Aalborg Universitet

Arbejdsløshedskasserne under udvikling eller afvikling?

Et studie af forandringsprocesser i den danske arbejdsmarkedsmodel

Rasmussen, Stine

Publication date:
2016

Document Version
Også kaldet Forlagets PDF

Link to publication from Aalborg University

Citation for published version (APA):
Rasmussen, S. (2016). *Arbejdsløshedskasserne under udvikling eller afvikling? Et studie af forandringsprocesser i den danske arbejdsmarkedsmodel*. Aalborg Universitetsforlag.

General rights
Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal -

Take down policy
If you believe that this document breaches copyright please contact us at vbn@aub.aau.dk providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from vbn.aau.dk on: April 28, 2025

ARBEJDSLØSHEDSKASSERNE UNDER UDVIKLING ELLER AFVIKLING?

– ET STUDIE AF FORANDRINGSPROCESSER I DEN DANSKE ARBEJDSMARKEDSMODEL

AF
STINE RASMUSSEN

PH.D. AFHANDLING 2012

AALBORG UNIVERSITET

Arbejdsløshedskasserne under udvikling eller afvikling?

- et studie af forandringsprocesser i den danske arbejdsmarkedsmodel

Stine Rasmussen
Ph.d.-afhandling ● Institut for Statskundskab ● Aalborg Universitet

Ph.d. indleveret: 5. oktober 2012.

Ph.d. vejleder: Per Kongshøj Madsen
Aalborg Universitet

Ph.d. bedømmelsesudvalg: Anette Borchorst
Bodil Damgaard
Mikkel Mailand

Ph.d. serie: Det Samfundsvidenskabelige Fakultet, Aalborg Universitet

ISSN (online): 2246-1256
ISBN (online): 978-87-7112-533-7

Udgivet af:
Aalborg Universitetsforlag
Skjernvej 4A, 2. sal
9220 Aalborg Ø
Tlf. 9940 7140
aauf@forlag.aau.dk
forlag.aau.dk

© Copyrigh Stine Rasmussen

Trykt i Danmark af Rosendahls, 2016

Arbejdsløshedskasserne under udvikling eller afvikling? er en genudgivelse af afhandlingen, tidligere udgivet i 2013 af Institut for Statskundskab,. ISBN 978-87-92174-48-2

Forord

Denne ph.d.-afhandling handler om de danske arbejdsløshedskasser og den er resultatet af mit arbejde som ph.d.-stipendiat ved Center for Arbejdsmarkedsforskning (CARMA) på Institut for Statskundskab på Aalborg Universitet. Afhandlingen er udarbejdet i perioden fra marts 2009 til oktober 2012.

Det er en stor fornøjelse at være nået så langt som til at skrive forordet og der er i denne forbindelse en række personer, jeg skylder en stor tak for at være nået i mål med afhandlingen.

Først og fremmest tak til min hovedvejleder Per Kongshøj Madsen for i sin tid at introducere mig til idéen om at skrive en afhandling om de danske arbejdsløshedskasser. Også tak til Per for god og konstruktiv vejledning undervejs i forløbet og ikke mindst for bestræbelserne på at muntre mig op, når jeg synes, det hele så lidt for sort ud. En stor tak skal også lyde til min bivejleder Flemming Larsen, som har været god til at udfordre mig og drive mit arbejde med afhandlingen fremad. Også tak til kollegaerne på CARMA for deres input.

Der skal også rettes en stor tak til de ledere og medarbejdere i a-kasserne, som har deltaget i undersøgelsen og som valgte at åbne deres organisation for mig og stille sig til rådighed for interviews i en ellers travl hverdag. Også tak til Det nationale Forskningscenter for Velfærd og særligt Frederik Thuesen for at udlåne kvantitativt datamateriale om a-kasserne, til Per Jensen i a-kassernes tilsynsmyndighed for at være behjælpelig med informationer om a-kassernes administrationsbidrag og til AK Samvirke for at stille sig til rådighed for interviews og invitere mig med til a-kassearrangementer.

Også tak til Erik for at lytte og være tålmodig.

God læselyst.

