effect of Active Social Policy in Denmark*. Bonn: IZA Discussion paper 737

Bredgaard, T. (2013): *Flexibility and Security in Employment Regulation: Learning from Denmark I*: Kathrine V.W, Stone, Harry Arturs (red.): *Rethinking Workplace Regulation: Beyond the Standard Contract of Employment*. New York: Russell Sage Foundation.

Brochmann og Hagelund (2012): *Immigration Policy and the Scandinavian Welfare State 1945-2010*. Palgrave MacMillian, Great Britain

Calmfors, L., A. Forslund & M. Hemström (2001): *Does active labour market policy work? Lessons from the Swedish experiences*. Swedish Economic Policy Review 85, 61-124.

Christensen, T.Q. (2002): *Cost-effect-analyser på den aktive socialpolitik*. København: Socialforskningsinstituttet, SFI-rapport 2:2 002.

DA (2014) *Arbejdsmarkedsrapport 2013. Beskæftigelsen før og nu*. København: Dansk Arbejdsgiverforening.

Deding, M & Holt, H (2012): *Hvorfor har vi lønforskelle mellem kvinder og mænd. En antologi om ligeløn i Danmark*. SFI-rapport 10:12. København

Drews, B., C.V. Nielsen, M.S. Rasmussen, J. Hjort & J.P. Bonde (2007): *Improving Motivation and Goal Setting for Return to Work in a Population on Sick Leave: A Controlled Study*. Scandinavian Journal of Public Health, 35(1), s. 86-94.

Due, J. & J.S. Madsen (1996): *Forligsmagerne: de kollektive forhandlingers sociologi*. København: DJØF/Jurist- og Økonomforbundet.

Due, J. & J.S. Madsen (2001): *Fagbevægelsens struktur i det 20. århundrede: forhandlingssystemet som problemløser og hindring for udvikling*. LO-dokumentation, nr. 1.

Due, J. & J.S. Madsen (2003): *Fra magtkamp til konsensus : arbejdsmarkedspensionerne og den danske model*. København: DJØF/Jurist- og Økonomforbundet.

Due, J. & J.S. Madsen (2006): *Fra storkonflikt til barselsfond: den danske model under afvikling*. København: DJØF/Jurist- og Økonomforbundet.

Due, J. & J.S. Madsen (2007a): *Finn Thorgrimson eller Hans Jensen? Hvem topper hitlisten over LO-formænd?* København: Museum Tusulanum.

Due, J. & J.S. Madsen (2007b): *OK 2007: reformforlig i industrien styrker den danske model*. København: Museum Tusulanum.

Due, J. & J.S. Madsen (2007c): *Det danske Gent-systems storhed - og fald?* I: J. Hartvig Pedersen & Aa. Hulgaard (red.): *Arbejdsløshedsforsikringsloven 1907-2007: udvikling og perspektiver*. København: Arbejdsdirektoratet, s. 201-249.

Due, J. & J.S. Madsen (2008): *OK2007 og OK2008 – Perspektiver og konsekvenser*. FAOS Forskningsnotat nr. 100. Sociologisk Institut, Københavns Universitet.

Due, J. & J.S. Madsen (2009): *Forligsmagere og forumshoppere: analyse af OK 2008 i den offentlige sektor*. København: DJØF/Jurist- og Økonomforbundet.

Due, J. & J.S. Madsen (2012): *Når trepartssamarbejde skaber reformer: Historien om trepartssamarbejde i Danmark i lyset af 25-året for Fælleserklæringen af 1987*. København: PensionDanmark og FAOS.

Due, J., J.S. Madsen & A. Kolstrup (2004): *Overenskomsternes bestemmelser om efter- og videreuddannelse*. København: Museum Tusulanum.

Due, J., J.S. Madsen & C. Strøbye (1993): *Den danske model: en historisk sociologisk analyse af det kollektive aftalesystem*. København: DJØF/Jurist- og Økonomforbundet.

Due, J., J.S. Madsen & C.L. Ibsen (2012): *A-kassernes medlemstal er stagneret trods krisen*. Tilgængelig på: http://faos.ku.dk/pdf/artikler/ovrig_e_artikler/2012/A-kassernes_medlemstal_er_stagneret_trods_krisen_15032012.pdf/ (lokaliseret DATO)

Due, J., J.S. Madsen & M.D. Pihl (2010): *Udviklingen i den faglige organisering: Årsager og konsekvenser for den danske model*. LO-dokumentation, nr. 1. København: Landsorganisationen i Danmark.

Dunlop, J.T. (1958): *Industrial Relations Systems*. New York: Henry Holt and Company.

Dølvik, J.E. (2013): *Grunpilarene i de nordiske modellene. Et tilbakeblikk på arbeidslivs- og velferdsregimernes utvikling*. Oslo: Fafo, NordMod 2030.

Ekspertudvalget om Fattigdom (2013): *En dansk fattigdomsgrænse*. København.

