

Det danske Gent-systems storhed – og fald?

Arbejdsløshedsforsikringen og den faglige organisering – den historiske baggrund og fremtidens udfordringer

Jesper Due og Jørgen Steen Madsen

Indledning

Det danske arbejdsløshedsforsikringssystem, der nu runder de 100 år, har været og er fortsat en medvirkende årsag til fagbevægelsens styrke. Den tætte forbindelseslinie mellem de faglige organisationer og arbejdsløsheds-kasserne har bidraget til en væsentlig højere organisationsgrad, end der ellers ville have været tale om. Det er den såkaldte *Gent-effekt*. Navnet er taget efter denne belgiske by, hvor systemet med offentligt understøttede a-kasser, der er kontrolleret af fagbevægelsen, for første gang blev en realitet i 1901, dvs. nogle få år før den første danske lov om arbejdsløshedsforsikring blev gennemført i 1907 med et lignende hovedprincip og vel at mærke her som en nationalt dækkende ordning.

Fagbevægelsens kontrol over den offentligt understøttede arbejdsløshedsforsikring har styrket de faglige organisationers magtressourcer i lønkampen mod arbejdsgiverne og har bidraget til udviklingen af reguleringen af arbejdsmarkedet gennem kollektive overenskomster. Samtidig har det ført til korporative arrangementer, hvor parterne er inddraget i gennemførelsen af lovændringer og deltager i implementering og administration af lovgivningen. Det har understøttet partssystemet. Den særlige udvikling af arbejdsløshedsforsikringssystemet i Danmark er således en nøglefaktor i udviklingen af den danske model, der kendetegnes ikke alene af et stærkt kollektivt forhandlingssystem på arbejdsmarkedet præget af selvregulering, men også af tætte forbindelseslinier mellem parterne og det politiske system.

Hovedprincippet i arbejdsløshedsforsikringen som et system med a-kasser, der er tilknyttet de faglige organisationer og dermed giver fagbevægelsen en høj grad af institutionel kontrol, er blevet fastholdt indtil i dag. Men det seneste tiår synes Gent-effekten at have været aftagende, hvilket bl.a. kan læses ud af den faldende organisationsgrad siden toppunktet i midten af 1990'erne. Spørgsmålet er, om denne erosion af Gent-systemet, der ikke alene er et isoleret dansk fænomen, men også har vist sig i de to andre nordiske "*Gent-lande*", Sverige og Finland (Böckelman og Uusitalo 2006, Johivuori 2006,

Kjellberg 2006), også på sigt vil ændre både reguleringen af arbejdsmarkedet og arbejdsmarkedsparternes inddragelse i den politiske beslutningsproces. Måske er det enden på vejen for de særlige nordiske arbejdsmarkedsmodeller – i hvert fald hvis det vurderes ud fra de finske erfaringer. Her antages det, at et fortsat fald i organisationsgraden

”... kan føre til fundamentale forandringer i løndannelsen og underminere den nordiske arbejdsmarkedsmodel.”¹

Vurderet i et fremtidsperspektiv ud fra denne antagelse er den danske arbejdsløshedsforsikrings 100 års jubilæum måske også tæt på at være slutpunktet for de grundlæggende principper, der har været gældende lige fra starten i 1907 og indtil nu?

Noget entydigt svar på dette spørgsmål kan næppe gives ud fra den viden, vi har i dag, og slet ikke inden for rammerne af et kapitel i et jubilæumsskrift. Men vi vil forsøge at nærme os et svar ved at efterspore udviklingen af det danske arbejdsløshedsforsikringssystem set i lyset af dets betydning for den faglige organisering. Hvordan kom dette system til verden, og hvordan kunne det fastholdes i så lang en periode?

Det centrale punkt er, hvori de faglige organisationers institutionelle kontrol bestod, og hvordan denne kontrol kunne sikre et stigende medlemstal? Gent-effekten med løftet i organisationsgraden hviler på forudsætningen om et *dobbeltmedlemskab*, dvs. at alle, der ønsker at forsikre sig mod arbejdsløshed, ikke alene må indmelde sig i en arbejdsløshedskasse, men også skal tilslutte sig den dertil knyttede faglige organisation – og vice versa. Men i det mindste set ud fra en umiddelbar betragtning, så bygger denne forudsætning om dobbeltmedlemskabet på en *illusion*. Der er ikke noget formelt juridisk grundlag for, at lønmodtagere, der vil forsikre sig mod arbejdsløshed, også skal tilslutte sig fagforeningen – nærmest tværtimod.

Hvordan de faglige organisationer alligevel har kunnet sikre dobbeltmedlemskabet og fastholde det gennem det meste af et århundrede, skal vi analysere i den følgende gennemgang, hvor historien om arbejdsløshedsforsikringens betydning for den faglige organisering indkredses. Vi vil i denne analyse

1 Bäckerman og Uusitalo 2006: 300, vores oversættelse.

koncentrere os om tre knudepunkter i arbejdsløshedsforsikringssystemets udvikling.²

For det *første* etableringen af det danske Gent-system i 1907. Herunder indtages den efterfølgende lovgivning frem til 1921 – bl.a. med lov om arbejdsanvisning i 1913 – da det først var her, at systemet som helhed var etableret (Nørgaard 1997:201-02).

For det *andet* reformen af Gent-systemet i perioden 1967-70, hvor arbejdsløshedsforsikringen blev tilpasset udviklingen af den generelle velfærdsstat, uden at princippet, der sikrede fagbevægelsens centrale position, blev anfægtet.

Og endelig for det *tredje* Fogh-regeringens *frihedspakke* i 2001-02, der førte til en ophævelse af princippet om de fagligt baserede a-kasser ved at åbne generelt op for tværgående a-kasser. Først dermed blev det til en reel mulighed at bryde forbindelseslinien mellem den etablerede fagbevægelse og a-kasserne og sætte sig ud over dobbeltmedlemskabet.

A-kassernes opståen som led i fagforeningernes almindelige politik

Allerede med etableringen af de første fagforeninger i Danmark i 1870'erne blev opgaven med at hjælpe medlemmer under arbejdsløshed taget op. Noget egentlig understøttelse kunne disse relativt små og svage organisationer ikke yde, men en form for rejsehjælp var til at overkomme. Man talte om denne hjælp som et "*Lægemiddel mod Arbejdsløsheden*" (Bruun 1938:468). Det blev brugt i fagforeningernes forsøg på at kontrollere arbejdsanvisningen inden for deres respektive områder, hvor rejsehjælp til unge svende kunne bidrage til at undgå overopfyldning af det lokale arbejdsmarked. Det var en praksis, der gik tilbage til laugstiden og de farende svende, men det var rent faktisk mest i de fag, der aldrig havde været organiseret som laug, at rejsehjælpen blev anvendt af de nye fagforeninger (Bruun 1938:468-69). Med krisen i anden halvdel af 1870'erne blev fagbevægelsen næsten elimineret, men da den begyndte at komme på fode igen i 1880'erne, blev spørgsmålet om arbejdsløshed og arbejdsanvisning med det samme væsentlige områder for de efterhånden stærkere faglige organisationer.

2 Gennemgangen bygger bl.a. på vores egen undersøgelse af arbejdsløshedsforsikringens etablering i Danmark (Due og Madsen 1978) suppleret med et par andre oversigtsværker (Andersen et al. 1981, Nørgaard 1997). Nørgaards ph.d.-afhandling kan karakteriseres som *værket* om arbejdsløshedslovgivningens historie – specielt hvad angår det politiske spil. Dette arbejde har derfor været en væsentlig inspiration for os i vores gennemgang af de skiftende reformer. Men vi har også til brug for vores særlige problemstilling gennemgået en række primærkilder. I den forbindelse har vi som vanligt fået uvurderlig bistand af Henning Grelle fra ABA.

Nogen form for offentlig hjælp til arbejdsløse kom ikke på tale – udover den almindelige fattighjælp, som indebar tab af borgerlige rettigheder. Private indsamlinger af et vist omfang blev gennemført i særligt hårde tider, men ellers måtte arbejderne klare sig selv. Den beskedne hjælp, der kunne ydes af de faglige organisationer, blev både af de organiserede selv og af omverdenen opfattet som et led i fagforeningernes faglige kamp. Det kunne til tider være vanskeligt at skelne mellem hjælp under arbejdsløshed og hjælp under strejke. Og da der under den økonomiske krise i anden halvdel af 1880'erne blev rejst krav om offentlig hjælp, var holdningen i det regerende parti Højre, at arbejderne selv gennem storkonflikten i jernindustrien i 1885 var skyld i den stigende arbejdsløshed. Det kunne ikke være meningen, at statskassen skulle fungere som reservestrejkekasse (Nørregaard 1943:345).

Fra 1890'erne blev organisationerne til landsdækkende forbund, som på den ene side søgte at sikre monopol på deres fagområder, bl.a. ved efterhånden med held at kontrollere *arbejdsanvisningen* på trods af arbejdsgivernes modstand. På den anden side blev der enten direkte gennem fagforeningerne eller gennem tilsluttede arbejdsløshedskasser ydet *hjælp til arbejdsløse* medlemmer, så man undgik, at stigende arbejdsløshed førte til, at bunden gik ud af lønniveauet. I den anden fase af organisationsopbygningen var der som udgangspunkt igen fortrinsvis tale om rejsehjælp, men som man nærmede sig århundredeskiftet, blev det også i en vis udstrækning til udbetaling af ydelser til de fastboende medlemmer.

Der var betydelig skepsis blandt arbejderne over for arbejdsløshedsforsikring, men da det efterhånden viste sig, at a-kasserne kunne være et effektivt middel mod løntrykkeri, forsvandt modstanden. Fra midten af 1890'erne var fagbevægelsen så stærk, at lønniveauet ikke gav sig så meget i perioder med stigende arbejdsløshed (Auring 1948:125). I bedre tider kunne a-kasserne fungere direkte som et offensivt middel i lønkampen. På virksomheder, hvor det ikke var muligt at sikre tilfredsstillende lønforhold, kunne de organiserede arbejdere opsiges deres stillinger og modtage understøttelse, hvorefter sådanne virksomheder blev blokeret. Men vigtigst var det at sikre de generelle lønninger under de tilbagevendende lavkonjunkturer. Der blev skabt en bund under lønniveauet. Det var det, der gjorde arbejdsløshedsforsikring attraktiv for alle fagforeningsmedlemmer – også dem med relativ lav arbejdsløshedsrisiko, fordi de risikerede at blive ramt, hvis de arbejdsløse ikke havde andre muligheder end at agere som løntrykkere.

I virkeligheden havde arbejdsløshedsforsikringen således som udgangspunkt to formål: 1) den var et middel i de faglige organisationers lønkamp, og 2) den bidrog til at afbøde arbejdsløshedens virkninger for de organiserede arbejdere. Og frem til århundredeskiftet var det første formål afgørende. Så-

ledes havde understøttelse under strejker absolut førsteprioritet i forhold til hjælp under arbejdsløshed mv., når ledelsen i fagbevægelsen vurderede den understøttelsesvirksomhed, de faglige organisationer efterhånden havde fået sat i gang (Jensen og Olsen 1901:304).

Problemet med a-kasserne som med de fleste andre frivillige socialforsikringer var, at det var vanskeligt at få de dårligst stillede lønmodtagere med. Det gjaldt på dette tidspunkt i Danmark både for sygekasser og arbejdsløsheds-kasser. Det var baggrunden for, at a-kasserne blev startet blandt de bedst stillede arbejdere med typograferne i front, mens eksempelvis arbejdsmændene og byggefagene med den udprægede og store sæsonarbejdsløshed meget længe holdt sig fra dette område. For disse grupper var arbejdsløshedsrisikoen for høj til, at man skønnede det muligt at etablere et sikringsystem. Kontingentet ville blive så stort, at fagforeningernes medlemmer i betydeligt omfang ville forlade organisationerne.

Der er tale om det fænomen, der kaldes de frivillige socialforsikrings ”*tragiske lov*” (Auring 1948:130). Finansielt set kan frivillige forsikringer derfor ikke stå alene, men må suppleres med en form for offentlig støtte. Der kom allerede i 1892 en lov om statsanerkendte sygekasser, der betød betydelig offentlig støtte, og som førte til stor vækst i sygekassernes medlemstal (Due og Madsen 1978:47).

Derimod var det meget vanskeligere at opnå et tilsvarende system med offentlige tilskud på arbejdsløshedsforsikringsområdet. Den socialdemokratiske gruppe i Folketinget stillede fra 1896-97 og de følgende år frem til 1902 hvert år forslag om støtte til fagforeningernes arbejdsløshedsforsikring, men det blev afvist. Og denne modstand var først og fremmest begrundet i, at a-kasserne blev opfattet som en integreret del af fagforeningerne, og dermed som et middel den ene part kunne råde over i lønkampen (Due og Madsen 1978:39-50, Philip 1947:64).

”... det herskende Flertal i Rigsdagen (var) betænkeligt ved at overlade Statsmidler til Forvaltning af Fagforeningerne, der foruden at være politiske Foreninger var faglige Kamporganisationer ...”³

Efter århundredeskiftet kom der for alvor gang i opbygningen af a-kasser, således at det i 1906 var 44 forbund, dvs. tre fjerdedele af det samlede antal, der udbetalte understøttelse. Hjælpen var dog meget skævt fordelt, således at langt den overvejende del blev udbetalt af nogle få forbund med en relativt

begrænset arbejdsløshedsrisiko som fx typografer og smede. Og selv disse forbund måtte hurtigt give op i længerevarende arbejdsløshedsperioder. Store grupper måtte nøjes med sporadisk hjælp om nogen hjælp overhovedet. Således var det fortsat umuligt at få oprettet en arbejdsløshedskasse i tilknytning til Dansk Arbejdsmandsforbund.

Der var derfor i høj grad brug for at få sikret offentlig støtte. Samtidig med at Socialdemokratiet og fagbevægelsen pressede på, kom der også fra konservativ side forslag om et offentligt arbejdsløshedsforsikringsystem, som efter fagbevægelsens opfattelse ville løsrive systemet fra fagforeningerne (Kristensen 1922:78). På foranledning af Venstre blev disse to mere eller mindre modsatrettede forslag i 1903 sendt til behandling i den allerede nedsatte invaliditets- og alderdomskommission, der nu også skulle finde en løsning på spørgsmålet om arbejdsløshedsforsikring.

De faglige organisationer fastholdt presset for at opnå støtte til deres a-kasser, og endelig i 1906 afgav kommissionen sin betænkning, der indeholdt et forslag til lov om anerkendte arbejdsløshedskasser. Dette forslag blev med ubetydelige ændringer enstemmigt vedtaget af Rigsdagen i foråret 1907. I 1913 fulgte lov om arbejdsanvisning, og i 1921 blev de to love samlet til en. Det er således fra dette tidspunkt, at det samlede arbejdsløshedsforsikringsystem i Danmark kan siges at være blevet etableret med dets karakteristiske korporative struktur, hvor partstyrede organer fik betydelig administrativ indflydelse på både lokalt og centralt niveau. En form for *multiniveau korporatisme*, der generelt siden har karakteriseret samspillet mellem parterne på arbejdsmarkedet og det politiske system ikke mindst på arbejdsmarkedspolitikens område (Mailand 2001, Nørgaard 1997:165, 201-02, Due og Madsen 1978:61-77).

Det danske Gent-system

Med vedtagelsen af lov om arbejdsløshedsforsikring i 1907 blev etableret et statsligt understøttet system, der byggede på frivillig forsikring gennem a-kasser under de faglige organisationers kontrol. Forsikringselementet blev fastholdt, så en væsentlig del af byrderne blev båret af de forsikrede selv. Det offentlige tilskud var derfor fastsat til maksimalt halvdelen af omkostningerne, og gennem justeringerne i de følgende årtier blev de forsikredes andel forhøjet. Støtten var således et godt stykke under det niveau, både Socialdemokratiet og fagbevægelsen havde håbet på, men den var tilstrækkelig til, at man nu i meget højere grad end tidligere kunne realisere det dobbelte formål med a-kasserne både at styrke fagbevægelsen i lønkampen og sikre medlemmerne økonomisk under arbejdsløshed. Man måtte dog acceptere, at det blev udelukket at udbetale arbejdsløshedsunderstøttelse under strejke og lockout.