Stine Rasmussen, oktober 2012

Indholdsfortegnelse

KAPITEL 1: INDLEDNING 9

1.1. INTRODUKTION OG RELEVANS 9
1.2. EN INDLEDENDE KARAKTERISTIK AF DET DANSKE A-KASSESYSTEM 13
1.3. PROBLEMFELT: A-KASSERNE UNDER PRES 18
1.3.1. DALENDE TILSLUTNING TIL A-KASSERNE OG ARBEJDSLØSHEDSFORSIKRINGEN 18
1.3.2. MARKEDSLIGGØRELSE OG BRUD MED DET FAGLIGE MONOPOL 23
1.3.3. FLERE MYNDIGHEDSOPGAVER I EN NY STYRINGSLOGIK 26
1.3.4. KOMMUNALISERING AF BESKÆFTIGELSESOMRÅDET 27
1.4. AFHANDLINGENS FOKUS OG UNDERSØGELSESSPØRGSMÅL 30
1.5. UNDERSØGELSESSTRATEGIEN 33
1.5.1. DET TEORETISKE AFSÆT 34
1.5.2. ET TREDELT UNDERSØGELSESDESIGN 35
1.5.2.1. Historisk delundersøgelse 36
1.5.2.2. Kvantitativ delundersøgelse 37
1.5.2.3. Kvalitativ delundersøgelse 38
1.6. AFHANDLINGENS OPBYGNING 40

KAPITEL 2: FORSKNINGSFELTET 41

2.1. FLEXICURITYORIENTEREDE STUDIER 42
2.2. IR-ORIENTEREDE STUDIER 44
2.3. STUDIER AF ARBEJDSLØSHEDSFORSIKRINGENS OPSTÅEN OG UDVIKLING 47
2.4. STUDIER AF A-KASSERNES ROLLE I ARBEJDSMARKEDSPOLITIKKEN 49
2.5. OPSUMMERING 54

KAPITEL 3: TEORETISK PERSPEKTIV OG ANALYSERAMME 56

3.1. TRE PERSPEKTIVER TIL AT FORSTÅ OG STUDERE ORGANISATIONER 57
3.2. EN NYINSTITUTIONEL TILGANG TIL AT FORSTÅ ORGANISATIONER 60
3.2.1. FORSTÅELSEN AF INSTITUTIONER 61
3.2.2. RELATIONEN MELLEM INSTITUTIONER OG ORGANISATIONER 63
3.2.3. ORGANISATORISK FORANDRING 65
3.2.3.1. Isomorfe processer 65
3.2.3.2. Kolonisering 67
3.2.3.3. Hvem skaber organisatorisk forandring? 68
3.3. VEKTORTEORIEN 69

3.3.1. SEKTOR- OG ORGANISATIONSFORSTÅELSEN 71
3.3.2. RATIONALITETSFORSTÅELSEN 77
3.3.3. STAT, MARKED OG CIVILSAMFUND SOM NORMATIVE VEKTORER 79
3.4. BEGREBER OM ORGANISATIONERS REAKTIONER PÅ INSTITUTIONELLE KRAV 82
3.4.1. EN TYPOLOGI FOR ORGANISATIONERS STRATEGISKE REAKTIONER 82
3.4.2. UDDYBENDE OM DEKOBLING SAMT ORGANISATORISK HYKLERI 86
3.5. ANALYSERAMME 87
3.5.1. FORSTÅELSEN AF A-KASSERNE OG DERES OMGIVELSER 88
3.5.2. FORANDRINGER PÅ DET ORGANISATORISKE FELTNIVEAU 90
3.5.3. FORANDRINGER PÅ DET ORGANISATORISKE NIVEAU 94
3.6. OPSUMMERING 96

KAPITEL 4: A-KASSERNES OPSTÅEN OG UDVIKLING 97

4.1. A-KASSERNES OPSTÅEN I SLUTNINGEN AF 1800-TALLET 98
4.2. GRUNDLÆGGELSEN AF GHENTSYSTEMET I 1907 100
4.3. FORKLARINGER PÅ INDFØRELSEN AF ET GHENTSYSTEM 104
4.4. KONSOLIDERINGSFASEN FRA 1907-1930 106
4.5. REFORM AF ARBEJDSLØSHEDSFORSIKRINGEN 1967-1970 108
4.6. KAMPENE OM DE TVÆRFAGLIGE A-KASSER 110
4.7. UDVIDELSE AF A-KASSERNES OPGAVESÆT 114
4.7.1 A-KASSERNE OG ARBEJDSFORMIDLING 115
4.7.2. A-KASSERNES INVOLVERING I ATB/UTB-ORDNINGERNE 116
4.7.3. A-KASSERNE OG DEN AKTIVE ARBEJDSMARKEDSPOLITIK I 1990'ERNE 118
4.7.4. DET NYE ÅRTUSINDE – ANDRE AKTØRER, VELFÆRDSREFORM OG SAMARBEJDSAFTALER 121
4.7.5. OPSUMMERING – UDVIDELSE AF A-KASSERNES OPGAVESÆT 126
4.8. DELKONKLUSION 126