Emerek, R. & Holt, H. (2008): *Lige muligheder – Frie valg. Om det kønsopdelte arbejdsmarked gennem et årti*. SFI-rapport 08:24. København

Erhvervs- og Vækstministeriet (2013): *Den finansielle krise i Danmark – årsager, konsekvenser og læring*. København: Erhvervs og Vækstministeriet.

Europa-Kommissionen (1993): *Vækst, konkurrenceevne, beskæftigelse – udfordringer og veje ind i det 20. århundrede*. Luxembourg: Kontoret for De Europæiske Fællesskabers Officielle Publikationer.

Filges, T., I. Harsløf & M. Nord-Larsen (2002): *Revalidering – deltagere, forløb og effekter*. København: Socialforskningsinstituttet, SFI-rapport 14:2 001.

Filges, T., L.P. Geerdsen, A.-S. D. Knudsen, A.-M. K. Jørgensen, K. Kowalski (2013): *Unemployment benefit Exhaustion: Incentive Effects on Job Findings rates: A Systematic review*. Campbell Forskningsoversigt. SFI - Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.

Forebyggelseskommissionen (2009): *Vi kan lever længere og sundere*. København

Fløtten, T., Å. Hermansen, A.H. Strand & K.R. Tronstad (2013): *Befolkningsendringer og de nordiske velferdsstatene*. Oslo

Geerdsen, L.P. (2002): *Does Labour Market Training Motivate Job Search?* København: Socialforskningsinstituttet, 23:2002.

Geerdsen, P.P. & L.P. Geerdsen (2006): *Fra aktivering til beskæftigelse*. København: Socialforskningsinstituttet 06:20.

Graversen, B.K. & P. Jensen (2010): *A Reappraisal of the Virtues of Private Sector Employment Programmes*. Scandinavian Journal of Economics, 112 (3), s. 546-569.

Graversen, B. K. & H. Weise: *Effekter af aktiveringsindsatsen over for kontanthjælpsmodtagere*. København: Socialforskningsinstituttet, 2:2001.

Graversen, B. K. (2004): *Employment effects of active labour market programmes: Do the programmes help welfare benefit recipients to find job?* Thesis 2004:2, University of Aarhus.

Graversen, B.K. & K. Tinggaard (2005): *Loft over ydelser. Evaluering af loftet over ydelser til kontanthjælpsmodtagere*. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd, 05:04.

Graversen, B.K., B. Damgaard & A. Rosholm (2007): *Hurtig-i-gang. Evaluering af et forsøg med en tidlig og intensiv beskæftigelsesindsats for forsikrede ledige*. SFI-rapport 07:10. København

Green-Pedersen, C., M.B. Klitgaard og A.S. Nørgaard (2004): *Den danske velfærdsstat: Politologiske, sociologiske og institutionelle dynamikker – en rapport til velfærdskommissionen*. Arbejdsrapport 2004:1, Velfærdskommissionen.

Harkman, A. (2002): *Vilka motiv styr deltagandet I arbetsmarknadspolitiska program?* IFAU – Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering. Rapport 2002:9.

Holt, H., V. Jacobsen & S. Jensen (2013). *Virksomheders sociale engagement*. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd, 13:40.

Hussain M.A. & M. Rasmussen (2007): *Do Wage Subsidies Reduce Ordinary Employment? - A firm level panel data analysis*. København: Socialforskningsinstituttet, working paper

Høgelund, J. & A. Holm (2006): *Case Management Interviews and the Return to Work of Disabled Employees*. Journal of Health Economics, 25(3), s. 500-519.

Høgelund, J., J. Boll, M. Skou & S. Jensen (2008): *Effekter af ændringerne i sygedagpengeloven*. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd, 08:07.

Høgelund, J., A. Holm & J. McIntosh (2010): *Does Graded Return-to work Improve Sick-listed Workers' Chance of Returning to Regular Working Hours?* J Health Econ, 29(1), s. 158-169.

Høgelund, J., Holm, A., Eplov, L.F. (2012): *The Effect of Part-time Sick Leave for Employees with Mental Disorders*. Journal of Mental Health Policy and Economics, vol. 15, no. 4: 157-170.

Ibsen, C.L., J.S. Madsen & J. Due (2011): *Hvem organiserer sig? Forklaringer på medlemskab af fagforeninger og a-kasser*. LO-dokumentation, nr. 3. København: Landsorganisationen i Danmark.

Jønsson, H.V. & K. Petersen (2012) Denmark: A National Welfare State Meets the World. In Brochmann & Hagelund (2012)

Jørgensen, M., H. Holt, P. Hohnen, G. Schimmell (2006): *Job på særlige vilkår*. København: Socialforskningsinstituttet, SFI-rapport 06:05.

Jørgensen, M. (2009): *En effektmåling af efterlønsreformen af 1999*. SFI - Det Nationale Forskningscenter for Velfærd, 09:22.

Jørgensen, M. (2012): *Essays on Labour Supply and Health*. Ph.d-afhandling fra Københavns Universitet og SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.

Larsen, M. & K. Langager (1998): *Arbejdsmarkedsreformen og arbejdsmarkedet - Evaluering af arbejdsmarkedsreformen III*. Socialforskningsinstituttet.

