# Resumé af ph.d.-afhandlingen

# *Arbejdsløshedskasserne under udvikling eller afvikling?*

# *- Et studie af forandringsprocesser i den danske arbejdsmarkedsmodel*

# af Ph.d.-stipendiat Stine Rasmussen

Center for Arbejdsmarkedsforskning (CARMA)

Institut for Statskundskab, Aalborg Universitet

E-mail: sra@dps.aau.dk

Telefon: 99 40 82 09

Denne ph.d.-afhandling handler om forandringer i en af de væsentlige institutioner på det danske arbejdsmarked, nemlig arbejdsløshedskasserne eller Ghentsystemet, som den særlige konstruktion med fagforeningstilknyttede arbejdsløshedskasser, der er subsidieret af det offentlige, også betegnes.

Afsættet for afhandlingen er en empirisk observation af, at der i den seneste 10 års periode er sket en række strukturelle og politisk-institutionelle forandringer på det felt, som a-kasserne agerer på, som på forskellige måder udfordrer og lægger pres på dem. Det drejer sig eksempelvis om, at færre forsikrer sig mod arbejdsløshed gennem medlemskab af en a-kasse og at motivet for at vælge et a-kassemedlemskab har ændret sig fra at være norm- og værdibaseret til i højere grad at være individuelt og nyttemaksimerende. Samtidig er der skabt markedslignende vilkår på a-kasseområdet, som a-kasserne må lære at agere på og så presses a-kasserne af, at de tildeles flere og flere myndighedsopgaver, som i disse år hviler på et særligt beskæftigelsespolitisk rationale, som ikke nødvendigvis deles af ledelse og medarbejdere i a-kasserne. Endelig er der skabt usikkerhed omkring, hvilken rolle a-kasserne kan spille på fremtidens arbejdsmarked, bl.a. fordi kommunerne er begyndt at medfinansiere dagpengene og når kommunerne finansierer er der opstået mulighed for, at de kan kræve, at a-kassernes udbetalingsfunktion flyttes over i det kommunale system, sådan at finansiering og udbetaling foregår fra det samme sted. Skulle dette ske, mister a-kasserne deres kerneopgave, hvilket kan betyde, at de overflødiggøres. Denne observation har ledt til en interesse for at undersøge, hvad disse forandringer mere præcist har af betydning for a-kasserne og der er gennem afhandlingen arbejdet med en antagelse, om, at de lægger pres på a-kasserne for at forandre eller forny sig, men at der også kan være en fare for, at de afvikles.

Med afsæt i denne forståelse er afhandlingen blevet guidet af det følgende forskningsspørgsmål: *hvilke konsekvenser har de seneste 10 års strukturelle og politisk-institutionelle forandringer for de danske arbejdsløshedskassers funktion, strategier og praksisser?* Samtidig er der blevet arbejdet med en forventning om, at konsekvenserne er, at a-kasserne er under pres for at transformere sig mere i retning af at blive markedsaktører og myndigheder/statslige driftsorganisationer frem for at være medlemsorganisationer og det er disse to mulige udviklingsveje, som afhandlingen i særlig grad søger at belyse.

Udover at det i sig selv er interessant at finde ud af, om a-kasserne forandres og hvad de forandres til, så er deres forandring også relevant at beskæftige sig med, fordi den kan have betydning for andre dele af den danske arbejdsmarkedsmodel. Eksempelvis så har a-kasserne historisk set spillet en særlig vigtig rolle for de faglige organisationer på arbejdsmarkedet, bl.a. fordi fagforeningernes kontrol over a-kasserne har bidraget til at sikre dem flere medlemmer og dermed mere styrke, fordi a-kasserne har fungeret som rekrutteringskanaler til dem. Og hvis a-kasserne udvikler sig i en retning, hvor de mister denne betydning, så kan det få en betydning for de faglige organisationers styrke og for de magtforhold eller balancer, der hidtil har været mellem arbejdsmarkedets parter. Hvis disse ændres markant, kan det have konsekvenser for den høje grad af selvregulering og kollektiv aftaleregulering, der har præget det danske arbejdsmarked igennem de seneste cirka 100 år. I og med at a-kasserne forvalter arbejdsløshedsforsikringen, så spiller de også en rolle i forhold til at opretholde de særlige balancer mellem sikkerhed og fleksibilitet, som det danske arbejdsmarked er præget af, og hvis a-kasserne skulle forsvinde helt ud af den danske model i fremtiden, kan det tænkes at have en betydning for netop disse balancer, som opfattes som særligt hensigtsmæssige for det danske arbejdsmarkeds funktionsmåde. Forandringer i a-kassekonstruktionen kan dermed lede til forandringer i den danske arbejdsmarkedsmodel mere bredt, hvilket gør et studie af dem endnu mere relevant.