Inspirationen var sygekasserne og den belgiske arbejdsløshedsforsikringsordning, det såkaldte Gent-system, der med udgangspunkt i denne belgiske by var blevet etableret i 1901, og som byggede på offentlig støtte til et frivilligt forsikringssystem kontrolleret af de faglige organisationer. Men der var derudover – som Asbjørn Sonne Nørgaard har fremhævet det – betydelige forskelle. I modsætning til Gent-systemet var den nye danske ordning landsdækkende. Den økonomiske støtte til de belgiske a-kasser blev desuden ydet på grundlag af kassernes omkostninger, hvor den nye danske lov gav tilskud efter indtægter. Faktisk var det belgiske system således mere socialt end det danske. Her spillede det en rolle, at de mere velflagte forbund ikke ønskede at bidrage for meget til grupper med en højere arbejdsløshedsrisiko. I Danmark byggede man således på en form for solidaritet, der var mere intern i forhold til egen faggruppe end ekstern i forhold til lønmodtagerne som helhed. Derved blev fra starten indbygget et problem for organisationer med høj arbejdsløshedsrisiko, som ustandselig kom i vanskeligheder. Det problem blev først endelig løst med reformen i anden halvdel af 1960'erne.

En tredje væsentlig forskel var, at der i Belgien allerede på dette tidspunkt fandtes konkurrerende fagforeninger. Den offentlige støtte gik således typisk til flere forskellige kasser inden for samme område, hvor man i Danmark i realiteten kom til at understøtte et etableret fagforeningsmonopol (Nørgaard 1997:182-84, Vater 1932:10-11, 14).⁴

Det kan være vanskeligt at forstå, hvordan en lovgivning med et sådant indhold kunne gå enstemmigt igennem en rigsdag med borgerligt flertal. Specielt når man tænker på, at arbejdsgiverne var særdeles skeptiske over for det nye system. Det styrkede fagbevægelsen alt for meget, at administrationen af a-kasserne blev et rent fagforeningsanliggende – om end under statsligt tilsyn – specielt fordi lovgivningen ikke i første omgang omfattede spørgsmålet om arbejdsanvisningen, som i stigende omfang også var kontrolleret af fagforeningerne og dermed kunne anvendes som våben i den faglige kamp (Agerholm og Vigen 1921:266).

Afgørende i den sammenhæng var det, at det kun var få år siden, at den langvarige forfatningskamp var blevet afsluttet med Systemskiftet i 1901. Først her overtog Venstre med flertallet i Folketinget regeringsmagten fra Højre. Bondepartiet Venstre og det fremvoksende socialdemokrati havde under for-

4 I den internationale videnskabelige litteratur anvendes stadig udtrykket Gent-systemet som betegnelse for den særlige form for arbejdsløshedsforsikring, der karakteriseres ved at være kontrolleret af faglige organisationer. Vi bruger det derfor også her, selv om det i dag faktisk er diskutabelt, om der stadig reelt er et Gent-system i Belgien. Et væsentligt kendetegn ved systemet er, at der er tale om frivillige forsikringsordninger, men i Belgien er arbejdsløshedsforsikringen i dag obligatorisk (Lind 2006:3).

fatningskampen en vis alliance, og arbejderbevægelsen stod derfor i kampen for offentlig støtte til a-kasserne ikke overfor en samlet borgerlig front.

Samtidig skal det fremhæves, at gennembruddet på arbejdsløshedsforsikringsens område i begyndelsen af 1900-tallet ikke var en enlig svale. 1890'erne og det første årti i det nye århundrede var i høj grad de formative år for den danske aftalemodel og opbygningen af den tidlige velfærdsstat. Når det gjaldt aftalemodellen blev storlockouten i 1899 afsluttet med indgåelsen af *Septemberforliget*, der fastslog princippet om regulering af løn- og arbejdsvilkår gennem kollektive overenskomster. Selv om der stadig var store modsætninger mellem arbejdere og arbejdsgivere, var det her, at grunden blev lagt til en fælles forhandlingskultur med vægt på at finde løsninger, der kunne overvinde de konfliktende interesser. Allerede året efter den første arbejdsløshedsforsikringslov i 1907 fulgte Augustudvalget af 1908, der førte til lov om forligsinstitution og arbejdsret i 1910.



■ Efter vedtagelsen af loven om anerkendte arbejdsløshedskasser fortsatte forberedelsen af lovgivning på arbejdsmarkedsområdet, bl.a. om forligsinstitution. Forberedelsen fandt sted i "Augustudvalget af 1908", der er fotograferet i anledning af udvalgets første møde i 1908. Billedet er stillet til rådighed af Arbejderbevægelsens Bibliotek og Arkiv (ABA).

Der blev allerede taget de første skridt til den tidligere velfærdsstat i begyndelsen af 1890'erne med lovene om alderdomsunderstøttelse og om statsanerkendte sygekasser i 1891 og 1892. Der blev gennemført forbedringer af fabrik- eller arbejderbeskyttelseslovgivningen i 1901 og 1913. Og en lov om tvungen ulykkesforsikring blev en realitet i 1898. I første omgang var det for industrien, men i de følgende år frem til 1908 kom efterhånden også de andre erhverv med. Den obligatoriske ulykkesforsikring førte i 1898 til stiftelsen af Arbejdsgivernes Ulykkesforsikring, der bidrog til samlingen af arbejdsgiverne i DA samme år.

Der var således lagt forskellige spor for opbygningen af et system til afhjælpning af arbejdsløshedens virkninger. Man kunne have valgt et obligatorisk forsikringsystem som ulykkesforsikringen, eller man kunne have valgt at følge den skattefinansierede alderdomsforsørgelse. Men i sidste instans var det principperne for sygekasserne og det nye belgiske Gent-system, der blev fulgt. For begge de borgerlige partier var det ideologisk tiltrækkende, fordi det i høj grad byggede på princippet om *hjælp til selvhjælp*. For Socialdemokraterne var det en fordel, fordi deres tætte allierede i fagbevægelsen allerede kontrollerede systemet.

Rent praktisk var det nærliggende at anvende det apparat, der allerede var under kraftig opbygning, og som med sygekasserne havde vist sig at fungere effektivt. Det var et relativt enkelt system, hvorved man undgik opbygning af et stort statsligt bureaukrati. Derudover var det Venstres interesse, at det nye system i videst muligt omfang minimerede omkostningerne for landbruget. Det var netop tilfældet med en frivillig forsikringsordning, der byggede på organisationer, der kun havde fodfæste i byerne. For Højre var det vigtigt, at forsøge på at fastholde det politiske greb om bybefolkningen, og derfor måtte der med indrømmelser dæmmes op mod det fremvoksende socialdemokrati.

Alligevel kan det set retrospektivt være vanskeligt at fatte, hvordan man i den grad var parat til at bidrage til at styrke den nye store politiske konkurrent. Man kan da også spore en betydelig ambivalens i de borgerlige politikeres syn på loven – bl.a. gennem deres indlæg i Folketinget. Det gælder både den konservative ordfører, den fremtrædende nationaløkonom L.V. Birck, og den senere Venstre-statsminister Niels Neergaard. På den ene side blev det fremhævet, at der ikke måtte blive tale om fagforeningstvang – og at a-kasser og fagforeninger formelt skulle være selvstændige enheder. Men på den anden side blev det tilføjet, at forudsætningen for, at et frivilligt system kunne fungere, var, at de etablerede faglige organisationer fuldt og helt bakkede op om systemet, ellers kunne man ikke sikre, at alle de organiserede – herunder grupper med relativ lille arbejdsløshedsrisiko – tilsluttede sig a-kasserne.

Fx fremhævede Birck, at der aldrig kunne gives offentlig støtte til organisationer, som i arbejdsgivernes øjne blev opfattet som kamporganisation rettet mod dem. Men samtidig understregede han, at det var nødvendigt, at alle fagligt organiserede uanset arbejdsløshedsrisiko blev en del af a-kasserne. Derfor var det en afgørende forudsætning, at fagforeningerne bakkede op om systemet. Til gengæld skulle a-kasserne så også underlægge sig en statslig kontrol (Rigsdagstidende, Folketingets Forhandlinger 1906-07: 2453-54, 5654).

Fagforeningerne måtte tvinge alle deres medlemmer ind i a-kasserne, tilføjede Birck, og i det synspunkt blev han sekunderet af Niels Neergaard, der fremhævede, at det netop kun kunne lade sig gøre gennem a-kasser i tilknytning til de eksisterende faglige sammenslutninger. Det ville samtidig give en effektiv selvkontrol mod misbrug, fordi kasserne havde et klart økonomisk incitament til at holde omkostningerne og dermed medlemmernes kontingent nede. Kontrollen ville derimod formentlig blive tvivlsom under en

”... bureaukratisk Maskine, som var sat i Gang af en Statsforsikringsanstalt.”⁵

Birck tilføjede direkte, at a-kasserne på denne måde ville blive et direkte middel for de faglige organisationer i lønkampen, fordi systemet ville beskytte lønniveauet. Derfor var arbejdsløshedsforsikring også en fordel for de grupper af arbejdere, der havde en begrænset arbejdsløshedsrisiko (Rigsdagstidende, Folketingets Forhandlinger:2454).

Det er utvivlsomt en væsentlig effekt, men det er – som det blev fremhævet af fagbevægelsen – en effekt, der er uafhængig af, hvordan systemet er bygget op. Det er muligheden for at få understøttelse under ledighed, der sikrer bunden under lønniveauet. Den samme beskyttelse ville derfor også ligge i et rent offentligt understøttelsessystem uden for fagforeningernes kontrol (Bundvad et al. 1945:77). Dette væsentlige formål ved arbejdsløshedsforsikringen kunne således også være nået af fagbevægelsen, hvis loven havde indført et obligatorisk statsstyret forsikringssystem – eller evt. et system med en direkte skattefinansieret arbejdsløshedsydelse som i den moderne socialdemokratiske velfærdsstat.

Fordelen ved Gent-systemet, dvs. en ordning under fagforeningernes kontrol, var derfor set fra fagbevægelsens synsvinkel først og fremmest, at man fik fastslået princippet om *dobbeltmedlemskabet* og dermed opnået et stærkt

5 Rigsdagstidende, Folketingets Forhandlinger 1906-07:2473

instrument til rekruttering og fastholdelse af medlemmer. Gent-systemet er da også af mange blevet vurderet som utroligt fordelagtigt for de faglige organisationer. Det eliminerer på det nærmeste det såkaldte *free rider-problem*, dvs. at det for den enkelte bedst kan betale sig at stå udenfor, når blot der er tilstrækkelig opbakning til, at fagforeningen kan virke effektivt. Arbejdsløshedsforsikringen er et så attraktivt gode, at det også sikrer opslutning af de fleste potentielle free-ridere (Kjellberg 2006:88, Lind 2004:621, Lipset et al. 2005:19, Nørgaard 1997:171, 175, 311).

Selv om de borgerlige understregede, at der ikke måtte blive tale om fagforeningstvung, så var det i realiteten det, der blev resultatet af den nye ordning. Der synes at være en logisk sammenhæng mellem kravet om, at medlemskab af a-kassen skulle gøres obligatorisk for alle fagforeningsmedlemmer, og det omvendte krav, at medlemskab af a-kassen også måtte indebære et samtidigt medlemskab af den dertil knyttede faglige organisation. Det var i hvert fald den praktiske effekt, som kunne fastslås, da de første 25 år med offentligt understøttet arbejdsløshedsforsikring blev markeret.

”Medlemstallet i de enkelte Kasser faldt fra Begyndelsen ret nøje sammen med Medlemstallet i de tilsvarende faglige Organisationer, hvilket stod i Forbindelse med, at disse sidste ved dertil sigtende Vedtagelser havde gjort det til en obligatorisk Forpligtelse for deres Medlemmer at være tilsluttet den til Faget knyttede anerkendte Arbejdsløsheds-kasse. Dette Forhold var naturligvis af stor betydning for Forsikringen, der derved paa Forhaand var sikret en relativ stor og fast Medlemsbestand, hvad der selvsagt spillede en vigtig Rolle for Risikoens Udregning og Begrænsning. Omvendt optoges i Arbejdsløsheds-kasserne kun faa Personer, der ikke tillige var Medlemmer af vedkommende faglige Organisation, uagtet Medlemskab i en saadan Organisation efter Lovene var uden Forbindelse med Adgangen til Optagelse i en anerkendt Arbejdsløsheds-kasse.”⁶

Venstre og De Konservative accepterede dette system med delvist åbne øjne. Måske fordi de havde forestillet sig, at den statslige kontrol, der samtidig blev indført, ville begrænse fagforeningernes position mere end tilfældet blev. Sådanne illusioner prægede også Dansk Arbejdsgiverforening, der fx ønskede, at de nu statskontrollerede arbejdsløsheds-kasser fremover skulle forestå arbejdsanvisning, der indtil da ellers mest havde ligget i fagforeningerne. I praksis var der ingen forskel på, om det lå det ene eller det andet

sted, når der var sammenfald mellem ledelsen af a-kasse og fagforening (Agerholm og Vigen 1921:267).

Det kontrollerende statslige apparat blev i realiteten relativt begrænset. Det bestod af en arbejdsløshedsinspektør, der kun havde ganske få embedsmænd under sig. Systemet blev styret med opbygningen af et korporativt organ, arbejdsløshedsnævnet, med arbejdsløshedsinspektøren i spidsen. Det var kun et topartssystem, idet det herudover alene omfattede repræsentanter for arbejdsløshedskasserne. Højre søgte under folketingsbehandlingen for-gæves også at få arbejdsgiverne repræsenteret, men det blev afvist af både Socialdemokratiet og Venstre. Specielt Venstre ønskede at bygge på et princip om sammenhæng mellem det økonomiske ansvar og institutionel kontrol. Da arbejdsgiverne ikke skulle yde noget bidrag, og det derfor alene var de forsikrede arbejdere, der bar den økonomiske byrde, var det derfor også kun a-kasserne som blev repræsenteret. Derved blev det understreget, at der var tale om et system, hvor den etablerede fagbevægelse fastholdt en høj grad af institutionel kontrol.

Arbejdsgiverne blev derimod repræsenteret i de trepartsorganer, der nationalt og lokalt blev oprettet i forbindelse med den efterfølgende lov om arbejdsanvisning i 1913, hvor DA trods betydelig skepsis valgte at indgå et kompromis om opbygningen sammen med De samvirkende Fagforbund. Arbejdsgiverne fik yderligere repræsentation i forbindelse med styringen af den ekstraordinære hjælp, fordi der her blev indført et arbejdsgiverbidrag, og de dermed også fik et finansielt ansvar (jf. loven af 1921). I arbejdsløshedsnævnet blev repræsentanterne for a-kasserne suppleret med fire folketingsmedlemmer i 1914.

Men alt i alt var det fagforeningerne, der kontrollerede deres eget system. Typisk blev der således nok iværksat et offentligt arbejdsanvisningssystem, men det kom reelt kun til at fungere i forhold til landbruget, privat hushjælp samt ikke-organiserede lønmodtagere. A-kasserne kontrollerede således anvisningen på deres egne faglige områder. Fordelen set fra fagbevægelsens side var, at det var dem, der sad på det udøvende apparat og dermed besad initiativretten og kunne sætte dagsordenen (Due og Madsen 1978:66-126, Nørgaard 1997:165-202).

Instrumenterne, der sikrede kontrollen

Vi kan på baggrund af denne gennemgang fastslå, hvad det var for midler, der sikrede de faglige organisationer en fortsat kontrol over a-kasserne og princippet om dobbeltmedlemskab.