Larsen, T. & N.L. Mau Pedersen (2009): *Den offentlige sektor*. Handelshøjskolen i København

Lechner, M. & C. Wunsch (2009): *Are Training Programs More Effective When Unemployment Is High?* Journal of Labor Economics, 27 (4), s. 653-692.

de Luna, X., A. Forslund & L. Liljeberg (2008): *Effekter av yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning för deltagare under perioden 2002-04*. IFAU rapport 2008:1. Institutet För Arbetsmarknadspolitisk Utvärdering.

Madsen, P. K. (2006): "How can it possibly fly? The paradox of a dynamic labour market in a Scandinavian welfare state," In *National Identity and the Variety of Capitalism: The Case of Denmark*, J. L. Campbell, J. A. Hall, & O. K. Pedersen, eds., Montreal: McGill University Press, pp. 321-355.

Madsen, J.S., S.K. Andersen & J. Due (2001): *From centralised decentralisation towards multi-level regulation*. Proceedings of the 6th European IIRA Congress 2001: Working Europe: Visions and Realities.

Mailand, M. (2008): *Regulering af arbejde og velfærd: mod nye arbejdsdelinger mellem staten og arbejdsmarkedets parter*. København: DJØF/Jurist- og Økonomforbundet.

Mailand, M. (2011): *Trepartssamarbejdet gennem tiderne - hvordan, hvornår og hvilke udfordringer*. www.faos.dk, lokaliseret den 19. oktober 2011.

- Mailand, M. (2013): *Arbejdsgivernes politik og adfærd, lønmodtagernes allicancer og organisationsformer: En perspektivering af OK 13 gennemført for BUPL*. FAOS forskningsnotat nr. 135. København: FAOS, Sociologisk Institut, Københavns Universitet.
- Mailand, M. & J. Due (2003): *Partstyring i arbejdsmarkedspolitikken – perspektiver og alternativer*. I: P.K. Madsen & L. Pedersen (red.): *Drivkræfter bag arbejdsmarkedspolitikken*. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd, 03:13, s. 202-233.
- Madsen, P.K. og L. Pedersen (2003): *Drivkræfter bag arbejdsmarkedspolitikken*. København: Socialforskningsinstituttet, SFI-rapport 03:13.
- Madsen, M., T. Filges, P. Hohnen, S. Jensen og K.N. Petersen (2007): *Vil de gerne have et arbejde?* SFI-rapport 07:07. København
- Mandag Morgen (2014): *Velfærdsledere: Universel velfærd er snart fortid*. København
- Martin, J.P. (2000): *What works among active labour market policies: Evidence from OECD countries' experience*, OECD Economic Studies 30, 79-13.
- Mailand, M. (2008): *Partsinddragelsen i beskæftigelsespolitiske reformer under VK-regeringen: Kontinuitet eller forandring?* Tidsskrift for Arbejdsliv, vol. 10, nr. 3, s. 39-56.
- Martin, J.P. and D. Grubb (2001): *What works and for whom: A review of OECD countries experience with active labour market policies*, Swedish Economic Policy Review 85, 9-56.
- McGuinness, S., P.J. O'Connell & E. Kelly (2011): *One Dummy Won't Get it: The Impact of Training Programme Type and Duration on the Employment Chances of the Unemployed in Ireland*. ESRI Working Paper 410. Economic and Social Research Institute.
- OECD (2006): *OECD Employment Outlook. Boosting Jobs and Incomes*. Paris
- Pedersen, L. & J. Søndergaard (2005): *Labour Market reforms. Incorporating the Protagonists at the various Levels*. BMWA, Nürnberg.
- Rigsrevisionen (2010): *Beretning til Statsrevisorerne om effekten af aktivering af ikke-arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere*.
- Rosdahl, A. (2003): *Lediges understøttelsesperiode*. I: P.K. Madsen & L. Pedersen (red.): *Drivkræfter bag arbejdsmarkedspolitikken*. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd, 03:13, s. 100-135.
- Rosdahl, A. & K.N. Petersen (2006): *Modtagere af kontanthjælp*. København: Socialforskningsinstituttet, SFI-rapport 06:30.

Rosholm, M. (2006): *Oversigt over litteraturen om effekterne af økonomiske incitamenter*. Aarhus Universitet.

Scheuer, S. (2009): *Funktionær eller ej?: Funktionæransættelsens omfang og betydning i den danske aftalemodel*. Working Paper, Syddansk Universitet

Socialkommissionen (1993): *Arbejde og velfærd. Forslag til en ydelses- og aktiveringsreform for midtergruppen*. København.

Strukturkommissionen (2004): *Strukturkommissionens betænkning*. København

Teknikföretagen (2008): *Den Svenska Modellen efter Vaxholm*. Tilgængelig på:
http://www.teknikforetagen.se/Documents/Arbetsratt/den_svenska_modellen_efter_vaxholm.pdf

Tronstad, K. og P.A. Joonas (2013): "New patterns of migration from central and Eastern Europe to the Nordic countries". I: Jon Horgen Friberg and Line Eldring (eds.), *Labour Migrants from Central and Eastern Europe in the Nordic Countries*, TemaNord 2013:570, Nordic Council of Ministers: Copenhagen.