Teoretisk set så hviler afhandlingen på et organisationsteoretisk fundament, hvor der er hentet inspiration i teorier, der beskæftiger sig med relationen mellem organisationer og deres omgivelser og med hvordan organisationer kan forandres som følge af deres forsøg på at tilpasse sig omgivelsernes krav. Der trækkes særligt på nyinstitutionel organisationsteori, hvis grundlæggende antagelse er, at organisationer ikke kun er afhængige af de tekniske omgivelser, men er indlejrede i nogle større sociale og kulturelle sammenhænge (de institutionelle omgivelser), som er med til at skabe og forme dem. Det kan eksempelvis være den lovgivning og de formelle reguleringer, som organisationer er underlagt eller de socialt konstruerede forestillinger, der kan herske i omgivelserne af, hvad organisationer skal være og hvordan de skal opføre sig, og i tilgangen tror man på, at organisationers trivsel og overlevelse i høj grad handler om, hvor godt de mestrer disse omgivelser. At vælge dette teoretiske perspektiv betyder også, at a-kasserne anskues som selvstændige organisatoriske fænomener, hvilket er en måde at betragte og studere a-kasserne på, som ikke tidligere er blevet praktiseret i forskningen i og omkring a-kasser. Med afsæt i det teoretiske perspektiv er en analyseramme opstillet, som giver nogle pejlinger på, hvordan man kan forvente, at det samlede felt af a-kasser udvikler sig og hvordan enkelte eller forskellige a-kasser kan udvikle sig indenfor rammerne af den forandring, der gælder for feltet mere samlet. Disse forståelser har guidet de empiriske analyser.

Afhandlingen består af tre sæt af empiriske analyser. For det første en historisk analyse af a-kassernes opståen og udvikling. For det andet en kvantitativ analyse af hvordan nutidens a-kasser er udfordrede, som tegner et billede af forskelle og ligheder mellem alle a-kasser på a-kassefeltet og for det tredje en kvalitativ og mere dybdegående undersøgelse af, hvordan ledelse og medarbejdere i 5 udvalgte a-kasser oplever og reagerer på det institutionelle pres. De tre sæt af analyser bygger ovenpå hinanden, hvor den historiske analyse danner grobund for at forstå de to nutidsanalyser, mens den kvalitative delundersøgelse nuancerer og uddyber fundene fra den kvantitative delanalyse.

Samlet set kan det på baggrund af de tre delanalyser konkluderes, at de seneste 10 års strukturelle og politisk-institutionelle forandringer på a-kassefeltet har betydet, at der i dag stilles meget anderledes krav til a-kasserne end tidligere og at de fungerer på markant anderledes vilkår end tidligere, hvilket a-kasserne er under pres for at tilpasse sig. Det er for det første blevet påkrævet, at a-kasserne må agere mere markedsorienteret. Det betyder, at de må drives mere effektivt og at der derfor kommer mere fokus på at have lavere omkostninger og billigere pris. Samtidig må de have andre strategier for, hvordan de kan sikre sig selv medlemmer, hvor de må tænke mere i, hvad de tilbyder og hvordan de kan differentiere sig fra de andre a-kasser på a-kassemarkedet. Det er for det andet også blevet påkrævet for a-kasserne at agere mere i rollen som en statslig driftsorganisation, idet der er lagt flere og flere myndighedsopgaver over i a-kasseregi, som a-kasserne forventes at løse på bestemte måder. Selv om a-kasserne er medlemsorganisationer og orienteret mod at varetage medlemsbehov og medlemsinteresser, så er de ikke modstandere af også at skulle fungere som myndighed og de empiriske analyser viser, at der lægges meget tid og mange ressourcer i dette arbejde. Det har dog skabt dilemmaer i a-kassernes frontlinjer, at myndighedsopgaverne i de senere år har været funderet i et bestemt beskæftigelsespolitisk rationale, som i ledere og medarbejderes optik ikke virker i forhold til at bringe deres ledige medlemmer tilbage i arbejde. Derfor har det været vanskeligt for dem at agere i rollen som myndighed. Samlet set kan det dog konkluderes, at a-kasserne ændres og udvikler sig i nye retninger i deres bestræbelser på at tilpasse sig presset og at de både transformerer sig i retning af at blive mere som myndigheder og mere som markedsaktører. Det gælder, at både funktionsmåder, strategier og praksisser i a-kasserne ændres som følge heraf.

Analyserne viser dog også, at der er forskel på de transformationer, som de forskellige a-kasser gennemgår. Selv om det samlede a-kassefelt bevæger sig i den samme retning, så rammes forskellige a-kasser derfor forskelligt af presset og det er særligt ede klassiske a-kasser, hvor der er tætte forbindelseslinjer til de faglige organisationer og hvor a-kasserne opfattes som en integreret del af de faglige organisationer, som har det mest vanskeligt under disse nye betingelser. Det peger derfor i retning af, at det klassiske Ghentsystem, hvor a-kasserne er tæt knyttede til de faglige organisationer og hvor de drives og fungerer som en slags forlængelser af de faglige organisationer, er svært at bevare under de forhold, som i dag præger a-kassefeltet. Derfor kan man tale om, at det Ghentsystem som har været en central del af den danske arbejdsmarkedsmodel i over 100 år er i forandring og måske også er i gang med at blive opløst. Det behøver dog ikke betyde, at a-kasserne ikke har en berettigelse på fremtidens arbejdsmarked eller at de ikke kan have forbindelser til de faglige organisationer fremover, men der ser ud til at ske en bevægelse i retning af, at a-kasserne fremover er nødt til at fungere i nogle andre former eller konstellationer end tidligere, hvis de fremover skal kunne mestre de krav, der stilles til dem. Dermed er den helt tætte tilknytning mellem a-kasser og fagforeninger formentlig også ved at nå til vejs ende.