KAPITEL 5: FORSKELLE OG LIGHEDER MELLEM A-KASSERNE 129

5.1. ET OVERBLIK OVER NUTIDENS A-KASSER 130
5.2. A-KASSERNES MEDLEMSTAL 135
5.3. LEDIGHED I A-KASSERNE 138
5.4. A-KASSERNES ADMINISTRATIONSUDGIFTER 142
5.5. A-KASSERNES ADMINISTRATIONSBIDRAG 144
5.6. A-KASSERNES HOLDNINGER TIL MYNDIGHEDSOPGAVERNE 147
5.7. DELKONKLUSION 155

KAPITEL 6: OM CASESTUDIET AF UDVALGTE A-KASSER 158

6.1. UDVÆLGELSE AF A-KASSER 159

6.2. ANALYSENIVEAUER **162**
6.3. KONTAKT TIL A-KASSERNE **165**
6.4. METODEVALG OG EMPIRIINDSAMLING **167**
6.5. UDFORDRINGER VED DEN VALGTE FREMGANGSMÅDE **171**
6.6. ANALYSESTRATEGI **173**

KAPITEL 7: CASEANALYSE 1 – 3FA **176**

7.1. OM 3FA **177**
7.2. ØVERSTE LEDELSES OPLEVELSE AF DE INSTITUTIONELLE RAMMER **179**
7.3. ØVERSTE LEDELSES REAKTIONER PÅ INSTITUTIONELT PRES **182**
7.3.1. TILPASNING AF A-KASSENS STRUKTUR OG FUNKTIONSMÅDE 182
7.3.2. FOKUS PÅ MEDLEMSHVERVNING OG MEDLEMSREKRUTTERING 185
7.3.3. INVOLVERING I DEN AKTIVE ARBEJDSMARKEDSPOLITISKE INDSATS 185
7.3.4. MODSTAND MOD INSTITUTIONELT PRES FRA STATEN 188
7.3.5. OPSUMMERING 189
7.4. DET OPERATIVE NIVEAU **190**
7.4.1. OM LOKALAFDELINGEN 190
7.4.2. OPLEVELSE AF INSTITUTIONELT PRES 191
7.4.3. REAKTIONER PÅ INSTITUTIONELT PRES 196
7.4.3.1. Prioritering af tilbud og aktiviteter udover de lovbundne opgaver 197
7.4.3.2. Modstand mod visse institutionelle krav fra staten 200
7.4.3.3. Skærme medlemmerne mod kontrol 203
7.4.3.4. Legitimeringsstrategier 204
7.4.3.5. Opsummering 206
7.5 DELKONKLUSION **206**

KAPITEL 8: CASEANALYSE 2 - EAK **208**

8.1. OM EAK **209**
8.2. ØVERSTE LEDELSES OPLEVELSE AF DE INSTITUTIONELLE RAMMER **210**
8.3. ØVERSTE LEDELSES REAKTIONER PÅ INSTITUTIONELT PRES **213**
8.3.1. TILPASNING AF A-KASSENS STRUKTUR OG FUNKTIONSMÅDE 214
8.3.2 INVOLVERING I DEN AKTIVE ARBEJDSMARKEDSPOLITISKE INDSATS 216
8.3.3. MODSTAND MOD INSTITUTIONELT PRES FRA STATEN 217
8.3.4. OVERVEJELSER OM FREMTIDEN 219
8.3.5. OPSUMMERING 220
8.4. DET OPERATIVE NIVEAU **221**
8.4.1. LOKALAFDELINGEN 221
8.4.2. OPLEVELSE AF INSTITUTIONELT PRES 222
8.4.3. REAKTIONER PÅ INSTITUTIONELT PRES 224