Udredningsudvalget om arbejdsmarkedets strukturproblemer (Zeuthen-udvalget)(1992): *Rapport fra Udredningsudvalget om arbejdsmarkedets strukturproblemer*. København.

Velfærdskommissionen (2006) *Fremtidens velfærd – vore valg*. København.

Visser, J. & A. Hemerijck (1999): *A Dutch Miracle: Job Growth, Welfare Reform and Corporatism in the Netherlands*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Bilag 1 oversigt over danske overførselsindkomster

EFTERLØN

Efterløn blev introduceret i 1979 for personer, som var fyldt 60 år. Ordningen er blevet ændret på et par væsentlige punkter i årene herefter, men basissatsen er stadig den samme. For fuldtidsbeskæftigede: 90 pct. af hidtidige løn i 2½ år, dog max. grænse. Herefter 82 pct. af dagpengesats. For deltidbeskæftigede: 82 pct. af dagpengesats.

Reform i 1992

Ret til efterløn Fyldt 60 år og arbejdsløshedsforsikret i 20 af de sidste 25 år (tidligere 10/15).
63 års reglen – ventepremie, hvis først efterløn som 63 årig

Reform i 1999

Ret til efterløn Fyldt 60 år og arbejdsløshedsforsikret i 25 af de sidste 30 år. Herefter yderlige krav om indbetaling af efterlønsbidrag.
Fleksibel efterløn med mulighed for at kombinere arbejde med efterløn. Arbejdstimer fratrækkes efterløn Ændring

Reform i 2006

Ret til efterløn (basiskrav) Efterlønsalder øges gradvis til 62 år i perioden fra 2019 til 2022. Efterlønsalder øges herefter i takt med stigning i middellevetiden. Samtidig kræves arbejdsløshedsforsikring gennem de sidste 30 år samt betaling af efterlønsbidrag i 30 år. Ændring

Reform i 2012 – Fremrykning af aftalen fra 2006 med 5 år

Ret til efterløn (basiskrav) Efterlønsalder øges gradvis til 62 år i perioden fra 2014 til 2017. Efterlønsalder øges herefter i takt med stigning i middellevetiden. Samtidig kræves arbejdsløshedsforsikring gennem de sidste 30 år samt betaling af Ændring

FLEKSJOB

Personer, som får tildelt fleksjob, skal have varige og væsentlige nedsættelser af arbejdsevnen. Der foretages en årlig vurdering af, om personen fortsat er berettiget til fleksjobbet. I tilfælde af ledighed er personen berettiget til ledighedsydelse, som svarer til 90 pct. af den almindelige dagpenge-sats.

Fleksjobbet afløser 50/50 ordningen i 1998

Periode	Indtil almindelig pension
Løntilskud	1/3, 1/2, 2/3 af mindsteløn inden for det relevante arbejdsområde. Ingen grænse på beløbsstørrelse af tilskuddet.

Reform af fleksjob i 2006

Periode	Indtil almindelig pension	
Løntilskud	1/2, 2/3 af mindsteløn inden for det relevante arbejdsområde. Ingen grænse på beløbsstørrelse af tilskuddet.	Ændring

Reform af fleksjob i 2012

Periode	Indtil almindelig pension	
Løntilskud	1/2 (max 237.000 i tilskud) og 2/3 (max 316.000 i tilskud) af mindsteløn inden for relevante arbejdsområde.	Ændring

Reform af fleksjob i 2013

Periode	< 40 år 5 år ad gangen	Ændring
	>40 år Første fleksjob i 5 år; derefter til pension	Ændring
Tilskud	Arbejdsgiver betaler løn for faktisk arbejdsindsats. Staten supplerer op til 'normal' løn. Dette supplement nedtrappes i takt med, at personen i fleksjob tjener mere og forsvinder helt ved løn på ca. 36.500 kr.	Ændring
Overgangsordning	Gammel ordning stadig gældende for personer i fleksjob ved årsskiftet 2012/2013. Skift af job medfører overgang til den nye ordning.	

FORSIKREDE LEDIGE (SIDEN 1994)

I denne tabel er listet alle væsentlige reformer for forsikrede ledige siden 1994 med fokus på ændringer af dagpengeperioden, genoptjening og aktivering. I perioden har betingelserne for retten til dagpenge ligget fast: 1 års medlemskab af en A-kasse, dog kun 1 måneds medlemskab, hvis man har bestået en uddannelse, som tager mindst 18 måneder at gennemføre. Størrelsen af dagpengene er heller ikke blevet ændret: De har ligget på 90 pct. af hidtidige løn, dog med en indbygget øvre grænse, som reguleres efter lønudviklingen.

Tabellen er simpel at læse: Når der er sket en ændring fra den ene reform til den næste, står der ”ændring kolonne ud fra det punkt, reformen angår, fx dagpengeperioden. Når der ikke sker nogen ændring, bliver punktet gentaget fra den ene reform til den næste.