1. Der var ganske vist en formel opdeling mellem fagforening og a-kasse, men reelt var der tale om en *personalunion*. Dermed kontrollerede de faglige organisationer a-kasserne.
2. Der blev gennemført en faglig afgrænsning, der i realiteten var en afgrænsning, der fulgte grænselinierne mellem de etablerede fagforbund.
3. Selv om der blev oprettet en offentlig arbejdsanvisning, fastholdt arbejdsløshedskasserne kontrollen med anvisningen af deres egne medlemmer inden for deres eget faglige område.
4. Forhøjet kontingent for medlemmer af a-kassen, der ikke ønskede at tilslutte sig den faglige organisation. Dette kontingent kunne – jf. nedenfor – gå helt op til mellem 70 og 100 pct.

”Dette var naturligvis et magtfuldt økonomisk incitament til at tilslutte sig en faglig organisation, og det er netop hvad institutionel kontrol handler om.”⁷

De faglige organisationer havde sikret sig stærke instrumenter til at presse eventuelle modvillige lønmodtagere. Hvis de ville forsikres mod arbejdsløshed, kunne de kun henvende sig til de kasser, der blev kontrolleret af de eksisterende fagforeninger – selv om de ikke ønskede at være med i en sådan. Og det var vanskeligt at modsætte sig presset for dobbeltmedlemskab. De kunne insistere på at stå på deres ret, men i de få tilfælde, hvor det lykkedes, var der mulighed for at pålægge dem et ekstrakontingent. I realiteten kunne lønmodtagere, der gjorde sig for meget ud til bens, risikere at komme i en situation, hvor det blev særdeles vanskeligt at komme til at udøve deres erhverv.

Den faktiske udvikling var således i skarp kontrast til de borgerlige politikeres insisteren på, at ingen skulle kunne tvinges ind i en fagforening, fordi man ønskede at blive forsikret mod arbejdsløshed. Sat på spidsen kan man sige, at de borgerlige var imod fagforeningstvang, men ved at give de fagforeningskontrollerede arbejdsløshedskasser økonomisk støtte og opbygge et partsorienteret styresystem, hvor fagbevægelsen kontrollerede den daglige administration, var effekten nærmest statsunderstøttet fagforeningstvang.

Intern skepsis i fagbevægelsen

Det er vores konklusion, at det direkte forbud mod arbejdsløshedsunderstøttelse under konflikt i sammenhæng med indførelsen af statslig kontrol ikke var nogen hæmsko for fagbevægelsen, der samlet set høstede store fordele af det nye a-kassesystem. Men der var på den venstrefløj, der i de følgende

⁷ Nørgaard 1997:298, vores oversættelse.

år voksede frem i fagbevægelsen, en mere skeptisk holdning over for at blive en del af et offentligt system. Skarpt formuleret blev det frygtet, at de kasser, der var etableret som fagbevægelsens kampmiddel, ville udvikle sig som en del af et statsligt kontrolapparat vendt mod medlemmerne.

Også blandt mere moderate, solide socialdemokratiske fagforeningsfolk kunne spores en vis bekymring over at få indskrænket de faglige kampmidler. Det kunne dog ikke afholde de etablerede a-kasser fra at tilslutte sig systemet. De opnåede alle statsanerkendelse i løbet af de første to år efter lovens gennemførelse i 1907. I Sverige var frygten for eventuelle negative effekter ved statsregulering større. Her blev Gent-systemet først gennemført i 1935, men endnu i 1940 var kun en femtedel af LO's medlemmer tilsluttet en statsanerkendt a-kasse. Fx var Metalarbejdernes a-kasse etableret allerede i 1897, men først i 1942 blev den statsanerkendt (Kjellberg 2006:94).

Selv om fagbevægelsen blev styrket af arrangementet, blev det også hurtigt erfaringen i Danmark, at de offentlige midler ikke blev givet uden modydelse. Der fulgte krav med, som til tider skabte en rollekonflikt for lederne i de lokale fagforeninger og a-kasser. Som det blev formuleret i De samvirkende Fagforbunds officielle undervisningsmateriale for tillidsmænd, så

"... er Tillidsmændene ikke alene Repræsentanter for deres Kammerater i Organisationen, men ogsaa for Stat og Kommune. Det er derfor af største Vigtighed, at Administrationen finder Sted paa en i alle Forhold uangribelig Maade."

Hvis ikke der blev holdt orden i systemet, kunne selv undskyldelige fejl i offentligheden hurtigt føre til beskyldninger om "misbrug", "fagforeningstyranteri" o. lign. (Bundvad et al. 1945:78, Galenson 1952:201-02).

Kritikken fra venstrefløjens og de traditionelle fagforeningskæmper gav dog ikke anledning til større problemer internt i fagbevægelsen. Den største hurdle, der skulle overvindes, var at få overbevist nogle af de store grupper med høj arbejdsløshedsrisiko om, at arbejdsløshedsforsikring også var en fordel for dem. Disse vanskeligheder centrerede sig især om *Dansk Arbejdsmandsforbund (DAF)*, hvor det – som nævnt ovenfor – i mange år var umuligt at opnå flertal for oprettelsen af en særlig a-kasse for arbejdsmænd. Hovedsynspunktet var, at arbejdsløshedsrisikoen var så omfattende, at oprettelsen af en a-kasse ville sende det samlede kontingent på himmelflugt, og det ville betyde, at mange arbejdere i mere sikre stillinger og med mere begrænset arbejdsløshedsrisiko helt ville forlade fagforeningen.

I 1904 forsøgte DAF's ledelse med M.C. Lyngsie i spidsen at få oprettet en arbejdsløshedskasse. Det blev vedtaget med stort flertal af forbundets kongres, men samtidig var det en del af denne vedtagelse, at den endelige afgørelse skulle foregå ved en urafstemning med krav om ikke mindre end 4/5's flertal. Det var en meget demokratisk tænkt form for mindretalsbeskyttelse, fordi ordningen skulle være obligatorisk, men det betød samtidig, at forslaget var umuligt at få vedtaget. I 1906 blev historien gentaget. Der var igen stort kongresflertal, men denne gang faldt forslaget ved et almindeligt knebent flertal ved urafstemningen.

Med vedtagelsen af loven i 1907 var situationen en anden, og der var ved en ny urafstemning nu flertal for at gennemføre en a-kasse med obligatorisk medlemskab for alle forbundets medlemmer. Det blev mødt af et ramaskrig fra mange afdelinger, og for at undgå splittelse vedtog forbundets ledelse at stille de enkelte afdelinger frit. Det var dermed i modsætning til det ellers gældende princip i den nye ordning. Den nye a-kasse opnåede statsanerkendelse i slutningen af 1907 og begyndte udbetalingerne året efter.

Det var uholdbart, at arbejdsmændene fulgte andre regler, end de øvrige forbund, og i 1908 vedtog DAF's kongres, at medlemskab i a-kassen herefter skulle være obligatorisk. Ikke alle afdelinger ville bøje sig for dette diktat, og det endte med, at en række lollandske afdelinger med Nakskov og Maribo i spidsen forlod forbundet i 1910. Først i 1917 var holdningen ændret så meget, at den store Maribo afdeling igen tilsluttede sig DAF og arbejdsmændenes a-kasse.

Arbejdsmændene overvandt efterhånden helt den indre splittelse, men det var en hård proces, der fortæller noget om forbundets historiske tradition for stærke og selvstændige afdelinger. Vanskelighederne var nok også en effekt af, at det nye system havde en finansieringsordning, der ikke tog hensyn til forbundenes forskellige arbejdsløshedsniveau. Derfor nåede kontingentet for forbundene med høj arbejdsløshedsrisiko op på et niveau, som gav ikke mindst arbejdsmændene problemer. Det var således ikke modstand mod det nye statsunderstøttede system som sådan, der var årsag til problemerne i DAF. De var forårsaget af en frygt for, at det meget høje kontingent ville undergrave den indre solidaritet i forbundet, dvs. at medlemmerne med den laveste arbejdsløshedsrisiko helt ville forlade organisationen (Due og Madsen 1978:73-77, 139-40, Kristensen 1922:80, Olsen 1947:79, 482-84).

Madsen Mygdal og Den kristelige a-kasse

Der er siden systemets etablering gennem årene blevet gennemført utallige revisioner af lovgivningen. Ikke mindst forårsaget af, at de tilbagevendende kriseperioder nødvendiggjorde ekstraordinære hjælpeforanstaltninger. Pro-

blemerne blev forstærket af, at loven ikke var særlig solidarisk, hverken i forhold til den offentlige støtte eller indbyrdes mellem lønmodtagergrupperne. De dårligst lønnede med højeste risiko måtte bære de tungeste byrder og kom derfor tilbagevendende i vanskeligheder. Det gjaldt ikke mindst for Dansk Arbejdsmandsforbunds a-kasse.

Alle disse ændringer var dog uden effekt for magtbalancen i det etablerede system, hvor princippet om fagbevægelsens kontrol med a-kasserne ikke blev anfægtet. Det så derimod ud til, at den stærkt liberalistiske Venstre-regering, der havde magten i slutningen af 1920'erne under Madsen Mygdals ledelse, var ude i et mere åbent ideologisk felttog vendt mod fagbevægelsen og Socialdemokratiet. Sådant blev det i hvert fald i høj grad bedømt i samtiden, og sådan er der også ofte blevet set på det siden hen. Men den ændring af loven om arbejdsløshedsforsikring og arbejdsanvisning, der blev gennemført i 1927 var nu i sine virkninger mere sammensat end som så.

I retorikken og i regeringens hensigter var der ingen tvivl om, at det var et formål at svække den socialdemokratiske arbejderbevægelse. Ud fra den liberalistiske ideologi var arbejdsløshedsunderstøttelse en tvivlsom foranstaltning, idet hovedsynspunktet var, at markedet gennem tilpasningen af lønningerne kunne løse problemet. De monopoliserende fagforeninger modvirkede markedskræfterne, og derfor var det et selvstændigt formål at skære i den offentlige støtte. Den nye lov indførte da også en række økonomiske forringelser af de arbejdsløses forhold. Så set i det lys var det en lovgivning vendt mod a-kasserne og deres medlemmer.

Men samtidig blev der med loven gennemført en ændring af hele fordelings-systemet af de offentlig tilskud. Der blev indført et princip, der skævdelte tilskuddet således, at de dårligst stillede kasser med højeste arbejdsløshedsrisiko fik flere midler end de bedre stillede med lavere arbejdsløshedsrisiko. Dette mere solidariske fordelingsprincip blev da heller ikke ændret igen, efter at Madsen Mygdal-regeringen blev væltet i 1929. Det blev tværtimod fastholdt og udbygget. Som påpeget af Sonne Nørgaard var det således paradoksalt nok den mest liberalistiske borgerlige regering i det danske demokratiske historie, der gennemførte spiren til det solidariske hovedprincip, som siden kom til at præge arbejdsløshedslovgivningen (Vater 1932:198-200).⁸

8 Det hører med til historien, at det var den daværende arbejdsdirektør, Aage Vater, der var ophavsmanden til det nye, mere socialt retfærdige system. Han konstaterer derfor også med tilfredshed i jubilæumsskriftet for arbejdsløshedsforsikringens første 25 år, at Socialdemokratiet, der i første omgang vendte sig helt imod forslaget på grund af den medfølgende økonomiske nedskæring, efterfølgende fastholdt princippet, da de kom med forslag til forbedringer (Vater 1932:199).

Ud fra den liberalistiske grundholdning ville regeringen heller ikke fravige princippet om sammenhængen mellem økonomisk ansvar og institutionel kontrol. Da det offentlige tilskud blev beskåret kraftigt, blev sammensætningen af de partistyrede organer ændret, så repræsentanterne for Folketinget, der havde været med siden 1914, røg ud. Dermed blev effekten af den nye lov, at den etablerede fagbevægelse fastholdt – og nærmest yderligere fik underbygget – kontrollen med a-kasserne.

Et skridt, der indtil for nylig har været anset for at være af mindre afgørende betydning – en slags ideologisk drilleri – var at pille ved princippet om *den faglige afgrænsning* af a-kasserne. Der blev indført en bestemmelse om, at der kunne oprettes tværgående, nationalt dækkende forsikringskasser, og det førte i 1929 til etableringen af det daværende Kristeligt dansk Fællesforbunds arbejdsløshedskasse.

Det var et led i en mange årtier gammel kamp mellem den etablerede, socialdemokratiske fagbevægelse og den alternative kristelige enhedsorganisation (for lønmodtagere og arbejdsgivere), hvor Venstre ud fra liberale holdninger imod fagforeningstvung støtte de kristelige – bl.a. ved at søge at begrænse fagforeningernes kampmidler, som fx indførelsen af den berygtede ”*tugthuslov*” (Kaarsted 1991:27-28). Åbningen for tværfaglige kasser var et skridt i denne overordnede kamp.

Den etablerede fagbevægelse og Socialdemokratiet var stærkt imod denne potentielle begrænsning af fagbevægelsens institutionelle kontrol, men da den nye socialdemokratiske-radikale regering, der trådte til i 1929, i næsten hele det første årti ved magten kun havde flertal i Folketinget, mens Venstre og De Konservative fortsat kontrollerede Landstinget, kunne loven ikke ændres på dette punkt. Først i 1936, da SR-regeringen endelig opnåede flertal i Landstinget, blev det benyttet til, at fjerne den tværfaglige mulighed igen ved en lovændring året efter. Og så var det slut med den kristelige a-kasses statsanerkendelse (Nørgaard 1997:274-80).

I 1950 skete der en ny vending i historien om tværfaglige a-kasser, da der blev gennemført et klassisk mudret kompromis med Socialdemokratiet og Venstre som hovedaktører. Udgangspunktet var endnu engang de økonomiske vanskeligheder, som plagede a-kasserne med størst arbejdsløshedsrisiko – herunder ikke mindst Dansk Arbejdsmandsforbunds a-kasse. Venstre-regeringen under Knud Kristensen i perioden 1945-47 gennemførte i 1946 en forhøjelse af det særlige børnetillæg, uden at der blev givet a-kasserne refusion for denne udgiftsstigning. Det blev en stærk belastning for flere a-kasser, og den efterfølgende socialdemokratiske regering forsøgte derfor i 1948 at få gennemført 75 pct. refusion, men uden at få lovforslaget igennem. Et

midlertidigt tillæg kunne dog samle flertal i finansudvalget, men da det ikke løste problemet, blev forslaget om øget refusion fremsat igen i slutningen af 1949. Det var nærsten samtidig med, at Venstre genfremsatte et forslag om at give den kristelige a-kasse statsanerkendelse. Dermed var der lagt op til det klassiske kompromis gennem en pakkelse, der dels forbedrede a-kassernes økonomi og ikke mindst bragte arbejdsmændenes a-kasse ud af det økonomiske uføre, dels gav Kristeligt dansk Fællesforbunds a-kasse statsanerkendelse som en undtagelse fra lovens bestemmelse om den faglige afgrænsnings af a-kasserne. Hovedprincippet blev således fastholdt, men en enkelt alternativ a-kasse slap igennem nåleøjet.

Som det hed dengang i LO's beretning, så betød det ikke en ændring af fagbevægelsens principielle modvilje mod den gule organisation. Men når man kunne løse et stort problem ikke mindst for arbejdsmændene, så var det prisen værd. De kristelige havde før haft statsanerkendelse uden at kunne rykke noget, og det blev med rette formodet, at de også nu kun ville være i stand til at samle mikroskopisk tilslutning (Arbejdsdirektoratet 1950-51:50, DsF 1950: 25-26, Nørgaard 1997: 310).

Ikke desto mindre lå der i fravigelsen af dette princip spiren til en svækkelse af den etablerede fagbevægelses institutionelle kontrol. Det var faktisk med åbningen for tværfaglige a-kasser, at den etablerede fagbevægelses magt for alvor blev truet et halvt århundrede senere.