8.4.3.1. Prioritering af den individuelle samtale 224
8.4.3.2. Modstand mod visse institutionelle krav fra staten....227
8.4.3.3. Legitimeringsstrategier....229
8.4.3.4. Opsummering 230
8.5. DELKONKLUSION....230

KAPITEL 9: CASEANALYSE 3 - FTF-A 233

9.1. OM FTF-A 234
9.2. ØVERSTE LEDELSES OPLEVELSE AF DE INSTITUTIONELLE RAMMER 235
9.3. ØVERSTE LEDELSES REAKTIONER PÅ INSTITUTIONELT PRES 238
9.3.1. GENTÆNKNING AF A-KASSENS MÅLSÆTNING....239
9.3.2. OPHÆVELSE AF DEN FAGLIGE AFGRÆNSNING....242
9.3.3. ÆNDRING I A-KASSENS STRUKTUR OG FUNKTIONSMÅDE 243
9.3.4. ÆNDRING I A-KASSENS KULTUR....247
9.3.5. OPSUMMERING....249
9.4. DET OPERATIVE NIVEAU 250
9.4.1. REGIONSKONTORET....250
9.4.2. OPLEVELSE AF INSTITUTIONELT PRES 251
9.4.3. REAKTIONER PÅ INSTITUTIONELT PRES 254
9.4.3.1. Prioritering af tilbud og aktiviteter udover de lovbundne opgaver 255
9.4.3.2. Samtykke med de institutionelle krav fra staten 258
9.4.3.3. Legitimitetsstrategier 260
9.4.3.4 Opsummering 261
9.5 DELKONKLUSION....262

KAPITEL 10: CASEANALYSE 4 - AAK....265

10.1. OM AAK....266
10.2. ØVERSTE LEDELSES OPLEVELSE AF DE INSTITUTIONELLE RAMMER....267
10.3. ØVERSTE LEDELSES REAKTIONER PÅ INSTITUTIONELT PRES 271
10.3.1. OPHÆVELSE AF DEN FAGLIGE AFGRÆNSNING....272
10.3.2. ÆNDRINGER I A-KASSENS STRUKTUR OG FUNKTIONSMÅDE 272
10.3.3. EN HØJERE GRAD AF SERVICEORIENTERING 274
10.3.4. OPSUMMERING....276
10.4. DET OPERATIVE NIVEAU....277
10.4.1. REGIONALKONTORET....277
10.4.2. OPLEVELSE AF INSTITUTIONELT PRES....277
10.4.3. REAKTIONER PÅ INSTITUTIONELT PRES 280
10.4.3.1. Prioritering af tilbud og aktiviteter udover de lovbundne opgaver 280
10.4.3.2. Samtykke med de institutionelle krav fra staten 283

10.4.3.4. Legitimeringsstrategier 284
10.4.3.5. Opsummering 287
10.5 DELKONKLUSION 287

KAPITEL 11: CASEANALYSE 5 – KRISTELIG A-KASSE 289

11.1. OM KRIST-A 290
11.2. ØVERSTE LEDELSES OPLEVELSE AF DE INSTITUTIONELLE RAMMER 292
11.3. ØVERSTE LEDELSES REAKTIONER PÅ INSTITUTIONELT PRES 295
11.3.1. SKABELSEN AF EN MARKEDSORIENTERET ORGANISATION 295
11.3.2. VISION OM AT VOKSE MEST 298
11.3.3. MODSTAND MOD VISSE DELE AF DET INSTITUTIONELLE PRES FRA STATEN 299
11.3.4 OPSUMMERING 302
11.4. DET OPERATIVE NIVEAU 303
11.4.1. OM LOKALAFDELINGEN 303
11.4.2. OPLEVELSE AF INSTITUTIONELT PRES 303
11.4.3. REAKTIONER PÅ INSTITUTIONELT PRES 305
11.4.3.1. Prioritering af tilbud og aktiviteter udover de lovbundne opgaver 305
11.4.3.2. Samtykke med de institutionelle krav fra staten 308
11.4.3.3. Legitimitetsstrategier 309
11.4.3.4. Opsummering 310
11.5. DELKONKLUSION 310