Situation før reformen i 1994

Dagpengeperiode	2 1/2 års ledighed inden for 3 år. Perioden reelt 9 år, da perioder med aktivering kan forlænge perioden
Genoptjening	1/2 års arbejde inden for de seneste 3 år eller 7. mdrs. aktivering
Aktivering	< 25 år ret til 1. tilbud inden 1 års ledighed
	25 - 60 år ret til 1. tilbud efter 1 års ledighed, dog ret til tilbud efter 1/2 års ledighed i forbindelse med aktivering i privat regi
	< 50 år ret til 2. tilbud efter deltagelse i uddannelses tilbud; også ret til 2. tilbud, hvis ikke egnet til uddannelses tilbud
	50 – 60 år ret til gentagne tilbud

Reformen i 1994

Dagpengeperiode	7 år	Ændring
Genoptjening	1/2 års arbejde inden for de seneste 3 år	Ændring
Aktivering	ret til tilbud efter 4 års ledighed	Ændring

Opfølgning i 1995 på reformen i 1994

Dagpengeperiode	7 år	
Genoptjening	1/2 års arbejde inden for de seneste 3 år	
Aktivering	ret og pligt til tilbud efter 4 års ledighed	Ændring

Opfølgning i 1996 på reformen i 1994

Dagpengeperiode	< 60 år	5 år	Ændring
	> 60 år	2 1/2 år	
	<25 år og ingen uddannelse	1/2år	
Genoptjening	1 års arbejde inden for de seneste 3 år		Ændring
Aktivering	< 25 år	ret og pligt til tilbud efter 1/2 års ledighed; efter dette tilbud ret og pligt til at deltage i uddannelse af mindst 18 mdrs. varighed	Ændring
	>25 år	ret og pligt til tilbud efter 2 års ledighed	Ændring

Opfølgning i 1999 på reformen i 1994

Dagpengeperiode	< 60 år	4 år inden for referenceperiode på 6 år	Ændring
		2 1/2 år	
		1/2 1/2 år	
	> 60 år		
	< 25 og ingen uddannelse		
Genoptjening	1 års arbejde inden de seneste 3 år		
Aktivering	< 25 år	ret og pligt til tilbud efter 6 mdrs. ledighed; efter dette tilbud ret og pligt til at deltage i uddannelse af mindst 18 mdrs. varighed	
	25 – 60 år	ret og pligt til tilbud efter 1 års ledighed	Ændring

Reformen i 2003 (forsikrede ledige og kontanthjælpsmodtagere under samme lov)

Dagpengeperiode	< 60 år	4 år inden for en referenceperiode på 6 år	
		2 1/2 år	
		1/2 1/2 år	
	> 60 år		
	< 25 og ingen uddannelse		
Genoptjening	1/2 1/2 års arbejde inden de seneste 3 år		
Aktivering	< 25 år	ret og pligt til tilbud efter 6 mdrs. ledighed; efter dette tilbud ret og pligt til at deltage i uddannelse af mindst 18 mdrs. varighed	
	25 – 60 år	ret og pligt til tilbud efter 1 års ledighed	
Indhold af reform	Fokus i reformen var opprioritering af løbende kontakt og vejledning af ledige		Ændring

Opfølgning i 2007 på 2003 reformen

Dagpengeperiode	< 60 år	4 år inden for en referenceperiode på 6 år 2 1/2 år 1/2 1/2 år	
	> 60 år		
	< 25 og ingen uddannelse		
Genoptjening		1/2 1/2 års arbejde inden de seneste 3 år	
Aktivering	< 25 år	ret og pligt til tilbud efter 1/2 års ledighed; efter dette tilbud ret og pligt til at deltage i uddannelse af mindst 18 mdrs. varighed	
	25 - 60 år	ret og pligt til tilbud efter 1/2 års ledighed; intensiv aktivering efter 2 1/2 års ledighed	Ændring

Reformen i 2010

Dagpengeperiode	2 år inde for en periode på 3 år		Ændring
Genoptjening	1 års arbejde inden de seneste 3 år		Ændring
Aktivering	< 25 år	ret og pligt til tilbud efter 1/2 års ledighed, ret og pligt til yderligere tilbud efter 1/2 års ledighed	Ændring
	25 - 30 år	ret til pligt til tilbud efter 13 ugers ledighed	Ændring
	> 30 år	ret og pligt til tilbud om aktivering efter 9 mdrs. ledighed; herefter tilbud hver 6 mdr.	Ændring

FØRTIDSPENSION

Tildeling af førtidspension sker til personer med væsentlig og varig nedsættelse af arbejdsevne, og som derfor heller ikke kan bestride et fleksjob. Man skal være opmærksom på, at pensioner i forbindelse med skattereformen i 1994 blev skattepligtige, men samtidig hævede man beløbet, så det disponible indkomst forblev den samme.