Begrænsning af ekstrakontingent

I sig selv var Den kristelige A-kasse dog i mange årtier en meget begrænset trussel. De etablerede faglige organisationer fastholdt deres institutionelle kontrol over arbejdsløshedsforsikringen. Et af de mere håndfaste instrumenter til at fastholde dobbeltmedlemskabet – muligheden for at opkræve et betydeligt ekstrakontingent – blev der derimod skredet ind overfor allerede i forbindelse med en mindre lovændring i 1942.

Som nævnt ovenfor kunne ekstrakontingentet nå helt op mellem 70 og 100 pct., og det blev kritiseret af både de borgerlige partier og DA. I fagbevægelsen forsvarede man sig med, at det ikke var et særligt udbredt fænomen. Partierne benyttede ikke desto mindre lejligheden til at tage spørgsmålet op i 1942. Helt uden saglig begrundelse var ekstrakontingentet ikke, idet der ifølge arbejdsdirektoratet af fagforeningerne blev afholdt en del administrative omkostninger for a-kasserne, og uden ekstrakontingent ville de såkaldte gule medlemmer af a-kasserne, dvs. forsikrede som ikke samtidig var fagforeningsmedlemmer, slippe for at betale til det. Desuden blev der

argumenteret med, at ikke-fagforeningsmedlemmerne havde en højere arbejdsløshedsrisiko.

Diskussionen endte med enighed om at sætte en grænse for ekstrakontingentet på 33 1/3 pct., idet der af ovennævnte grunde var enighed om, at der var dokumentation for et vist ekstrakontingent. Det blev ganske vist aldrig en del af den vedtagne lov. Det var ikke nødvendigt, fordi ministeren lovede at realisere det som en administrativ praksis ved en ændring af den såkaldte Mønstervedtægt (jf. § 30, stk. 11), som a-kasserne skulle følge i deres vedtægter. Og dette løfte blev naturligvis holdt.

Hvor mange a-kasser, der havde indført adgangen til at udskrive ekstrakontingent i deres vedtægter, er ikke blevet gjort op, men ifølge Arbejdsdirektoratet var det *en del*. Det kan derfor sluttet, at det formentlig var et udbredt fænomen, dvs. et instrument, som mange a-kasser havde. Derimod var det en sjælden foreteelse med de helt ekstreme ekstrakontingenter på 70-100 pct. oveni. DA kunne således kun give to eksempler på dette. Og den konkrete anvendelse af muligheden var i praksis også meget begrænset. Ifølge De samvirkende Fagforbund var det vist ikke mere end 10 medlemmer i alt i hele landet. Tilsyneladende var virkningen af mere præventiv art, men som sådan til gengæld effektiv.

Systemet med ekstrakontingent fik lov til at fortsætte, men det blev fortsat udsat for kritik fra de borgerlige partier. I begyndelsen af 1960'erne foreslog således Venstre og De Konservative, at hjemlen til ekstrakontingent blev fjernet helt. De ønskede at få fastslået, at kontingentet til a-kassen ikke måtte sættes højere for de forsikrede medlemmer, der ikke samtidig var medlem af et fagforbund, end for de forsikrede med dobbeltmedlemskab (Folketingstidende 1961-62, Tillæg B:1041-43). Den socialdemokratisk-radikale regering havde dog flertal til at blokere forslaget.

Allerede med en lovændring i 1957 var der blevet foretaget en opdeling af kontingentet på forsikringsbidrag og administrationsbidrag. Det indebar, at den offentlige kontrol blev koncentreret om forsikringsdelen, mens administrationsbidraget i højere grad var en sag for kasserne (Arbejdsdirektoratet 1957-58:48-49). Med reformen i anden halvdel af 1960'erne blev kontingentet til forsikringsdelen gjort ens for alle, da staten overtog den marginale risiko. Dermed var det alene administrationsbidraget, der kunne variere.

Muligheden for forskellige kontingentsatser for fagforeningsmedlemmer og ikke-fagforeningsmedlemmer blev reduceret, og det førte til et eksplicit

forbud mod ekstrakontingent til sidstnævnte gruppe. Som det hedder i den nugældende bekendtgørelse:

”Der kan ikke kræves højere administrationsbidrag af medlemmer, der ikke er medlem af en faglig organisation, end af de øvrige medlemmer.”⁹

Selv om dette middel til at presse ikke-fagforeningsmedlemmer blev fjernet, ændrede det dog ikke ved forholdene i praksis. Det reelle dobbeltmedlemskab var fortsat gældende helt frem til 1990’erne.¹⁰

Indimellem blev der dog i offentligheden rejst diskussioner om denne fagforeningstvung – som det blev udlagt af nogen. I sådanne tilfælde blev det fastslået – fx i principielle afgørelser fra Arbejdsnævnet – at der formelt juridisk ikke kunne stilles krav om samtidigt medlemskab af et fagforbund som betingelse for medlemskab af en a-kasse. Fx kan nævnes en afgørelse fra midten af 1950’erne. Tilsvarende blev det i 1978 på baggrund af et spørgsmål til arbejdsministeren indskærpet over for a-kasserne, at der skulle være uhindret adgang til medlemskab af en a-kasse uden samtidigt medlemskab af den faglige organisation (Arbejdsdirektoratet 1956-57:50, 1978:63, Folke­tingstidende 1978:439-41).

Men heller ikke sådanne understregninger fra officiel side ændrede ved, at det fortsat var den almindelige praksis, at der for stort set alle var tale om et dobbeltmedlemskab.

Mulighed for konkurrerende a-kasser

Stramningen af muligheden for ekstrakontingent i 1942 skete på baggrund af en offentlig debat om arbejdsløshedskassernes tilknytning til fagforbundene. De borgerlige partier med Venstre i spidsen frygtede fortsat misbrug, og med samlingsregeringen under besættelsen havde de et stærkere magtgrundlag end under 1930’ernes SR-styre til at presse ændringer igennem. Samtidig med ekstrakontingentet blev spørgsmålet om *det reelle monopol*, som de eksisterende forbund havde via den faglige afgrænsning af kasserne, også taget op. Der var ikke basis for direkte at få åbnet for tværfaglige kasser igen, men det lykkedes at få givet ministeren en administrativ mulighed for i

⁹ §1, stk. 4 i bekendtgørelse nr. 1623 af 13/12/06 om betaling af medlems- og efterlønsbidrag til en a-kasse.

¹⁰ Der var dog og er fortsat en undtagelse vedrørende ekstrakontingent fra ikke-fagforeningsmedlemmer for de såkaldte vederlagsfrie a-kasser, hvor de tilknyttede faglige organisationer betaler a-kassens samlede administrationsudgifter. Det er Malerfaget og Maritim A-kasse, Blik og Rørs A-kasse samt Ledernes A-kasse, der på grund af denne fordeling af omkostningerne har mulighed for at opkræve et ekstra kontingent hos de medlemmer, der alene er med i a-kassen.

ganske særlige tilfælde at anerkende en kasse inden for et område, hvor der i forvejen var en sådan kasse i tilknytning til et forbund.

Det var – som vi har set – netop det væsentligste punkt, hvor det danske Gent-system fra 1907 adskilte sig fra det belgiske forbillede. I Belgien eksisterede der konkurrerende fagforeninger, og dermed blev der også konkurrence mellem de hertil knyttede a-kasser. I Danmark understøttede den nye lovgivning derimod med sin faglige afgrænsning, der fulgte de etablerede forbund, et reelt monopol.

Den nye åbning i 1942 fik da også nogle til at vejre morgenluft. Ifølge arbejdsgiverne kunne det få betydning, hvis der eksempelvis blev etableret en a-kasse

”... uafhængigt af det nuværende socialdemokratiske prægede Handels- og Kontormedhjælperforbund.”¹¹

I fagbevægelsen regnede man dog ikke med en reel konkurrence, da der ville blive

”... stillet ret strenge Betingelser for Aabning af en saadan Kasse.”¹²

Det viste sig også i praksis, at den etablerede fagbevægelses monopol heller ikke gennem denne mulighed blev anfægtet (Arbejdsdirektoratet 1942-43:29, DA 1941-42:37-38, DsF 1942:32-33, Rigsdagstidende, Tillæg B, 1961-62:1043, Nørgaard 1997:298).

Muligheden for at godkende en a-kasse nr. to inden for et fagligt afgrænset område lå i en bemyndigelse til arbejdsministeren, og da denne gennem det meste af perioden – bortset fra nogle få år – var socialdemokrat, siger det sig selv, at åbningen ikke fik nogen effekt. Det var baggrunden for, at Venstre og De Konservative i forbindelse med en lovændring i 1962 fremsatte et ændringsforslag, som skulle fjerne ministerens ret til at nægte anerkendelse af en a-kasse, hvis der allerede i forvejen var en anerkendt a-kasse på området.

”Bestemmelsen har i praksis vist sig at være til hinder for, at visse organisationer kan få imødekommet deres ønske om at opnå adgang til oprettelse af statsanerkendte arbejdsløshedskasser.”¹³

11 DA 1941-42:38

12 DsF 1942:33

13 Folketingstidende 1961-62 Tillæg B:1042.

Dette ændringsforslag kunne ikke samle flertal. Venstre havde til gengæld allerede i 1950 med undtagelsen for Den kristelige A-kasse – som nævnt ovenfor – fået Socialdemokratiet med på at åbne for en konkurrent, der ad åre skulle få en vis betydning. Og i den følgende periode blev der på funktionærområdet og akademikerområdet yderligere givet plads for tværfaglige kasser. Med afslutningen på ”krigen” mellem LO og FTF i 1973 skulle det dog vise sig ikke at være a-kasser, som kom til at konkurrere med den etablerede fagbevægelses institutionelle kontrol. Denne kontrol blev snarere udvidet til nye områder, idet den etablerede fagbevægelse fra 1970’erne kan siges at bestå af tre hovedorganisationer, LO, FTF og AC, der nok i en vis udstrækning konkurrerer, men som i hovedsagen har fordelt arbejdsmarkedet mellem sig.

Andre eksempler på tværgående kasser

Starten på denne nye udvikling var statsanerkendelsen af Dansk Kommunalarbejderforbunds a-kasse i 1957, der skete efter mange års forgæves forsøg. Modstanden mod at anerkende DKA var bl.a. begrundet i, at der var tale om et tværgående forbund, som organiserede offentligt ansatte med kortvarig eller ingen uddannelse inden for mange forskellige faglige områder. På den måde lignede DKA Arbejdsmandsforbundet, hvis a-kasse havde opnået statsanerkendelse, men der var både i Arbejdsdirektoratet og i det LO-kontrollerede A-kassernes Samvirke betænkelighed ved at bøje principperne om den faglige afgrænsning for meget. Det hang formentlig også sammen med, at DKA – selv om forbundet var medlem af LO – var i kontinuerlig kamp om medlemmer bl.a. med Dansk Arbejdsmands- og Specialarbejderforbund (senere SiD).

Til sidst lykkedes det dog at overvinde modstanden, og den undtagelse fra den faglige afgrænsning, der var givet fra starten til arbejdsmændenes a-kasse, således også langt om længe givet til DKA’s kasse i 1957. Til gengæld demonstreredes det dermed tydeligt, at det ikke så meget handlede om hensyn til den faglige afgrænsning, men om institutionel kontrol for den etablerede fagbevægelse under LO. Derfor blev det vanskeligt at argumentere imod med en saglig begrundelse, da det i begyndelsen af 1960’erne blev aktuelt på lignende måde at anerkende en tværfaglig a-kasse under den på daværende tidspunkt stadig – i hvert fald i manges øjne – konkurrerende hovedorganisation, FTF.

DKA’s svingdørskurs

Lige siden DKA blev etableret som landsdækkende organisation i 1920, forsøgte forbundet af få sin arbejdsløshedskasse statsanerkendt, men i mange årtier uden resultat. DKA’s a-kasse fungerede derfor som en fuldstændig privat kasse uden statsstøtte og herunder uden den almindelige overflytnings-

ret fra én arbejdsløshedskasse til en anden. Økonomisk kunne det slæbe af, fordi der var tale om et område med begrænset arbejdsløshedsrisiko. Dertil kom, at a-kasemedlemskab var obligatorisk og således også omfattede gruppen af tjenestemænd, der udgjorde ca. halvdelen af medlemmerne. Det var den eneste større gruppe af tjenestemandsansatte o.lign., der var omfattet af en a-kasse helt frem til 1960'erne. Den private kasse under DKA byggede således på en stærk intern solidaritet.

Mulighederne for offentlig støtte var ikke desto mindre tiltrækkende og derfor forsøgte DKA til stadighed at opnå statsanerkendelse. Det var bl.a. begrundet i, at konkurrerende organisationer inden for LO-familien til tider advarede medlemmer mod overflytning til DKA i forbindelse med ansættelse i det kommunale område, fordi DKA ikke kunne tilbyde en statsanerkendt a-kasse. Det var heller ikke ualmindeligt at betegne DKA som en gul fagforening (Kommunalarbejderen nr. 4, april 1967, DKA's ekstraordinære kongres 9. april 1976:21).

I løbet af 1950'erne blev bestræbelserne på at opnå anerkendelse forstærket. Situationen blev tilspidset, da den daværende arbejdsgiversammenslutning Købstadsforeningen i 1954 på et årsmøde vedtog, at købstæderne burde indføre bestemmelser om, at de fortrinsvis skulle beskæftige medlemmer af en statsanerkendt arbejdsløshedskasse. Det blev i DKA opfattet som en hjælp, men det kunne også ende som en katastrofe, hvis det igen viste sig umuligt at gennembryde modstanden mod statsanerkendelsen.

I sidste instans lykkedes det, da forbundet gik direkte til LO's formand Eiler Jensen og statsminister H.C. Hansen, der efter et møde fik lagt pres på beslutningsprocessen. Derefter fik DKA's a-kasse med virkning fra 1. april 1957 statsanerkendelse. Det indebar ud over opnåelse af det offentlige tilskud også, at medlemmerne kunne overflyttes fra én kasse til en anden uden at miste rettigheder (Larsen-Bjerre 1974:116).

Det blev i DKA opfattet som en væsentlig styrkelse af forbundets position. Nu var man for alvor en del af det store LO-fællesskab. Men hvor længe var Jeppe i paradiset? Den store reform af arbejdsløshedsforsikringen, der – jf. nedenfor – blev gennemført i 1967 slog bunden ud af økonomien i DKA's arbejdsløshedskasse. Med denne reform overtog staten det økonomiske ansvar for dagpengene, og til gengæld blev kontingentet for alle gjort ensartet uanset arbejdsløshedsrisiko. For DKA's vedkommende betød det en kontingentstigning til a-kassen på over 300 pct. For medlemmerne – ikke mindst den store tjenestemandsgruppe – stod det slet ikke i forhold til den begrænsede arbejdsløshedsrisiko. Den interne solidaritet, der havde båret kassen gennem mange årtier, kunne ikke udvides til en ekstern solidaritet, så man

også skulle bidrage til de mange udenfor forbundet med højere arbejdsløshedsrisiko.

Dertil kom, at loven indeholdt en opstramning, der betød, at ca. 4.000 deltidsansatte i forbundet ikke længere kunne opnå dagpenge. Det var derfor et samlet forbund, der besluttede – i sidste instans ved urafstemning – at frasige sig statsanerkendelsen og fortsætte som en privat forsikringsordning (Kommunalarbejderen, nr. 1, januar 1967, nr. 4 april 1967, Larsen-Bjerrre 1974: 140-41).

Økonomisk var der ikke de store problemer i at fortsætte som en privat kasse, men mindre end et tiår senere var situationen fuldstændig forandret. Med tjenestemandreformen af 1969 blev der lagt op til en udvikling med stadigt flere overenskomstansatte og færre tjenestemænd, og samtidig slog fra midten af 1970'erne arbejdsløsheden igennem i et omfang, så også DKA's medlemmer blev ramt i større omfang end tidligere. Det økonomiske grundlag for kassens virksomhed forsvandt simpelthen i løbet af meget kort tid. A-kassen var i frit fald med et månedligt underskud i 1976 på omk. 1 mio. kr.