KAPITEL 12: TVÆRGÅENDE CASEANALYSE 312

12.1. FÆLLESTRÆK 312
12.1.1. TILPASNING AF A-KASSERNES STRUKTUR OG FUNKTIONSMÅDE 313
12.1.2. UDVISKNING AF DE FAGLIGE AFGRÆNSNINGER 316
12.1.3. HÅNDTERING AF MYNDIGHEDSOPGAVERNE 317
12.1.4. INVOLVERING I AKTIVE ARBEJDSMARKEDSPOLITISKE INDSATSER 320
12.1.5. OPSUMMERING 320
12.2. FORSKELLIGHEDER 322
12.2.1. LO-KASSERNE 322
12.2.2. AAK OG FTF-A 323
12.2.3. KRISTELIG A-KASSE 325
12.2.4. OPSUMMERING 326
12.3. DELKONKLUSION 327

KAPITEL 13: KONKLUSION 329

13.1. FOKUS OG UNDERSØGELSESSPØRGSMÅL 329

13.2. UNDERSØGELSESSTRATEGIEN 329
13.3. RESULTATER FRA DE TRE DELANALYSER 330
13.4. DEN SAMLEDE KONKLUSION 333
13.5. DET FORSKNINGSMÆSSIGE BIDRAG 335
13.6. PERSPEKTIVERENDE – DEN DANSKE MODEL UNDER FORANDRING? 337

LITTERATURLISTE 339

DANSK RESUMÉ 349

ENGLISH SUMMARY 353

Kapitel 1: Indledning

Denne ph.d.-afhandling beskæftiger sig med de danske arbejdsløshedskasser eller med Ghentsystemet som den særlige konstruktion med fagforeningstilknyttede arbejdsløshedskasser, der er subsidieret af det offentlige også betegnes. Afhandlingen behandler spørgsmålet om, hvilke konsekvenser det har for a-kassernes funktionsmåde, strategier og praksisser, at de er udsat for et stigende ydre pres, og i forlængelse heraf undersøges det, om a-kasserne udvikles i nye retninger eller bevæger sig mod afvikling som følge af dette pres.

Dette første og indledende kapitel påbegyndes med en introduktion til, hvorfor det overhovedet er relevant at beskæftige sig med arbejdsløshedskasser og med deres afvikling eller udvikling. Det sker gennem en redegørelse for, hvordan a-kasserne er relateret til andre dele af den danske arbejdsmarkedsmodel, samt hvordan forandringer af a-kasserne kan have konsekvenser for andre dele af den danske arbejdsmarkedsmodel (afsnit 1.1.). Derefter gives en kort introduktion til, hvad der kendetegner de danske arbejdsløshedskasser (afsnit 1.2.) og så ses der nærmere på, hvad det er for et stigende ydre pres, a-kasserne er underlagt (afsnit 1.3.). Dernæst introduceres afhandlingens fokus og undersøgelsesspørgsmål (afsnit 1.4.) og efterfølgende redegøres der for undersøgelsesstrategien (afsnit 1.5.). Kapitlet afsluttes med en oversigt over afhandlingens opbygning (afsnit 1.6.).

1.1. Introduktion og relevans

Det danske arbejdsmarkeds indretning og funktionsmåde betragtes ofte som noget særligt, hvilket især er blevet tydeligt i forbindelse med de senere års fokus på flexicurity. Her er Danmark ofte blevet fremhævet som et pragt- eller skoleeksempel på et land, der har et særligt godt samspil mellem fleksibilitet og sikkerhed (fx Auer 2000; Auer & Cazes 2003; Bredgaard m.fl. 2006; Bredgaard og Larsen 2007; Madsen 1999; Viebrock & Clasen 2009). Det gode samspil viser sig gennem kombinationen af et fleksibelt arbejdsmarked med en lav ansættelsesbeskyttelse og et veludbygget og i en international sammenligning generøst sikkerhedssystem bestående af dagpenge- og kontanthjælpssystemet. Dette sikkerhedssystem understøtter jobmobiliteten og kompenserer for den lave ansættelsesbeskyttelse ved at garantere indkomstsikkerhed i perioder uden betalt arbejde. Derudover fremhæves tilstedeværelsen af en aktiv arbejdsmarkedspolitik, der ideelt set hjælper de ledige, som ikke selv finder tilbage i arbejde med igen at blive en del af arbejdsmarkedet. Denne treenighed af et fleksibelt arbejdsmarked, et generøst sikkerhedssystem og en aktiv arbejdsmarkedspolitik går også under betegnelsen 'den gyldne trekant' (Bredgaard m.fl. 2009:5; Bredgaard m.fl. 2011:39; Madsen 2007:272-273).