Førtidspension før 2003 (Fra 1984 hed det førtidspension og ikke invalide-, enke-, og førtidspension)

Sats Afhængig af tab af arbejdsevne og forsørgelsesbehov tildeling i forskellige kategorier: høj, mellem, forhøjet almindelig og almindelig.

Reform i 2003

Sats Ingen inddeling i kategorier. I stedet sats svarende til dagpenge (85 pct. heraf for gifte/samlevende). ændring

Overgangsordning Gammel ordning stadig gældende for personer tildelt før 2003.

Reform i 2012

Sats Ingen inddeling i kategorier. I stedet sats svarende til dagpenge (85 pct. heraf for gifte/samlevende).

Overgangsordning Mulig for at overgå fra gammel ordning til ny ordning. ændring

RESSOURCEFORLØB

Nyt forløb fra 2013, som skal øge arbejdspotentialer for personer med komplekse problemer. For at få tildelt et ressourceforløb, skal alle andre indsatser være afprøvet og endt resultatløse.

Varighed < 40 år 1-5 år ad gangen, indtil tilkendelse af førtidspension, fleksjob eller klar til ordinært arbejde.

>40 år 1 gang i 1 -5 år; modtagelse af flere tilbud frivilligt. Tilbud gives indtil tilkendelse af førtidspension, fleksjob eller klar til ordinært arbejde.

Sats Almindelig kontanthjælp

KONTANTHJÆLP

Som udgangspunkt har alle, som ikke er medlem af en A-kasse, ret til kontanthjælp i en ubegrænset periode. Satsen for kontanthjælp har siden starten af 1990'erne ligget på 60 pct. af dagpengesatsen for enlige og 80 pct. af dagpengesatsen for forsørgere, dog er tillæg afhængig af børn og bolig samt særlig sats for unge under 25 år fra 2003 svarende til SU-regler, hvilket er ændret til unge under 30 år fra 2013. Endvidere har kontanthjælpen siden skattereformen i 1994 været skattepligtig, men det disponible beløb forblev det samme som før. Endelig skal man være opmærksom på, at ikke alle modtagere af kontanthjælp kommer i aktivering, fordi de vurderes til ikke at være indsatsparate.

Tabellen er simpel at læse: Når der er sket en ændring fra den ene reform til den næste, står der "ændring" i den kolonne ud fra det punkt, reformen angår, fx Aktivering. Når der ikke sker nogen ændring, bliver punktet gentaget fra den ene reform til den næste.

1994-reformen (ret og pligt til aktivering blev indført)

Aktivering	< 25 år	Ret til tilbud om aktivering efter 13 ugers ledighed	
	< 25 år uden udd.	Ret og pligt til at deltage i uddannelse af mindst 18. mdrs. varighed	
	>25 år	Ret og pligt til tilbud om aktivering	

1998-reformen (lov om aktiv socialpolitik afløser bistanndsloven fra slutningen 1970'erne)

Aktivering	< 30 år	Ret og pligt til tilbud om aktivering efter 13 ugers ledighed. Efter 3 mdrs. efterfølgende ledighed igen ret og pligt til aktivering .	Ændring
	>30 år	Ret og pligt til tilbud om aktivering eller uddannelse efter 1 års ledighed	Ændring

2002-reformen

Starthjælp	For personer under 25, som har opholdt sig mindre end 7 år i Danmark af de seneste 8 år. Sats: 50 – 60 pct. af kontanthjælpssats for enlige.	Ændring
------------	--	---------

Introduktionsydelse	Udlændinge og flygtninge (uden for Norden) i deres første 3 år i Danmark: Sats: Som starthjælp	Ændring
	Ydelse blev første gang introduceret i 1998, men blev ophævet efter 1 år.	
Aktivering	< 30 år	Ret og pligt til tilbud om aktivering efter 13 ugers ledighed. Efter 3 mdrs. efterfølgende ledighed igen ret og pligt til aktivering
	>30 år	Ret og pligt til tilbud om aktivering og uddannelse efter 1 års ledighed

2003-reformen – aktiveringsindsats samles i samme lov som forsikrede ledige

Starthjælp	For personer under 25, som har opholdt sig mindre end 7 år i Danmark af de seneste 8 år. Sats: 50 – 60 pct. af kontanthjælpssats for enlige.	
Introduktionsydelse	Udlændinge og flygtninge (uden for Norden) i deres første 3 år i Danmark: Sats: Som starthjælp	
	Ydelse blev første gang introduceret i 1998, men blev ophævet efter 1 år.	
Loft over kontanthjælp	Efter 1/2 års sammenhængende periode på kontanthjælp	Ændring
Nedsættelse af kontanthjælp for ægtepar	Efter 1/2 års sammenhængende periode på kontanthjælp, hvis den eller begge har været på kontanthjælp i perioden	Ændring
Aktivering	< 25 år	Ret og pligt til tilbud om aktivering efter 13 ugers ledighed. Efter 3 mdrs. fortsat ledighed igen ret og pligt til aktivering
	>25 år	Ret og pligt til tilbud om aktivering efter 1 års ledighed
Kontanthjælpssats	< 25 år	Lig SU-regler, dog højere for forsørgere