Det var en simpel nødvendighed igen at opnå et offentligt tilskud. Fra midten af 1970'erne forsøgte DKA derfor at opnå statsanerkendelse. Der var heller ikke længere et problem vedrørende deltidsforsikring, idet der med en lovændring i 1970 igen blev åbnet op for de deltidsbeskæftigede. Spørgsmålet var blot, hvordan man atter kunne komme ind i varmen. Efter de gældende regler var der en overgangsperiode på fire år, før a-kassen kunne få statsstøtte. Så længe kunne man ikke vente, og det blev prøvet med forskellige mere eller mindre fantasifulde konstruktioner at komme udenom overgangsbestemmelsen. På trods af velvillig bistand af den socialdemokratiske arbejdsminister, Erling Dinesen, var det umuligt at få ændret loven, så man kunne sikre DKA ret til tilskud fra dag ét. Det var kun muligt at få sikret en dispensationsbestemmelse, så ministeren kunne se bort fra overgangsperioden i særlige tilfælde mod betaling af en bod.

Resultatet blev derefter, at DKA kunne få medlemskab med virkning fra 1. april 1976 med øjeblikkelig statsrefusion, så man kunne få dækket det månedlige tab på 1 mio. kr. Betingelsen var, at forbundet til gengæld indbetalte et beløb på 20 mio. kr. til statskassen. Det var mange penge for forbundet, men det var på relativt kort sigt en særdeles god forretning, og det var derfor også en tilfreds forbundsledelse, der den 9. april samme år på en ekstraordinær kongres i Odense kunne fremlægge forslag om, at forbundets a-kasse igen skulle indtræde på lige fod med de øvrige statsanerkendte a-kasser. En indstilling, der blev vedtaget enstemmigt (DKA's ekstraordinære kongres 9. april 1976:12-18, 44).

Nogle af de relativt få repræsentanter, der et tiår forud havde stemt imod, da forbundet meldte sig ud af det offentlige system, kunne ikke lade være med at tage ordet på kongressen og udtrykke deres store tilfredshed med, at DKA nu igen var tilbage på sporet, hvor solidariteten ikke kun var gældende i egne rækker, men også omfattede den samlede LO-familie.

”Nu kan vi rejse panden igen ...”¹⁴

Det var udtalelser i *”bagklogskabens ulideligt klare skær”*. Forbundets interne sammenhold havde ikke kunnet holde til den store økonomiske byrde for den enkelte, som lovændringen i 1967 havde betydet, hvis ikke man havde besluttet at forlade de statsanerkendte a-kasser. Den ansvarlige forbundsledelse kunne næppe have gjort andet end at føre en slingrekurs i årtierne fra midten af 1950’erne til midten af 1970’erne. Historien om DKA’s kurs ind og ud og ind igen i det offentlige arbejdsløshedsforsikringsystem illustrerer således de problemer, som forbund med særlige forhold til tider har haft med a-kassesystemet. På den måde er historien parallel til vanskelighederne med etableringen af arbejdsmændenes a-kasse i begyndelsen af århundredet.

Politiske hensyn sikrede FTA trods modstand fra LO

Med godkendelsen af DKA i 1957 og den forudgående dispensation for den kristelige arbejdsløshedskasse var diget omkring princippet om den faglige afgrænsning ved at bryde sammen. Der var således ikke mange saglige argumenter at føre i marken, da den nye, partipolitisk neutrale hovedorganisation for funktionærer og tjenestemænd, FTF, i begyndelsen af 1960’erne søgte statsanerkendelse til en ny tværfaglig arbejdsløshedskasse, som man ville oprette for medlemsorganisationerne.

Initiativet i Folketinget blev taget af Venstre og De Konservative, der i marts 1959 stillede forslag om en ændring af arbejdsløshedsforsikringsloven, så det også blev muligt for funktionærorganisationer uden for LO at opnå statsanerkendelse. Det kunne ikke samle flertal, men partierne kunne enes om at nedsætte et udvalg, der skulle undersøge spørgsmålet nærmere. Det socialdemokratiske folketingsmedlem, formanden for smedeforbundet, Hans Rasmussen, tordnede imod, men kunne ikke hindre denne åbning.

På dette tidspunkt var der fortsat åben krig mellem FTF og LO. Det gjaldt ikke så meget de offentligt ansatte funktionærgrupper i FTF som skolelærere, sygeplejersker og de såkaldte guldsnore i CO II. Med disse organisationer havde LO’s tjenestemandsgrupper et udmærket samarbejde, som strakte sig

14 DKA’s ekstraordinære kongres 9. april 1976:21-22.

mange år tilbage. Slagsmålet handlede heller ikke så meget om den finansielle sektor, hvor FTF-organisationer for længst havde sikret sig monopol på forhandlingsretten. Derimod var der åben krig mellem LO's funktionærorganisation HK og de forskellige organisationer for privatansatte funktionærer under FTF, herunder ikke mindst S sammenslutningen af Firmafunktionærer (SFF), der blev betegnet som gule fagforeninger. Det var disse grupper, der specielt blev set som en trussel mod HK. For HK var det i slagsmålet om medlemmer en fordel at kunne tilbyde fagforening og a-kasse som en samlet pakke. Derfor ville SFF m.fl. få lettere ved at konkurrere med HK, hvis også FTF kunne få oprettet en statsanerkendt a-kasse og af samme årsag arbejdede LO imod en sådan udvikling.

Efter nedsættelsen af folketingsudvalget fremsatte FTF forslag om oprettelse af en ny tværfaglig a-kasse under FTF. Det blev vurderet, at den som minimum fra starten ville få ca. 3.000 medlemmer og således størrelsesmæssigt være på linie med mange af a-kasserne under LO. Det var dog tydeligt, at både den socialdemokratisk ledede regering og LO-forbundenes repræsentanter i udvalget ikke var parate til at acceptere en sådan ny tværfaglig kasse. Spørgsmålet blev igen debatteret i Folketinget i oktober 1960, hvor Venstre og De Konservative anklagede

"... Socialdemokratiet for at ville beskytte HK's monopolrettigheder på funktionærområdet."¹⁵

Hans Rasmussen, der var socialdemokratisk ordfører, var lidt i defensiven, men fremhævede, at en ny a-kasse først i praksis måtte bevise sin berettigelse, før den evt. kunne opnå statsanerkendelse. FTF tog ham på ordet, og den 8. marts 1961 blev den nye arbejdsløshedskasse, FTA, en realitet. Det skete samtidig med, at folketingsudvalget afgav betænkning. Her var kun de to FTF-repræsentanter for en anerkendelse af en ny tværfaglig a-kasse. Fler-tallet fandt, at det af forsikringsmæssige grunde næppe var hensigtsmæssigt at anerkende en FTF-kasse.

Det var en noget tynd, bureaukratisk argumentation, men under almindelige omstændigheder ville sagen herefter være afgjort og LO-forbundenes institutionelle kontrol sikret. Det var imidlertid åbenbart, at der politisk var en voldsom konkurrence om den stadigt voksende gruppe af funktionæransatte lønmodtagere i både den private og offentlige sektor. Derfor pressede de borgerlige partier fortsat på, og i Socialdemokratiet var der frygt for, at man ved at holde fast på modstanden mod en anerkendelse af FTF's nye a-kasse

15 Kreth 2002:58.

ville kaste de nye lønmodtagergrupper i armene på de borgerlige partier. De vælgermæssige hensyn måtte veje tungere end hensynet til LO i almindelighed og HK i særdeleshed. Derfor endte sagen med, at også Socialdemokratiet støttede FTF, således at FTA per 1. oktober 1963 opnåede statsanerkendelse. Det var således symptomatisk, at den socialdemokratiske statsminister, J.O. Krag allerede på FTF's kongres i 1962 deltog som gæst og holdt en tale til kongressen.

Det var ellers ikke, fordi den nye a-kasse kom særlig flot fra starten. Det lykkedes i løbet af de første to år frem til statsanerkendelsen kun at samle omkring 2.500 medlemmer. Forklaringen var selvfølgelig den igangværende højkonjunktur, der specielt for funktionærgrupperne betød, at incitamentet til at forsikre sig var ringe. Det fik bl.a. HK til at kritisere den nye a-kasse for ikke at bygge på det samme solidariske grundlag som LO-kasserne, hvor medlemskab af en a-kasse var obligatorisk for alle fagforeningsmedlemmer uanset arbejdsløshedsrisiko. Dette princip udgjorde et af de væsentligste fundamentaler for økonomien i forsikringsordningen.

Det var oplagt, at det ikke mindst var HK, der søgte at blokere for FTF. Forbundsformand Erling Dinesen bidrog således aktivt til den negative konklusion i betænkningen fra folketingsudvalget i 1961. Det var således – som påpeget af Sonne Nørgaard og Kreth – lidt af en historiens ironi, at det var samme Erling Dinesen, der som arbejdsminister i 1963 måtte skrive under på anerkendelsen af FTA og derved sætte Socialdemokratiets vælgermæssige interesser i forgrunden. Helt glemt sine rødder havde han dog ikke. Anerkendelsen var ikke ubetinget, idet FTA ikke fik den sædvanlige automatiske overflytningsret fra andre kasser. Indmeldelse i FTA kunne således først efter et år give ret til dagpenge. Det er klart, at det var en væsentlig buffer for HK i krigen mod SFF m.fl. Ifølge Dinesen kunne overflytningsret først komme på tale, når FTF og LO havde indgået en grænseaftale. Og det tog endnu et årti at nå så vidt.¹⁶

Først i 1973 lykkedes det at afslutte ”den åbne krig” og indgå *Borgfredsaftalen* mellem LO og FTF. Karakteristisk nok var betingelserne, som FTF sagde ja til på dette tidspunkt, at de få FTF-organisationer med SFF i spidsen, der ikke accepterede en grænseaftale med HK, måtte ekskluderes fra funktionærernes og tjenestemændenes fællesskab. Dermed var konkurrencen mellem FTF og LO ikke fuldstændig fjernet, men afgrænset så meget, at den også

16 Samme middel var blevet anvendt mod Kristelig A-kasse, da den – jf. ovenfor – fik statsanerkendelse i 1950. Dermed var mulighederne for at hverve medlemmer fortsat begrænset, og det var først, da A-kassen i 1981 vandt en sag mod staten ved Østre Landsret, at den fik almindelig overflytningsret og dermed langt bedre rekrutteringsmuligheder.

kunne håndteres på det private funktionærområde. Hovedorganisationerne gik ind i en ny æra, hvor de var mere gensidigt supplerende end konkurrerende.

Til gengæld slog SFF tilbage ved at erobre magten i FTA, som endnu havde begrænset bevågenhed i de andre organisationer og derfor relativt let kunne overtages. Der opstod den særegne situation, at SFF, der var ekskluderet fra FTF, havde den reelle kontrol over FTF's a-kasse. FTF-organisationerne blev derefter nødt til at forlade den a-kasse, som deres hovedorganisation havde startet godt et tiår forud. Og i stedet blev hurtigt stiftet en ny a-kasse under navnet FTF-A, der fra starten havde knapt 30.000 medlemmer og uden problemer opnåede statsanerkendelse.

Til gengæld kunne FTA fortsætte under SFF's kontrol for en gruppe af privatansatte kontorfunktionærer. Der eksisterede således også de næste årtier en organisation og a-kasse, der var parallel til HK.

"Hermed blev FTF-A og dermed FTF alvorligt svækket i hvervningen af nye medlemmer, fordi FTF-A i princippet ikke fik tilladelse til at optage privatansatte fra kontorområdet. Dette blev de følgende 25 år et stort handicap, idet løsningen på problemet først blev nået i 2000."¹⁷

Også for HK var SFF's fortsatte kontrol over en anerkendt a-kasse et problem. HK havde således stadig konkurrence fra en såkaldt gul organisation. Men nogen alvorlig trussel mod HK's institutionelle kontrol var der dog fortsat ikke tale om (Kreth 2002:57-63, 114-18, Nørgaard 1997:310-13).

Lovgivningens effekter på fagbevægelsens struktur

Den statslige anerkendelse og økonomiske understøttelse af a-kasser kontrolleret af de faglige organisationer betød på den ene side en styrkelse af fagbevægelsen. Men på den anden side medførte det også en statslig kontrol i et vist omfang. Selv om fagbevægelsen i med- og modspil med de organiserede arbejdsgivere i høj grad fik indflydelse på lovgivningen, så kom denne lovgivning også til at sætte rammer for såvel a-kassernes som fagforbundenes virksomhed.

Den største direkte indflydelse er utvivlsomt påvirkningen af fagbevægelsens eksterne struktur gennem krav til antallet af medlemmer i en a-kasse som betingelse for opnåelse af statsanerkendelse. I den første lov fra 1907 var minimumskravet på 50 medlemmer. Det blev i 1919 hævet til 100 medlemmer

¹⁷ Kreth 2002:118.

– en grænse der holdt i over 50 år. I 1962 foreslog Venstre og De konservative en stramning til 500 medlemmer, og selv om det ikke blev vedtaget, var det åbenbart, at så små faglige organisationer og a-kasser ikke kunne overleve ret længe. Det var dog først i 1970, at minimumstallet blev hævet til 1.000 medlemmer med en treårig overgangsperiode. Allerede i 1979 blev tallet – med endelig virkning fra 1985 – sat op til 5.000 medlemmer (Due og Madsen 2001:13-15, Nørgaard 1997:322, 331). Ved en lovændring i 2002 blev det med en overgangsperiode til 31. december 2007 sat op til 10.000 medlemmer.

LO kunne indtil 1960 ikke mindst karakteriseres som en hovedorganisation med et stort antal små medlemsforbund. En tredjedel af forbundene (23 ud af 68) havde under 1.000 medlemmer og over 60 pct. af forbundene (46 ud af 68) havde under 5.000 medlemmer. Den tætte forbindelseslinie mellem a-kasse og forbund betød, at kun en organisation, som kunne tilbyde arbejdsløshedsforsikring, var i stand til at tiltrække og fastholde medlemmer. Med de lovgivningsmæssige stramninger på a-kasseområdet blev de mindste fagforbunds mulighed for at overleve derfor efterhånden undergraved. Det begyndte allerede så småt i løbet af 1960'erne, hvor de helt små organisationers andel af medlemsforbundene blev reduceret fra en tredjedel til en fjerdedel (14 ud af 56 forbund i 1970), og i 1970'erne accelererede processen, således at der i 1980 kun var 3 forbund (ud af 40) med under 1.000 medlemmer tilbage. Frem til 1985 forsvandt på tilsvarende måde organisationer på under 5.000 medlemmer. I 1990 var således kun 3 ud af de i alt 30 tilbageværende forbund så små (Due og Madsen 2001:45-46).

Dette væsentlige skridt i retning af en omfattende strukturforandring, som det i mange årtier ikke var lykkedes at realisere gennem de interne processer i LO, blev således virkelighed ved et par simple ændringer af arbejdsløshedslovgivningen. Hovedbegrundelsen for opstramningerne var tidens tendens til samling i større enheder, som kunne danne basis for udlægning af opgaver til bæredygtige enheder inden for centralt fastsatte rammer. Et væsentligt element i den proces var Kommunalreformen af 1970, der reducerede antallet af kommuner drastisk. Og samme ræsonnement lå bag kravene om et øget medlemstal i de enkelte a-kasser.

”Løsningen af disse opgaver kræver enheder, der er tilstrækkeligt store til, at der kan etableres et hensigtsmæssigt kontorapparat, samtidig med at større enheder vil lette og effektivisere arbejdsdirektoratets tilsyn med kasserne.”¹⁸

18 Folketingstidende 1978-79, Tillæg A, Bind III: 2699, Folketingstidende 1969-70, Tillæg A, bind II:2411, Betænkning nr. 551:19.