Dykker man lidt længere ned i kendetegnene ved det danske arbejdsmarked, så udgøres det af mere end samspillet mellem bestemte fleksibilitets- og sikkerhedsformer, ligesom der ligger nogle bestemte historiske processer bag, at dette samspil eksisterer. Helt centralt herfor er, at det danske arbejdsmarked er præget af en høj grad af selvregulering, hvor løn- og arbejdsvilkår fastsættes og reguleres gennem kollektive overenskomster, som frivilligt er forhandlet og aftalt mellem arbejdsgiver- og arbejdstagerorganisationer frem for at være fastsat ved lov. Denne måde at regulere arbejdsmarkedet på betegnes også som 'den danske aftalemodel' og den blev grundfæstet tilbage i 1899 med det såkaldte Septemberforlig, hvor den første Hovedaftale mellem Dansk Arbejdsgiverforening og De Samvirkende Fagforbund (senere LO) blev indgået. Det var her, at arbejdsgiver- og arbejdstagerorganisationerne anerkendte hinanden, hvor lønmodtagerne accepterede arbejdsgivernes ret til at lede og fordele arbejdet og til at ansætte den til enhver tid passende arbejdskraft, mens arbejdsgiverne omvendt accepterede lønmodtagernes ret til at forhandle løn- og arbejdsvilkår og til at slutte sig sammen i faglige organisationer. Det var også her, at rammerne for samspillet mellem dem blev fastsat (Jørgensen 2000; Sørensen 2006:20-21). En sådan model forudsætter stærke faglige organisationer, hvilket også er et træk ved det danske arbejdsmarked, som i en international sammenhæng har og altid har haft en høj faglig organisationsgrad (Due, Madsen & Ibsen 2011:24). Den høje grad af fleksibilitet der præger det danske arbejdsmarked, og som i flexicurityforskningen fremhæves som særlig positivt, antages at stamme fra denne selvregulering, som har givet mere fleksible regler for ansættelse og afskedigelse (Bredgaard m.fl. 2011:40). Endelig er der også tradition for, at arbejdsmarkedets parter inddrages i tilblivelsen og implementeringen af arbejdsmarkedspolitikken, eksempelvis ved at deltage i udvalgs- og kommissionsarbejde og i forskellige råd eller gennem inddragelse i treparts-forhandlinger (Sørensen 2006:26).

I de senere år er der imidlertid kommet mere fokus på, at den danske arbejdsmarkedsmodel er under pres eller i forandring. I forhold til dansk flexicurity diskuteres det bl.a., om modellen er robust i økonomiske krisetider og om balancerne mellem fleksibilitet og sikkerhed er ved at forrykke sig (fx Madsen 2011), Ét eksempel er, at dagpengeperioden for nylig blev sat ned fra 4 til 2 år og kravene til at genoptjene ret til dagpenge blev skærpet, hvilket affødte krav fra fagbevægelsen om mere ansættelsesbeskyttelse i forbindelse med overenskomstforhandlingerne (Bredgaard m.fl. 2011:45). Et andet eksempel er, at der er sket ændringer i den aktive arbejdsmarkedspolitik, hvor færre af dem, som er i målgruppen for de aktive arbejdsmarkedspolitiske foranstaltninger, modtager egentlig uddannelse og opkvalificering (Madsen 2011). Det kan eksempelvis have en betydning for, hvor opkvalificerede de ledige, som gerne skal vende tilbage på arbejdsmarkedet, er i forhold til arbejdsmarkedets behov. Hvis sådanne udviklinger fortsætter, kan det blive sværere at opretholde et positivt samspil mellem fleksibilitet og sikkerhed, hvilket kan have konsekvenser for arbejdsmarkedets funktionsmåde, eksempelvis i form af en mindre fleksibel arbejdsstyrke. Derudover er det en kendsgerning, at de faglige organisationer mister medlemmer og den samlede organisationsprocent derfor er faldende. Fra 1995 til 2012 er andelen af fagforeningsmedlemmer eksempelvis faldet fra 73% til 67% (Due, Madsen & Ibsen 2012b). Det er især de overenskomstbærende faglige organisationer, og særligt