Opfølgning i 2007 på 2003-reformen

Starthjælp	For personer under 25, som har opholdt sig mindre end 7 år i Danmark af de seneste 8 år. Sats: 50 – 60 pct. af kontanthjælpssats for enlige.	
Introduktionsydelse	Udlændinge og flygtninge (uden for Norden) i deres første 3 år i Danmark: Sats: Som starthjælp	
	Ydelse blev første gang introduceret i 1998, men blev ophævet efter 1 år.	
Loft over kontanthjælp	Efter 1/2 års sammenhængende periode på kontanthjælp	
Nedsættelse af kontanthjælp for ægtepar	Efter 1/2 års sammenhængende periode på kontanthjælp, hvis den eller begge har været på kontanthjælp i perioden	

Aktivering	< 25 år	Ret og pligt til tilbud om aktivering efter 13 ugers ledighed. Efter 6 mdrs. fortsat ledighed igen ret og pligt til aktivering	
	>25 år	Ret og pligt til tilbud om aktivering efter 3/4 års ledighed	Ændring
Kontanthjælps-sats	< 25 år	Lig SU-regler, dog højere for forsørgere	
Uddannelsespligt	< 25 år	Ret og pligt til uddannelse, hvis uddannelsesegnet	Ændring

Situationen som følge af aftalen om finansloven for 2012

Aktivering	< 25 år	Ret og pligt til tilbud om aktivering efter 13 ugers ledighed. Efter 6 mdrs. fortsat ledighed igen ret og pligt til aktivering	
	>25 år	Ret og pligt til tilbud om aktivering efter 3/4 års ledighed	
Kontanthjælps-sats	< 25 år	Lig SU-regler, dog højere for forsørgere	
Uddannelsespligt	< 25 år	Ret og pligt til uddannelse, hvis uddannelsesegnet	

2012-reformen

Aktivering	< 25 år	Ret og pligt til tilbud om aktivering efter 13 ugers ledighed. Efter 3 mdrs. efterfølgende ledighed igen ret og pligt til aktivering	
	>25 år	Ret og pligt til tilbud om aktivering efter 3/4 års ledighed	
Kontanthjælps-sats	< 25 år	Lig SU-regler, dog højere for forsørgere	
Ressourceforløb	< 40 år	Personer med komplekse problemer, hvor anden indsats ikke har virket.	Ændring

2014-reformen

Aktivering	< 30 år	Uden uddannelse, uddannelsesparat, ret og pligt til start på uddannelse inden for et år, indtil da nytteindsats.	Ændring
	< 30 år	Uden uddannelse, Ikke uddannelsesparat, ret til forberedende aktiviteter efter 3 mdrs. ledighed til uddannelsesstart.	Ændring
	< 30 år	Med uddannelse, jobparat: ret og pligt til almindelig aktivering el. nytteindsats efter 3 mdrs. ledighed.	Ændring
	< 30 år	Med uddannelse, ikke jobparat, men aktivitetsparat: almindelig aktivering el. nytteindsats. Hertil mulighed for koordinerende sagsbehandler.	Ændring
	>30 år	Jobparat: ret og pligt til almindelig aktivering el. nytteindsats efter 3 mdrs. ledighed.	Ændring
	>30 år	Ikke jobparat, men aktivitetsparat: almindelig aktivering el. nytteindsats efter 3 mdrs. ledighed. Hertil mulighed for koordinerende sagsbehandlere.	Ændring
Ressourceforløb	< 40 år	Personer med komplekse problemer, hvor anden indsats ikke har virket.	
Kontanthjælps-sats	< 30 år	Uddannelsesparat: Lig med SU-regler, dog almindelig sats, hvis problemer ud over ledighed.	
Kontanthjælps-sats for samle-vende	>25 år	Gensidig forsørgerpligt, dvs. samme regler for gifte og andre samlevende.	

SYGEDAGPENGE

Situationen i 1997

Sygedagpengeperiode

1 år inden for 1 1/2 år

100 pct. af løn, dog max. dagpenge.

Sygedagpengesats

Funktionærer og tjenestemænd fuld løn

Ændring

Situationen i 2002

Sygedagpengeperiode

1 år inden for 1 1/2 år

Ret til sygedagpenge

Privat:

8 ugers ansættelse og arbejde i mindst 74 timer.

100 pct. af løn, dog max. dagpenge.

Funktionærer og tjenestemænd fuld løn.

Private arbejdsgivere betaler første 2 uger, mens offentlige betaler samtlige sygeuger.

Sygepengesats

Situationen i 2004

Sygedagpengeperiode

1 år inden for 1 1/2 år

100 pct. af løn, dog max. dagpenge.

Funktionærer og tjenestemænd fuld løn.

Private arbejdsgivere betaler første 2 uger, mens offentlige betaler samtlige sygeuger.

Sygedagpengesats

Flere overenskomster begynder at have fuld løn, fx industriens.

Ændring

100 pct. af løn, dog max. dagpenge.