Selv om LO's daglige ledelse havde et stærkt magtgrundlag i de mange små organisationer i spillet med de store fagforbund som Metal, HK og SiD, så var det alligevel også generelt i fagbevægelsen kærkomment med denne rationaliseringsproces, og derfor var det en udvikling, som LO uden de store betænkeligheder kunne bidrage til at fremme gennem støtte til justeringerne i lovgivningen.

Tilpasning til velfærdsstaten, men fortsat Gent-system

Den mest gennemgribende reform af arbejdsløshedsforsikringssystemet i Danmark fandt sted i anden halvdel af 1960'erne. Det var i den periode, hvor der blev sat turbo på den socialdemokratiske universelle velfærdsmodel med skattefinansierede velfærdsydelse. Reformen var da også en stærk tilpasning af det frivillige – om end statsunderstøttede – forsikringssystem til den nye velfærdsopbygning. Men trods denne udvikling, der bl.a. indbar, at staten overtog den marginale økonomiske risiko fra a-kasserne, blev der ikke ændret ved styringen gennem det korporative partssystem med a-kasser, der havde tæt tilknytning til den etablerede fagbevægelse. De faglige organisationer fastholdt den institutionelle kontrol.

Det havde fra 1907 været et hovedprincip, at der var en nøje sammenhæng mellem det økonomiske ansvar og den institutionelle kontrol. Da det stadig var medlemmerne selv, der gennem deres kontingenter bar hovedbyrden – om end der med loven blev givet et vist offentligt tilskud – blev det anset for rimeligt, at det også var a-kasserne og dermed i realiteten de faglige organisationer, der fortsat skulle have den institutionelle kontrol.

Allerede i 1957-58 var der – i øvrigt på trods af modstand fra arbejdsgiverne – blevet gennemført ændringer, der af hensyn til de hårdest trængte a-kasser mindskede sammenhængen mellem det indbetalte kontingent og den offentlige støtte. Et af elementerne var, at der blev lagt loft over kontingentet. Dermed var arbejdsløshedsunderstøttelsen set i arbejdsgivernes optik mere blevet en social forsorgsordning end et frivilligt forsikringssystem.

”Om det hidtil hævdede princip om kassernes selvstyre under disse omstændigheder stadig er forsvarligt og hensigtsmæssigt, kan der muligvis rejses berettiget tvivl.”¹⁹

Man kan nok sige, at arbejdsgiverne var en omgang for hurtigt ude med denne kritik, men derimod er der ingen tvivl om, at det banebrydende nye finansielle system, der blev indført med reformloven af 1967 i høj grad gjor-

19 DA 1957-58:65.

de arbejdsløshedsdagpengene, som de nu blev omdøbt til, til et offentligt finansieret velfærdsgode – om end det fortsat forblev en frivillig ordning, som lønmodtagerne selv skulle tilslutte sig.

Det store spørgsmål er derfor, hvordan det kunne gå til, at en så omfattende ændring i retning af det universelle velfærdssystem ikke samtidig kom til at anfægte de etablerede fagforbunds institutionelle kontrol? I første halvdel af 1960'erne stod det klart, at både Dansk Arbejdsgiverforening og de to store borgerlige partier, Venstre og De Konservative, principielt ønskede at gøre op med Gent-systemet og ændre arbejdsløshedsforsikringen til en obligatorisk ordning, der helst blev styret gennem et rent offentligt system. Også i Det radikale Venstre var der tilslutning til en sådan endnu mere gennemgribende ændring. Og alligevel endte det med en reform, der blev vedtaget med massiv opbakning. Selv om Gent-systemet blev fastholdt, stemte de borgerlige partier for reformen sammen med Socialdemokratiet.

Inden for den socialpolitiske teori havde det længe været en almindelig antagelse, at udviklingen måtte gå i retning fra de frivillige sociale forsikringssystemer til obligatoriske velfærdsordninger. Det blev meget direkte formuleret af den danske pioner inden for dette område Frederik Zeuthen:

”Den frivillig Socialforsikring med offentlige Tilskud og offentlig Regulering synes at være en betydningsfuld Overgangsform, hvorfra udviklingen som Regel fører videre til Tvangsforsikring eller skattefinansieret Forsorg.”²⁰

Behovet for økonomisk støtte fra staten gør det nødvendigt at gennemføre en vis statslig kontrol, og jo mere staten involveres i mere aktivt at bekæmpe arbejdsløsheden, jo mere må den statslige indflydelse på området blive. Det er åbenbart et synspunkt, der var aktuelt i den første efterkrigstids samfundsdebat. I hvert fald kan Zeuthen henvise til en af tidens store socialpolitiske administratorer og innovatorer, Orla Jensen, socialdirektør i Århus, som anbefalede etableringen af én forsikringskasse og pligt til at acceptere anvisning til arbejde i andre fag, dvs. en reel fjernelse af de enkelte a-kassers faktiske monopol på arbejdsanvisningen på deres respektive faglige områder (Zeuthen 1948:156).

Da der for alvor kom gang i opbygningen af den moderne velfærdsstat, var de socialdemokratiske arkitekter bag dette system også tilhængere af den universelle, skattefinansierede model. Det er derfor ikke for ingenting, at

20 Zeuthen 1948:131

der i moderne velfærdsteori opereres med et skandinavisk eller socialdemokratisk velfærdsregime, der bygger på et sådant universelt system (Esping-Andersen 1985, 1990). Når nu de borgerlige i første halvdel af 1960'erne gik ind for netop et sådant system på arbejdsløshedsforsikringens område, hvorfor slog socialdemokraterne så ikke til med en fuldstændig afskaffelse af Gent-systemet, i stedet for at holde fast i den traditionelle opbygning? Det enkle svar er naturligvis kampen om den institutionelle kontrol over en væsentlig samfundsinstitution, der – som fremhævet af Asbjørn Sonne Nørsgaard – førte til den paradoksale situation, at socialdemokraterne gik imod en udbygning af den socialdemokratiske velfærdsmodel, mens de borgerlige partier gik ind for det.

Logikken var, at fastholdelsen af Gent-systemet samtidig betød fastholdelsen af den socialdemokratiske orienterede fagbevægelses institutionelle kontrol over arbejdsløshedsforsikringen – selv om det økonomiske ansvar i høj grad blev løftet væk, mens en afskaffelse af Gent-systemet ville have stækket fagbevægelsens og dermed også Socialdemokratiets magt over en væsentlig samfundsinstitution. Parterne handlede således i overensstemmelse med deres interesse i at maksimere deres institutionelle kontrol.

Det skal dog tilføjes, at fagbevægelsen og Socialdemokratiet måtte give sig på et væsentligt punkt. A-kasserne mistede *kontrollen over arbejdsanvisningen*, der blev overtaget af et nyt statsligt system, AF, med regionale arbejdsformidlingskontorer svarende til den amtslige struktur. Til gengæld blev partsinddragelsen i styringen af dette system styrket på både regionalt og nationalt niveau, hvilket gav LO og DA en høj grad af fælles indflydelse.

Netop kontrollen over anvisningen på det faglige område var et af a-kassernes væsentlige midler, der bidrog til sikring af dobbeltmedlemskabet i såvel a-kasse som den tilknyttede faglige organisation. Det blev imidlertid i fagbevægelsen vurderet at være en acceptabel pris for de goder, som reformen i øvrigt indeholdt. Og det skulle da også vise sig, at afgivelsen af dette middel ikke ændrede ved princippet om dobbeltmedlemskab, der kom til at fungere uændret det næste kvarte århundrede.

Reformen var, som det hermed er fremgået, et *klassisk kompromis* mellem fagbevægelsens og arbejdsgivernes interesser. Det var et kompromis, der blev skabt mellem LO og DA i det såkaldte Wechselmann-udvalg, der i 1964 blev nedsat af arbejdsministeren. Udvalgsarbejdet tog sin tid, men da der politisk i 1966 blev sat pres på, gik det pludselig stærkt. Udvalget afleverede en ganske kort foreløbig rapport på kun 2 ½ side, hvor alle hovedprincipperne i den kommende reform blev listet op.

Sammen med rapporten fulgte et udarbejdet lovforslag, der blev vedtaget af Folketinget praktisk talt uden ændringer den 22. februar 1967. Loven indeholdt de nye finansieringsprincipper. De øvrige hovedelementer i reformen blev gennemført med lov af 23. juni 1968, der flyttede arbejdsløshedskassernes hidtidige kontrol med arbejdsanvisningen for deres medlemmer til nye offentlige arbejdsformidlingskontorer med virkning fra 1. april 1969. Endelig fulgte med lov af 24. marts 1970 bestemmelser, der placerede det nye AF-system centralt i en aktiv arbejdsmarkedspolitik med væsentlig partisinddragelse gennem det nye landsarbejdsnævn. Samtidig blev de lokale arbejdsmarkedsnævne reduceret til 14 – svarende til den nye amtsinddeling, der blev gennemført med den samtidige kommunalreform.

Den finansielle reform løste en gang for alle problemerne for kasserne med den høje arbejdsløshedsrisiko, idet kontingentet til forsikringen fremover skulle være det samme for kasser med samme dagpengeniveau. Dette kontingent skulle indbetales til staten, der derefter dækkede samtlige udgifter til dagpenge. Derudover skulle betales et administrationsbidrag, som kasserne selv kunne fastsætte. Dagpengeniveauet fik et løft, så det kom op på max. 80 pct. af den hidtidige løn. For fagbevægelsen var det et af hovedmålene, at man skulle nå en ydelse, der udgjorde en reel indtægtserstatning. Om 80 pct. var tilstrækkeligt til det, kan diskuteres, men det varede ikke længe, før man fik niveauet op på 90 pct. Til gengæld var det en af arbejdsgivernes største bekymringer, at der på den måde blev skabt for lille forskel mellem løn og dagpenge, så incitamentet til at tage arbejde blev mindsket.

Arbejdsgiverne var også bekymrede over, at statens overtagelse af det økonomiske ansvar betød, at a-kassernes direkte økonomiske incitament for at undgå misbrug forsvandt. Det har efterfølgende været opfattelsen – der også deles af nogle i fagbevægelsen – at der faktisk skete en vis ændring i a-kassernes holdning til overtrædelse af diverse bestemmelser. Nu var det ikke længere medlemmerne, men staten der betalte (Schade-Poulsen 2006:112-13).

Selv om fjernelsen af a-kassernes kontrol med anvisningen var et afgørende mål for arbejdsgiverne, var det således et gode, som de kom til at betale en høj pris for. Når det blev accepteret, var det derfor kun som en midlertidig løsning. Samme synspunkt havde Venstre og De Konservative. Selv om de stemte for loven i 1967 – under det røde kabinet – afleverede de en mindretalserklæring, der fastslog, at spørgsmålet burde tages op af den siddende Socialreformkommission. Håbet var, at en centraliseret og offentligt styret enhed kom til at overtage administrationen af arbejdsløhedsforsikringssystemet. Det var desuden en udbredt tanke, at der skulle indføres ét samlet

socialt bidrag som afløser for de mange forskellige ordninger, fx sygedagpenge, ulykkesforsikring og arbejdsløshedsforsikring.

Alt det blev der dog ikke noget af – selv om der i starten af 1968 kom en ny borgerlig VKR-regering. Fagbevægelsens institutionelle kontrol over arbejdsløshedsforsikringen forblev uændret. Det var endda VKR-regeringen, der gennemførte de to næste led i den store reform uden at ændre på de oprindelige intentioner, som lå i det forkromede kompromis mellem LO og DA fra 1966.

Reformen i anden halvdel af 1960'erne er formentlig med rette blevet betegnet som et højdepunkt i LO's og DA's partsindflydelse. Det er lige før, at regering og folketing i dette tilfælde agerede som et rent gummistempel i forhold til det kompromis, der på forhånd var indgået mellem parterne. Det kunne gøres, fordi LO og DA proaktivt tog hensyn til de andre aktørers ønsker (DA 1966-67:73-76, Due red. 1982:201-07, Due og Madsen 2001:13-15, LO 1966:15-17, Nielsen 1998:360-65, Nørgaard 1997:313-37).

1970'ernes krise og indfrielsen af efterløn i 1979

Selv om flere instrumenter til sikring af dobbeltmedlemskabet blev fjernet med den store reform i anden halvdel af 1960'erne – herunder tab af den direkte kontrol med arbejdsanvisningen og begrænsning af muligheden for at pålægge ikke-fagforeningsmedlemmer af a-kassen et ekstrakontingent – fik det ikke umiddelbart negative virkninger for den etablerede fagbevægelse. På trods af, at de mere kontante midler til at sikre dobbeltmedlemskab blev reduceret, blev de næste årtier en medlemsmæssig guldalder for både a-kasser og fagforeninger.

Der er to hovedforklaringer på denne positive udvikling for fagbevægelsen. Den første er den økonomiske krise fra 1973 og den dermed *stigende arbejdsløshed*, der øgede også nye lønmodtagergruppers incitament til at forsikre sig mod arbejdsløshed. Den anden er indførelsen af den nye efterlønsordning i 1979 (Due 1982:182-86, Nørgaard 1997:331).

Frem til midten af 1970'erne steg antallet af arbejdsløshedsforsikrede støt, hvilket kan forklares med en stigende arbejdsstyrke og åbning for nye grupper. Men omkring midten af 1970'erne blev væksten eksplosiv. Den dramatisk stigende arbejdsløshed fra 1973 medførte, at nye grupper af funktionærer o. lign., der ikke hidtil havde anset arbejdsløshedsrisikoen for at være stor nok til, at det var nødvendigt at forsikre sig, pludselig følte en helt anderledes konkret risiko, og derfor i stort tal nu meldte sig under a-kassernes vinger. Samtidig blev der åbnet op for arbejdsløshedsforsikring for både deltidansatte og selvstændige i henholdsvis 1970 og 1976 (Arbejdsdirektoratet

1976-77:7-8, Due red. 1982:206-7, 209-10). Alene disse to grupper udgjorde i begyndelsen af 1980'erne ca. 250.000 og ca. 90.000 forsikrede. Dertil kom de store funktionærgrupper under FTF og AC, der også blev forsikret i denne periode, og som fuldstændigt ændrede sammensætningen af de arbejdsløshedsforsikrede. Samlet set kunne det gøres op, at ikke mindre end 25 pct. af arbejdsløsheds-kassernes medlemmer i starten af 1980'erne tilhørte a-kasser, der ikke eksisterede 10 år forud (Due 1982:186).

En egentlig normalisering med et afgørende fald i arbejdsløshedsrisikoen blev først en realitet i anden halvdel af 1990'erne, idet arbejdsløsheden i 1980'erne bortset fra en kortere periode holdt sig på et relativt højt niveau. Med den mere permanent stigende beskæftigelse fra omkring midten af 1990'erne kan man derfor antage, at incitamentet til at forsikre sig – og dermed også samtidig blive medlem af en fagforening igen blev aftagende. Måske ligger heri en del af forklaringen på faldet i organisationsgraden i Danmark siden 1995. Der var ikke et tilsvarende fald i a-kassernes medlemstal, hvor de forsikredes andel af arbejdsstyrken forblev relativt stabil. Det kan måske så til gengæld tilskrives den anden årsag til stigningen i slutningen af 1970'erne: Indførelsen af efterlønnen.

Mens den stigende arbejdsløsheds virkning kan siges at være et konjunkturrelt fænomen, var indførelsen af *efterlønnen* med virkning fra 1. januar 1979 af mere permanent karakter. Det afgørende set fra fagbevægelsens synsvinkel var, at forudgående medlemskab af en a-kasse i en længere periode blev fastsat som en betingelse for at opnå dette relativt attraktive tilbud om en tidlig tilbagetrækning ved 60-årsalderen. Derved blev incitamentet til at forsikre sig mod arbejdsløshed forstærket og med den tætte forbindelse til de faglige organisationer førte det til en yderligere stigning i organisationsgraden. Man kan formentlig tale om det største skridt i retning af en sikring af de etablerede a-kassers og fagforeningers medlemsmæssige magtbase – og det blev vel at mærke gennemført under en SV-regering, dvs. endnu et eksempel på, hvordan de større reformer af arbejdsmarkeds- og velfærdspolitikken i Danmark gennemføres af brede flertal.