organisationerne i LO-fagbevægelsen, der lider af medlemstab. Samtidig er der en tendens til, at medlemskabet af en overenskomstbærende organisation skiftes ud med medlemskab af en af de såkaldte ideologisk alternative organisationer, som er kendetegnet ved, at de har få eller ingen overenskomster og er imod flere af de principper som aftalemodellen bygger på, eksempelvis strejke- og konfliktretten (Ibsen, Scheuer & Høgedahl 2012:13,20,75). Hvis de alternative organisationers medlemstal fraregnes, så er organisationsgraden faldet fra 71 til 59 % i perioden fra 1995 til 2012 (Due, Madsen & Ibsen 2012b). Hvis denne udvikling fortsætter, så kan også traditionerne for kollektiv aftaleregulering blive sat under pres, fordi andelen der bakker op omkring denne måde at regulere arbejdsmarkedet på bliver mindre og mindre. Et fortsat fald i organiseringsgraden kan derfor også have en betydning for det danske arbejdsmarkeds funktionsmåde.

Denne ph.d.-afhandling skal ses som et bidrag til denne debat og vidensudvikling omkring forandringer i den danske arbejdsmarkedsmodel, men fokus rettes i stedet mod forandringer i et andet og mindre udforsket element i modellen, nemlig arbejdsløshedskasserne eller Ghentsystemet som konstruktionen med fagforeningstilknyttede arbejdsløshedskasser, der er subsidieret af det offentlige også betegnes.

A-kasserne udgør på flere måder en central del af den danske arbejdsmarkedsmodel. De har eksisteret siden 1907 og har således næsten lige så lange rødder som det berømte Septemberforlig fra 1899, hvor den danske aftalemodel har sit udspring. I samme periode blev de fagforeningstilknyttede arbejdsløshedskasser og den frivillige arbejdsløshedsforsikring, som de administrerer, også en realitet. Det skete efter politiske diskussioner om, hvordan arbejdsløshedsproblemerne i samfundet skulle håndteres, og herunder hvilken rolle staten skulle spille heri. Fagforeningerne var på daværende tidspunkt på eget initiativ begyndt at yde økonomisk støtte til deres arbejdsløse medlemmer i det omfang, det var muligt for dem og resultatet af de politiske diskussioner blev derfor en ordning, hvor denne konstruktion blev videreført, men hvor staten begyndte at yde tilskud til understøttelsen. Fordi staten blev involveret i ordningen, så skulle understøttelseskasserne derfor statsanerkendes og underlægges statslig kontrol og tilsyn. Det var derfor i 1907, at man konstruerede den ordning, der stadig eksisterer i dag, hvor fagforeningerne fik lov at oprette og drive understøttelseskasser eller arbejdsløshedskasser, som de senere tog navneforandring til. Kasserne var henvendt til fagforeningernes egne medlemmer, som kunne vælge, om de ønskede at forsikre sig mod arbejdsløshed gennem medlemskab af en understøttelseskasse. Hvis de meldte sig ind, og ellers levede op til de gældende krav, så kunne de modtage økonomisk kompensation, hvis de blev arbejdsløse. Idet a-kasserne blev oprettet og drevet af de faglige organisationer, kom de til at følge de faglige afgrænsninger, som de faglige organisationer også havde og derfor har de forskellige faglige organisationer historisk set nærmest haft monopol på at forsikre bestemte medlemsgrupper på arbejdsmarkedet. Samtidig blev a-kasserne tæt forbundne med de faglige organisationer, selv om de formelt set var, og fortsat er, selvstændige organisationer. Den tætte forbindelse viste sig, og

viser sig flere steder stadig ved, at mange fagforeninger og a-kasser deler lokaler og i dagligdagen fungerer som samlede enheder, ligesom nogle fagforeninger står for a-kassens administration.