Funktionærer og tjenestemænd fuld løn.

Sygedagpengesats

Private arbejdsgivere betaler første 2 uger, mens offentlige betaler samtlige sygeuger.

Situationen i 2008

Sygedagpengeperiode

1 år inden for 1 1/2 år

Privat:

8 ugers ansættelse og arbejde i mindst 74 timer.

Offentlig:

tilknyttet arbejdsmarkedet uafbrudt i 13 uger og arbejdet mindst 120 timer.

Ændring

Ret til sygedagpenge

100 pct. af løn, dog max. dagpenge.

Funktionærer og tjenestemænd fuld løn.

Private arbejdsgivere betaler første 2 uger, mens offentlige betaler samtlige sygeuger.

Sygedagpengesats

Situationen i 2009

Sygedagpengeperiode

1 år inden for 1 1/2 år

Privat:

8 ugers ansættelse og arbejde i mindst 74 timer

Offentlig:

tilknyttet arbejdsmarkedet uafbrudt i 13 uger og arbejdet mindst 120 timer.

Ret til sygedagpenge

100 pct. af løn, dog max. dagpenge.

Funktionærer og tjenestemænd fuld løn.

Private arbejdsgivere betaler første 3 uger, mens offentlige betaler samtlige sygeuger.

Ændring

Sygedagpengesats

Situationen i 2013

Sygedagpengeperiode

1 år inden for 1 1/2 år

Privat:

8 ugers ansættelse og arbejde i mindst 74 timer.

Offentlig:

tilknyttet arbejdsmarkedet uafbrudt i 26 uger og arbejdet mindst 240 timer.

Ret til sygedagpenge

100 pct. af løn, dog max. dagpenge.

Funktionærer og tjenestemænd fuld løn.

Private arbejdsgivere betaler første 3 uger, mens offentlige betaler samtlige sygeuger.

Ændring

Sygedagpengesats

NordMod2030 – publikasjoner og referansegruppe

Prosjektets nettside er <http://www.faf.no/nordmod2030/index.html>

Planlagte publikasjoner

Det er i utgangspunktet planlagt 13 delrapporter før hovedrapporteringen på SAMAKs kongress i november 2014. De ulike delrapportene er som følger:

Delrapport 1: Grunnpilarene i de nordiske modellene (publisert)

Delrapport 2: Befolkningsendringer og de nordiske velferdsstatene (publisert)

Delnotat 1: Nordisk skattepolitikk mot 2030 (publisert)

Delnotat 2: A sleeping giant? German trade unions in the European crisis (publisert)

Delrapport 3: Little Engines that Could: Can the Nordic economies maintain their renewed success? (publisert)

Delrapport 4: Landstudie av Island

Delrapport 5: Ombyggingens periode. Landrapport om Norge 1990–2012 (publisert)

Delrapport 6: Historical making, present and future challenges for the Nordic welfare state model in Finland (publisert)

Delrapport 7: Reformernes tid. Regulering af arbejdsmarked og velfærd siden 1990. Dansk landerapport

Delrapport 8: Modell i förändring. Landrapport om Sverige (publisert)

Delrapport 9: De nordiske aftalemodeller i åbne markeder – udfordringer og perspektiver (publisert)

Delrapport 10: Velferdsmodellen (Flere enkeltnotater)

Delrapport 11: Innvandring og arbeidsmarkedsintegrering i Norden (publisert)

Delrapport 12: To create and share – the remarkable success and contested future of the Nordic Social-Democratic Model (publisert)

Delrapport 13: Innovation and innovation policy in the Nordic region (publisert)

Delrapport 14: Demokrati og deltakelse

Hovedrapport

Referansegruppa er sammensatt av følgende personer:

Norge: Stein Reegård (LO) og Solveig Torsvik (AP)

Sverige: Lasse Thörn (LO) og Morgan Johansson (Socialdemokraterna)

Danmark: Jan Kærra Rasmussen (LO) og Kasper Graa Wulff (Socialdemokraterne)

Finland: Tapio Bergholm (SAK) og Mikko Majander (Sorsa Foundation)

Island: Margrét S. Björnsdóttir (Samfylkingin) og Halldor Grönvold (ASI)

FEPS: Signe Hansen



Reformernes tid

Landene i Norden har klare likhetstrekk. Med sine små åpne økonomier, velutviklede velferdsstater og organiserte arbeidsliv, har de gitt opphav til begrepet «de nordiske modellene». NordMod2030 er et nordisk forskningsprosjekt som skal identifisere og diskutere hvilke utfordringer landene vil måtte takle i årene fram mot 2030. Hensikten er å bidra til at det blir utformet strategier som kan videreutvikle de nordiske modellene. Hovedrapporten vil legges fram i november 2014, og før den tid vil prosjektet publisere en rekke delrapporter og arrangere åpne seminarer.



Fafo

Borggata 2B/Postboks 2947 Tøyen
N-0608 Oslo
www.fafo.no

Fafo-rapport 2014:31
ISBN 978-82-324-0128-4
ISSN 0801-6143