Med efterlønnen blev indført et permanent virkende incitament til at melde sig i en a-kasse – uanset den aktuelle arbejdsløshedsrisiko. Efterlønsordningen har således styrket både de traditionelle og de nye lønmodtagergruppers tilslutning til a-kasserne – og dermed også under de givne omstændigheder til de hertil knyttede faglige organisationer. Ud over en attraktiv velfærdsordning til glæde for medlemmerne gav efterlønnen således noget der lignede en garanti for fortsat høje og måske endda stigende organisationsprocenter. Fagbevægelsens centrale position blev sikret.

Medlemstallet i a-kasserne steg i årene fra 1978 til 1981 fra 1,4 til 1,7 mio. svarende til næsten 300.000 eller en stigning på 20 pct. (Due 1982:185). Ikke hele denne stigning kan tilskrives efterlønnen. Fx androg den nye a-kasse for selvstændige en betydelig del. Men under alle omstændigheder havde efterlønnen en permanent forstærkende virkning på både nye og gamle lønmodtagergrupper og selvstændiges incitament til at forsikre sig. Mange af de nye arbejdsløshedsforsikrede var i forvejen medlem af et fagforbund, men havde holdt sig uden for a-kassen på grund af lav arbejdsløshedsrisiko. Det gjaldt således typisk for tjenestemandsgrepper o. lign. Nu fik de også et incitament til at lade sig forsikre (Kreth 2002:140-41). Men en del var også uorganiserede, der nu kunne se en fordel i a-kassemedlemskab, og så blev de mere eller mindre frivilligt også medlem af den tilknyttede faglige organisation.

Dobbeltmedlemskabet holdt altså stadig, selv om instrumenterne til at sikre det var svækket, og det formelt juridisk var muligt at nøjes med a-kassen. Fagbevægelsen fastholdt dermed den institutionelle kontrol. Og de næste par årtier frem til midten af 1990'erne blev den gyldne periode, hvor medlems-tallet og organisationsgraden bare steg og steg.

I midten af 1970'erne var det formentlig en så indarbejdet sædvane, at a-kasse og fagforening fulgtes ad, at ingen satte et spørgsmålstegn ved det. Det er et godt eksempel på det sociologiske definitionsparadigmets gyldighed. Denne sociologiske grundopfattelse fastslår, at hvis folk definerer en situation som virkelig, bliver den virkelig i sine konsekvenser (Ritzer 1977:128).

Gent-effektens erosion:

Vækst i alternative a-kasser fra midten af 1990'erne

Som det er fremgået af denne artikel, har der aldrig været et formelt krav om samtidig medlemskab af a-kasse og faglig organisation. Tværtimod har det juridisk været en ret at forsikre sig mod arbejdsløshed uden at blive tvunget ind i en faglig organisation. Alligevel har princippet om dobbeltmedlemskab været gældende i praksis. Det har givet de faglige organisation et stærkere grundlag for at rekruttere og fastholde medlemmer, og de har opnået en højere organisationsgrad, end det ville have været tilfældet uden sammenhængen mellem a-kasse og fagforening. Denne Gent-effekt er i løbet af 1990'erne blevet svækket, fordi lønmodtagerne i stigende omfang sætter sig ud over princippet om dobbeltmedlemskab eller flytter til en alternativ a-kasse.

Det er en del af baggrunden for, at LO-forbundene fra midten af 1990'erne i stigende omfang har mistet medlemmer, således at organisationsgraden det seneste tiår har været faldende. Det fald i medlemstal, som har præget fagbevægelsen i mange industrialiserede lande, har nu også ramt de nordiske

lande, der gennem Gent-systemet har haft en rekrutteringsmæssig fordel. Det gælder ikke alene Danmark, men også Sverige og Finland.

Det er blevet almindeligt at tilslutte sig en a-kasse uden samtidig at være medlem af en faglig organisation. I Sverige er det sket ved, at flere og flere er ophørt med at være dobbeltmedlemmer. De nøjes med arbejdsløshedsforsikringen og tilslutter sig ikke fagforeningen. I Finland har udviklingen taget fart gennem oprettelse af en uafhængig arbejdsløshedskasse, der er uden tilknytning til den traditionelle fagbevægelse. En tilsvarende kasse er siden oprettet i Sverige og har forstærket tendensen til medlemstab i de faglige organisationer.

I Finland er organisationsgraden faldet med godt 11 pct. fra et toppunkt på næsten 85 pct. i 1993 til godt 73 pct. i 2002. En gennemgribende statistisk analyse viser, at ændringer i arbejdsstyrkens sammensætning og andre forhold på arbejdsmarkedet kun kan forklare omkring en fjerdedel af dette fald. Hovedårsagen er starten på den uafhængige arbejdsløshedskasse. Organisationsgraden kan forventes at falde yderligere i de kommende år, idet det især er vanskeligt for fagbevægelsen at rekruttere unge mennesker, og deres andel af arbejdsstyrken vil stige efterhånden som de store årgange forlader arbejdsmarkedet (Böckerman og Uusitalo 2006:300, Jokivuori 2006:86-87).

”Den uafhængige arbejdsløshedskasse har eroderet den forbindelseslinje mellem arbejdsløshedsforsikring og fagforeningsmedlemskab, der traditionelt har styrket organisationsgraden.”²¹

I Sverige begyndte tendensen til ophør af dobbeltmedlemskabet inden for de privatansatte funktionærgrupper i 1980'erne. Den fortsatte i 1990'erne til timelønnede i den private sektor samt offentligt ansatte, og ved udgangen af 2005 var hvert syvende medlem af a-kasserne ikke samtidig medlem af en faglig organisation. Gennem denne praksis, hvor lønmodtagerne i stigende omfang i modsætning til tidligere benyttede deres ret til at være arbejdsløshedsforsikret uden samtidig at være fagforeningsmedlem begyndte Gent-effekten at svinde i Sverige. Tendensen var således allerede i gang, da der også i Sverige i 1998 blev oprettet en uafhængig arbejdsløshedskasse (Kjellberg 2006:88, 97, Lind 2006).

Efterlønsreform og frihedspakke

I Danmark er organisationsgraden også faldet siden toppunktet i midten af 1990'erne, mens der har været en bemærkelsesværdig stabilitet i tilslutnin-

21 Jokivuori 2006:86, vores oversættelse.

gen til arbejdsløsheds-kasserne, der har ligget på mellem 77 og 75 pct. af arbejdsstyrken. Muligheden for at opnå efterløn under forudsætning af mangeårigt forudgående a-kassemedlemskab har holdt niveauet oppe.

Med Nyrup-regeringens reform af efterlønnen i efteråret 1998 (gennemført ved lov i maj 1999) fik man ganske vist fremtidssikret systemet, fordi Venstre og De Konservative, der hidtil ønskede ordningen afskaffet, var med i forliget, men samtidig blev der foretaget nogle opstramninger. Bl.a. blev indført et særligt efterlønskontingent, der øgede prisen for den enkelte lønmodtager. Derved blev ordningen lidt mindre attraktiv, selv om den stadig var en fordelagtig ordning, som var bedre end alle alternative muligheder for pensionssikring.

De efterfølgende år var der i større omfang blandt de yngre et fravalg af efterlønnen, og med forøgelsen af efterlønsalderen fra 60 til 62 år med det store velfærdsforlig i foråret 2006 kan der forventes en stigende tendens til fravalg af efterlønnen. Samlet set vil arbejdsløshedsforsikringen ikke længere i fremtiden være helt så attraktivt et tilbud, som det blev med indførelsen af efterlønnen i 1979.

Den danske fagbevægelses problem synes dog ikke så meget at være et resultat af ændringer på arbejdsløshedsforsikringens område. Faldet i organisationsgrad – herunder specielt LO-forbundenes medlemstabilitet – begyndte i midten af 1990'erne og er fortsat siden. I slutningen af 1990'erne så man samtidig en vis vækst i tilslutningen til Kristelig A-kasse, hvor typisk mange meldte sig ind, uden samtidig at blive en del af den kristelige fagforening. Utilfredse medlemmer fra LO-forbundene og nye lønmodtagere, som ikke ønskede medlemskab i et LO-forbund, slap på denne måde uden om det pres for fortsat medlemskab, som de ville blive udsat for, hvis de forsøgte alene at blive arbejdsløshedsforsikret i en af LO-forbundenes a-kasser.

I slutningen af 2001 tiltrådte den nye VK-regering under Anders Fogh Rasmussens ledelse. Denne regering startede med et stort udspil, der bl.a. indeholdt en *frihedspakke for arbejdsmarkedet*. En del af pakken handlede om at forhindre tvangsmedlemskab i faglige organisationer, og et af midlerne var oprettelse af en uafhængig, tværfaglig, statslig arbejdsløshedskasse. En sådan konstruktion kunne der ikke samles flertal for, og det endte derfor med en mindre drastisk, men måske lige så effektiv ordning. Den gamle afgrænsning af kasserne efter faglige linier, som havde været et centralt element siden starten i 1907, blev simpelthen ophævet ved, at alle a-kasser fik

mulighed for at blive tværgående, og dvs. rekruttere medlemmer uden for deres eget faglige område.

Derved blev der mulighed for, at kasser uden for den traditionelle fagbevægelse kunne begynde at kapre medlemmer mere bredt. Det gælder den nye tværfaglige a-kasse Danske Lønmodtageres A-kasse med udgangspunkt i Det Faglige Hus i Esbjerg, som fik statsanerkendelse i 2002, og det gælder begge af de tidligere a-kasser for selvstændige, ASE og DANA, der er blevet omdannet til tværfaglige kasser. Lønmodtagere, som var imod den traditionelle fagbevægelse, fik nu andre alternativer ud over Kristelig a-kasse.

Det vil formentlig vise sig at blive et afgørende vendepunkt. I hvert fald er flere og flere blevet opmærksomme på den manglende formelle sammenhæng mellem a-kasser og fagforeninger, og der er da også samlet set en betydelig vækst i disse kasser. Fra 1997 til udgangen af 2005 steg de ”gule” a-kassers andel af det samlede antal forsikrede således fra 7 til 10 procent (AK-Samvirke, Arbejdsdirektoratet).

Den store illusion om den automatiske sammenhæng mellem medlemskab af a-kasse og fagforening er forsvundet, og dermed blev det også i en tidsalder præget af større individualisme lettere at vælge alternativt. Det er dog i Danmark i modsætning til i Sverige stadig i relativt beskedent omfang, at medlemmer af a-kasserne undlader at melde sig i det tilknyttede forbund. Knap 3.000 af 101.000 medlemmer i Dansk Metals a-kasse er ikke medlem af forbundet. Omvendt er der knapt 2.000 forbundsmedlemmer, der ikke er medlemmer af a-kassen.

I den største a-kasse, 3FA, ligger ikke-fagforeningsmedlemmernes andel som i Metal på omkring 3 pct. Det vurderes som et mindre problem i 3F og 3FA, der formentlig er den del af den traditionelle fagbevægelse, som har størst problemer med rekruttering og fastholdelse af medlemmer. Det er mere alvorligt for 3F, at en stigende del af de potentielle medlemmer både vælger fagforening og a-kasse fra og tilslutter sig den alternative fagbevægelse.²² LO-forbundenes største problem er, at de på grund af den demografiske udvikling og forskydningen i arbejdskraftens sammensætning bliver udsat for et næsten uundgåeligt og kontinuerligt tab af medlemmer.

²² En stor andel af disse lønmodtagere nøjes i øvrigt med at melde sig i den alternative a-kasse og undlader at tilslutte sig den tilknyttede faglige organisation. Den danske udvikling er således mere parallel til den finske, hvor det er tilstedeværelsen af en uafhængig a-kasse, som er hovedårsagen til det stigende medlemstab i de traditionelle organisationer. Oplysninger om 3F og 3FA er indhentet ved telefoninterview 2.10.06 med forretningsføreren for 3FA, Morten Kaspersen.

Efterhånden er der opstået en situation, hvor det måske med rette kan siges, at Gent-systemet ikke længere har nogen større effekt på den etablerede fagbevægelses medlemstal. I forhold til den tilsvarende svenske udvikling sætter Anders Kjellberg dette synspunkt på spidsen med følgende formulering:

“Arbejdsløshedskasserne bliver i stigende grad set som et alternativ til snarere end som en begrundelse for fagforeningsmedlemskab.”²³

Så er vi måske alligevel ved at være nået til et punkt, hvor Zeuthens gamle forudsigelse om Gent-systemet som en midlertidig overgangsordning, der vil føre i retning af et rent statsligt eller offentligt styret system, vil gå i opfyldelse. Om end man må sige, at det er en overgangsordning, der vil noget. Foreløbig kan der holdes 100 års jubilæum for den danske arbejdsløshedsforsikring – med væsentlige principper i Gent-systemet fastholdt intakt.

Fremtidens arbejdsløshedsforsikring?

Den nye borgerlige regering i Sverige, der trådte til i efteråret 2006, gik bl.a. til valg på en radikal omlægning – om ikke fuldstændig afskaffelse – af Gent-systemet. I skrivende stund er planerne ikke ført ud i livet, men hensigten er at forøge medlemsbidraget, reducere ydelserne og gøre arbejdsløshedsforsikringen obligatorisk for alle lønmodtagere (Kjellberg 2006:95-97).

Behovet for reformer i Sverige er bl.a. begrundet med, at der her er et meget stivere arbejdsmarkedssystem end i Danmark, hvor kombinationen af en begrænset beskyttelse mod afskedigelse og relativt gunstige arbejdsløshedsdagpenge sammen med en aktiv arbejdsmarkedspolitik har skabt et mere dynamisk arbejdsmarked. Dette særlige flexicurity-arrangement har medført, at presset for en egentlig afvikling af Gent-systemet er mindre i Danmark end i Sverige – selv om der også her er stærke politiske kræfter, som ønsker at omdanne arbejdsløshedsforsikringen til en obligatorisk statsstyret ordning. Det gælder bl.a. både Det Radikale Venstre og Venstre.

Den stærkt stigende beskæftigelse og de dermed voksende flaskehalsproblemer på det danske arbejdsmarked i 2006 har dog til dels ændret situationen. Ikke mindst fra arbejdsgiverside har der været en kritik af det danske Gent-system. Der er ikke tilstrækkeligt pres på de ledige, så det sikres, at de står til rådighed for arbejdsmarkedet, og en væsentlig årsag er ifølge arbejdsgiverne netop den tætte sammenhæng mellem fagforeninger og a-kasser, der betyder, at det er a-kasserne, der skal kontrollere deres egne medlemmer.

23 Kjellberg 2006:93, vores oversættelse.

Adm. direktør Jørn Neergaard Larsen udtrykte det på følgende måde i DA's nyhedsbrev:

*"Hvis den aktive arbejdsmarkedspolitik – der er en hjørnesten i flexi-
curity-modellen – skal virke, må rådighedsreglerne gås efter i sømme-
ne og strammes op. Samtidig skal man sikre, at selve rådighedsvurde-
ringen fjernes fra a-kasserne. De har i den grad vist os, at det ikke er
en opgave, de kan løfte."*²⁴

Selv om det også er blevet fremhævet, at det ikke mindst er det danske flexi-
curity-arrangement, der er baggrunden for, at ledigheden er bragt ned på et
niveau, hvor det kun er Norge, der har lavere arbejdsløshed (Arbejdsmar-
kedspolitisk Agenda, nr. 15, september 2006), så er der næppe tvivl om, at
den del af arrangementet, der handler om sammenhængen mellem fagbevæ-
gelsen og arbejdsløshedsforsikringen, fortsat vil være under pres.

Det må vurderes, at der er stor sandsynlighed for, at de faglige organisatio-
ner fortsat vil tabe medlemmer i de kommende år. Det er vigtigt at fastslå,
at denne udvikling startede før den afgørende ændring af princippet om
fagligt afgrænsede kasser med Fogh-regeringens frihedspakke fra slutningen
af 2001. I de nordiske lande har den instrumentelle begrundelse for fagfor-
eningsmedlemskab været suppleret med en stærk kulturel identitet, som har
styrket fagbevægelsen. Det har givet en social kontrol, som har lagt det nød-
vendige pres på "free-riderne". En del tyder på, at dette kulturelle sammen-
hold og den dermed følgende sociale kontrol er blevet svækket de seneste
årtier, og at det fra midten af 1990'erne har været den underliggende årsag
til den faldende organisationsgrad.

Den sociale konstruktion, der blev skabt om dobbeltmedlemskabet, dvs. den
automatiske sammenhæng mellem a-kasse og fagforening, lader sig under
disse nye vilkår tilsyneladende ikke længere opretholde. Selv hvis Gent-sy-
stemet fastholdes uændret, vil det derfor næppe kunne sikre den nuværende
organisationsgrad. I stedet vil tendenserne fra Sverige og Finland forment-
lig også fortsætte i Danmark, således at der både vil være et stigende antal
såkaldt gule medlemmer af de traditionelle arbejdsløsheds-kasser, samtidig
med at de alternative kasser fortsat vil have vækst. I første halvdel af 2006
efter kendelsen fra Menneskerettighedsdomstolen, der førte til forbud mod
eksklusivaftaler, synes tilgangen til de alternative fagforeninger og a-kasser
at accelerere.

24 Arbejdsmarkedspolitisk Agenda, nr. 14, september 2006.

Spørgsmålet er, om denne svækkelse af de faglige organisationer vil vise sig at være et langsigtet fænomen? Som det blev nævnt i indledningen, blev den finske udvikling udlagt som et skridt i retning af en afskaffelse af selve den nordiske arbejdsmarkedsmodel. Det er en drastisk konklusion, men det skal i en dansk sammenhæng fremhæves, at hele arrangementet omkring arbejdsløshedsforsikringen har været et omdrejningspunkt i udviklingen af den danske model med de tætte forbindelseslinier mellem parterne på arbejdsmarkedet og det politiske system. Derfor betyder det selvfølgelig noget, hvis man mere eller mindre afmonterer et af de bærende elementer i modellen.

En sammenligning med Norge giver dog et andet billede. Her er der ikke noget Gent-system. Derfor har der også været og er fortsat en meget lavere organisationsgrad. Alligevel har den norske fagbevægelse fastholdt en position i arbejdsmarkedsreguleringen og i forhold til det politiske system, der nok tåler sammenligning med de nordiske Gent-lande.

Det gør det dog ikke til en mindre udfordring eksempelvis for de danske faglige organisationer at skulle vænne sig til væsentligt færre indtægter. Spørgsmålet er, om de etablerede organisationer kan komme helskindede gennem den proces. Det er i hvert fald udsigter, der skaber kuldegysninger hos lederne i de fleste fagforbund i Danmark.

Et andet spørgsmål er, hvordan udviklingen i antallet af arbejdsløshedsforsikrede vil blive? På baggrund af erfaringerne fra de senere år synes der at være flere, delvist modsatrettede udviklingsveje.

En tendens kan være, at et stigende antal *lønmodtagere undlader at forsikre sig* – i hvert fald gennem det traditionelle system. Der var før IT-boblen brast fx i denne nye branche mange, for hvem både fagforening og a-kasse var helt uden interesse. Da den pludselige nedgang gav en umiddelbart stærkt stigende arbejdsløshed på dette område, blev socialkontorerne en tid overrendt af højt gagerede lønmodtagere, som ikke havde andet end kontanthjælpen at falde tilbage på. Den erfaring gav nok mange et realitetschok. For det store flertal af lønmodtagere vil arbejdsløshedsforsikring således sandsynligvis fortsat være en attraktiv ordning. Omfanget af lønmodtagere, der hidtil har undladt at forsikre sig, har da heller ikke ændret sig væsentligt. Niveaulet ligger fortsat på omk. 75 % – som er et svagt fald fra et toppunkt på et par procent højere.

En anden og måske mere sandsynlig udviklingsvej er, at de begyndende muligheder for at tegne *supplerende forsikringer* vil blive benyttet i stærkt stigende omfang. Dagpengeniveaulet har på grund af en lavere regulering end lønstigningerne i tiltagende grad haltet bagefter i forhold til den almindelige

lønudvikling. For mellem- og højtlønnede er dækningsgraden ved dagpenge (der maksimalt kan udgøre 90 pct.) meget lav. Ofte under 50 pct. Det er en væsentlig baggrund for, at mange har talt om en betydelig forringelse af arbejdsløshedsforsikringsystemet i det seneste tiår (Lind 2004, 2006).²⁵

Derfor har en række faglige organisationer i samarbejde med forsikringselskaber åbnet op for supplerende ordninger. Det gælder både de alternative organisationer, som fx De Kristelige, og de traditionelle organisationer, som fx HK og diverse akademikerorganisationer. Sådanne supplerende forsikringer i fagforeningsregi kan være et middel til at fastholde dobbeltmedlemskabet, fordi det er en ordning, som er forbeholdt medlemmerne. Erfaringerne fra Sverige viser imidlertid, at det tilsyneladende ikke kan redde Gent-effekten. I Sverige har disse forsikringsordninger således ikke bremset stigningen i antallet af lønmodtagere, som er medlem i en a-kasse uden at stå i fagforeningen (Kjellberg 2006:97).

Fagbevægelsens valg?

Alt i alt tegner der sig en udvikling, hvor man måske i fagbevægelsen begynder at sætte spørgsmålstegn ved, om man i det hele taget bør opretholde de eksisterende forbindelseslinier. Eller om man i det mindste ikke bør reformere a-kassesystemet radikalt – eksempelvis opbygge et system med én samlet kasse for hele LO.

Når forbindelsen til a-kasserne ikke længere har den samme rekrutteringsmæssige effekt, er det så bøvlet værd at fastholde de traditionelle bånd? Er der fortsat nogen reel politisk gevinst tilbage for fagbevægelsen i den nuværende opbygning?

Et forbund, der har givet et bud, er Metal. På forbundets kongres i september 2006 fremhævede forbundsformanden, Thorkild E. Jensen, således i sin beretning, at den borgerlige regering med indførelsen af muligheden for tværfaglige a-kasser i 2002 havde forsøgt at svække båndene mellem forbund og a-kasser. I den sammenhæng nævnte han også De Radikales forslag om en *obligatorisk* forsikringsordning, som Metal havde drøftet med De Radikale. De havde over for Metal fremhævet, at hensigten var at sikre en solidarisk dækning af de svage, samtidig med at højtlønnede free-ridere også kom til at betale. Thorkild E. Jensen vendte sig ikke direkte imod en sådan ordning, men nøjedes med at understrege, at forudsætningen måtte være, at de faglige

25 Det skal tilføjes, at udhulingen af niveauet er en forbedring, hvis man vurderer det fra arbejdsgivernes synsvinkel. Det gør forskellen mellem lønniveauet for de lavestlønnede og dagpengeniveauet større – selv om det fortsat set fra arbejdsgivernes optik ikke er stort nok. Det er i 2006 med stigende mangel på arbejdskraft et akut problem, at incitamentet til at tage arbejde ikke er stort nok.

a-kasser med deres servicering af medlemmerne blev fastholdt (Beretning på Dansk Metals kongres 10.9.06).

Vurderingen viser, at det for forbundene stadig synes at være fundamentalt at fastholde kontrollen over a-kassesystemet og dermed sikre tætte forbindelser til medlemmerne, også når de som arbejdsløse har brug for hjælp og vejledning. Samtidig er der en vis åbning for endnu en reform af systemet i retning af et statsstyret obligatorisk forsikringssystem.

I fagbevægelsen er der generelt en tilslutning til, at det kræver fornyelse, hvis de faglige organisationer skal fastholde deres position. Det blev eksempelvis vurderet som et af de positive elementer i 1990'ernes arbejdsmarkedsreformer, at der blev åbnet op for at give a-kasserne en mere aktiv og offensiv rolle (Nielsen 1997:378-79, Mailand 2001).

Det er fortsat åbent for diskussion, hvor meget det reelt har ført med sig, men der er næppe nogen tvivl om, at en proaktiv tilpasning til nye krav er en forudsætning for at fastholde de traditionelle bånd. De faglige organisationer og deres a-kasser må vise, at de kan udøve en funktion af betydning for deres arbejdsløse medlemmer. Så kan de måske stadig fastholde væsentlige elementer af det 100 år gamle system og derigennem sikre et effektivt middel til fastholdelse og rekruttering af medlemmer til de faglige organisationer – selv om det er slut med det automatiske dobbeltmedlemskab.

En del af argumentationen er den samme som for 100 år siden. De fagligt baserede a-kasser kan udøve sådanne funktioner langt bedre end tværfaglige a-kasser, der alene konkurrerer på at have det laveste kontingent, og som får en mere eller mindre tilfældig stærkt differentieret medlemsskare. Hvis Gent-systemet skal overleve, er det op til de traditionelle a-kasser at føre bevis for denne påstand. Spørgsmålet er, om de overhovedet får lov til at prøve endnu engang at bevise deres værd, og i givet fald om de kan.

Litteratur og kilder

Agerholm, Sophus og Vigen, Anders. 1921. *Arbejdsgiverforeningen gennem 25 Aar*. København: Langkjærs Bogtrykkeri.

Andersen, John, Jensen, Peer H., Larsen, Jørgen Elm og Schultz, Carsten. 1981. *Klassekamp og reformisme – en kritik af den reformistiske fagbevægelse belyst gennem en analyse af kampen om arbejdsløshedsunderstøttelse og kontrollen med arbejdsanvisningen*. Afhandling nr. 8, del 3. København: Sociologisk Institut, Københavns Universitet.

Arbejdsdirektoratets beretninger udvalgte år (fra 1921 med skiftende betegnelser gennem årene).

- Auring, Gustav og Lomholt-Thomsen, Johs. 1948. *Problemer i dansk Politik 1901-1046*. København: J.H. Schultz Forlag.
- Auring, Gustav. 1948. "Arbejdsløsheden", s. 114-46, i Auring og Lomholt-Thomsen 1948.
- Bruun, Henry. 1938/1977. *Den faglige Arbejderbevægelse i Danmark indtil Aar 1900. Første Del til omk. 1880*. København: Gyldendalske Boghandel – Nordisk Forlag.
- Bundvad, Kaj, Jensen, Eiler og Christiansen, Chr. 1945. *Tillidsmandskundskab. Tillidsmandens Opgaver og Virksomhed*. København: Forlaget Fremad.
- Böckerman, Petri og Uusitalo, Roope. 2006. "Erosion of the Ghent System and Union Membership Decline: Lessons from Finland", s. 283-303, *British Journal of Industrial Relations*, Vol. 44, nr. 2.
- DA (Dansk Arbejdsgiverforening). Beretninger for udvalgte år. København: DA.
- Due, Jesper og Madsen, Jørgen Steen. 1978. *Kampen om arbejdsløshedslovgivningen*. Udkast til 1. del af undersøgelsen. Perioden fra ca. 1850 til 1914. København: Institut for Kultursociologi, Københavns Universitet.
- Due, Jesper og Madsen, Jørgen Steen. 2001. "Fagbevægelsens struktur i det 20. århundrede. Forhandlingssystemet som problemløser og hindring for udvikling". *LO-dokumentation*, nr. 1/2001. København: LO.
- Due, Jesper og Madsen, Jørgen Steen. 2006. *Fra storkonflikt til barselsfond. Den danske model under afvikling eller fornyelse*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Due, Johannes red. 1982. *Arbejdsløshedsforsikringen 75 år*, s. 178-246, *Nyt fra Arbejdsdirektoratet*. Vol. 16 (5). København: Arbejdsdirektoratet.
- Esping-Andersen, Gösta. 1985. *Politics Against Markets: the Social Democratic road to Power*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Esping-Andersen, Gösta. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Folketings Tidende.
- Galenson, Walter. 1952. *The Danish System of Labor Relations. A Study in Industrial Peace*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Galenson, Walter. 1998. *The World's Strongest Trade Unions. The Scandinavian Labor Movement*. Westport, Connecticut: Quorum Books.
- Grelle, Henning red. 1998. *I takt med tiden. LO's historie 1960-1997*. København: Forlaget Fremad.
- Jensen, J. og Olsen, C. M. 1901. *Oversigt over Fagforeningsbevægelsen i Danmark i Tiden fra 1871 til 1900*. København: F.E. Bording.
- Jokivuori, Pertti. 2006. "Trade union density and unemployment insurance in Finland", s. 83-87, *Transfer*, Vol. 12, nr. 1.
- Kaarsted, Tage. 1991. *Krise og Krig 1925 – 1950*. Gyldendal og Politikens Danmarkshistorie. København: Gyldendal og Politikens Forlag.

- Kjellberg, Anders. 2006. "The Swedish unemployment insurance – will the Ghent system survive?", s. 87-89, *Transfer*, Vol. 12, nr. 1.
- Kreth, Rasmus. 2002. *Milepæle gennem 50 år*. København: FTF.
- Kristensen, Marinus. 1922. *De samvirkende Fagforbund i Danmark 1893-1923. Et kortfattet Tilbageblik over Fagbevægelsen*. København: Bordings Bogtrykkeri.
- Landstings Tidende.
- Larsen-Bjerre, Hans red. 1974. *Vilje og Vej*. Forbundet for offentligt ansatte Dansk Kommunalarbejderforbunds 75 års jubilæums skrift. København: DKA.
- Lind, Jens. 2004. "The restructuring of the Ghent model in Denmark and consequences for the trade unions", s. 621-256, *Transfer*, Vol. 10, nr. 4.
- Lind, Jens. 2006. *The Ghent system in the Nordic countries – still a vehicle for trade unions to recruit members?* Invited paper, IREC 2006. Industrial Relations in Europe Conference, Ljubljana, 31st August – 2nd September 2006.
- Lipset, Seymour Martin, Gomez, Rafael, Meltz, Noah M. og Katchanovski, Ivan. 2005. *The Paradox of American Unionism: Why Americans Like Unions More Than Canadians do but Join Much Less*. Ithaca: ILR Press.
- LO/DsF (Landsorganisationen i Danmark/De samvirkende Fagforbund). Beretninger for udvalgte år. København: LO.
- Mailand, Mikkel. 2001. *Den danske model lokalt og regionalt*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Nielsen, Bent Lui. 1998. "A-kassesystemet i forandring", s. 360-85, i Grelle red. 1998.
- Nørgaard, Asbjørn Sonne. 1997. *The Politics of Institutional Control: Corporatism in Danish Occupational Safety and Health Regulation & Unemployment Insurance, 1870-1995*. Ph.d.-serie. Århus: Forlaget Politica.
- Nørregaard, Georg. 1943/1977. *Arbejdsforhold indenfor dansk Haandværk og Industri 1857-1899*. København: Gyldendalske Boghandel – Nordisk Forlag.
- Olsen, Axel. 1947. *Dansk Arbejdsmands Forbund gennem 50 år*. København: DAF.
- Philip, Kjeld. 1947. *Staten og Fattigdommen. Fem Kapitler af dansk Kulturpolitik*. København: Gjellerup.
- Ritzer, George. 1977. *Fundamentale perspektiver i sociologien*. København: Fremad.
- Schade-Poulsen, Poul. 2006. *Dengang DA. Erindringer og meninger*. København: Holkenfeldt.
- Vater, Aage red. 1932. *Arbejdsløshedslovgivningen i Danmark*. København.
- Vater, Aage. 1938. *Den offentlige Arbejdsanvisning i Danmark 1913-1938*. København.

Zeuthen, Frederik. 1939. *Socialpolitik I. Bind. Arbejdsløn og Arbejdsløshed*. København: Nyt Nordisk Forlag Arnold Busck.

Zeuthen, Frederik. 1948. *Socialpolitik II. Bind. Social Sikring*. København: Nyt Nordisk Forlag Arnold Busck.