Historisk set har a-kassernes hovedopgave været at administrere den frivillige arbejdsløshedsforsikring, hvilket indebærer udbetalingen af dagpenge samt en vurdering af, om medlemmerne har ret til at modtage dagpenge. Et centralt element heri er at vurdere, om medlemmerne står til rådighed, dvs. om de er aktivt jobsøgende og kan og vil tage arbejde, hvilket er præmissen for at få udbetalt dagpenge. I forhold til flexicuritylogikken så har a-kasserne dermed primært fungeret som en sikkerhedsskabende instans i den forstand, at de har bidraget til at ledige har fået indkomstsikkerhed i perioder uden arbejde. A-kasserne har dog over tid fået udvidet deres ansvarsområder betydeligt. De er bl.a. ansvarlige for at administrere efterlønsordningen og andre ydelser omkring orlov og uddannelse. Derudover fungerer de i dag også som aktive arbejdsmarkedspolitiske aktører parallelt med de kommunale jobcentre og andre aktører. De har derfor også fået en rolle i den aktive arbejdsmarkedspolitik, som udgør flexicuritytrekantens tredje ben. A-kasserne har derfor flere funktioner i dag sammenlignet med tidligere.[1]

A-kasserne har dog især haft en central betydning for de faglige organisationer. For det første har de været med til at støtte op omkring fagforeningers projekt om at skabe bedre vilkår for deres medlemmer ved at medlemmerne fik mulighed for at få understøttelse i perioder uden arbejde. Dermed har fagforeningerne ikke kun været i stand til at forbedre medlemmernes vilkår, når de er i beskæftigelse, men også når de i perioder har stået udenfor beskæftigelse, ligesom de har fastholdt kontakten med deres medlemmer i perioder, hvor de har stået udenfor beskæftigelse. Samtidig har a-kassernes tætte tilknytning til de faglige organisationer givet de faglige organisationer en høj grad af kontrol over en væsentlig institution på det danske arbejdsmarked, som arbejdsløshedsforsikringen er. Endelig er det velkendt, at fagforeningernes kontrol over a-kasserne har bidraget til at sikre fagforeningerne flere medlemmer, fordi medlemmerne har haft et incitament til at melde sig ind i både a-kasse og fagforening. Det kaldes for 'ghenteffekten' (Due, Madsen & Pihl 2010:11) og der er efterhånden en del studier, som har vist, at lande med Ghentsystemer, hvor fagforeningerne kontrollerer a-kasserne, har højere organisationsgrad end lande uden (fx Blaschke 2000; Checchi & Visser 2005; Ebbinghaus & Visser 1999; Scruggs 2002; Western 1993). Derfor har tilstedeværelsen af fagforeningstilknyttede a-kasser på det danske arbejdsmarked medvirket til at de faglige organisationer har kunnet opretholde deres styrke, hvilket også har virket understøttende for den danske aftalemodel.

Afsættet for denne afhandling er imidlertid en empirisk observation af, at der i de seneste cirka 10 år er sket en række udviklinger og forandringer på a-kasseområdet, som er betydningsfulde for a-kasserne. Som jeg skal vende tilbage til senere i kapitlet, er der bl.a. blevet ændret mere

[1] At a-kasserne først sent er blevet aktive arbejdsmarkedspolitiske aktører er en lidt forsimplet fremstilling. Som jeg skal vende tilbage til senere i dette kapitel og i den historiske delanalyse i kapitel 4, har a-kasserne tidligere været ansvarlige for jobformidling og har derfor ikke udelukkende beskæftiget sig med dagpengeadministration.

grundlæggende ved de vilkår og betingelser, som a-kasserne fungerer under. Der er kommet andre krav til, hvad a-kasserne skal kunne og så er der skabt mere usikkerhed omkring, hvilken rolle a-kasserne kan spille på det danske arbejdsmarked fremover. Fra organisationsforskningen og organisationsteorien ved man, at når omgivelserne ændrer deres krav til organisationer, så kan det medvirke til, at organisationer også forandres i deres bestræbelser på at tilpasse sig.[2] Den samme slutning kan man lave for a-kassernes vedkommende, hvor omgivelsernes ændrede krav og forventninger kan medvirke til forandringer internt i a-kasserne. Det er dette samspil mellem forandringspres og faktiske forandringer i a-kasserne, som blikket rettes mod i afhandlingen.

Udover at det i sig selv er interessant at finde ud af, om og hvordan a-kasserne forandres, så er dette også relevant at undersøge af andre grunde. Som argumenteret for tidligere spiller a-kasserne en betydningsfuld rolle for andre dele af den danske arbejdsmarkedsmodel og hvis de begynder at transformere sig i nye retninger, så kan det have betydning for disse dele. Hvis a-kasserne eksempelvis udvikler sig i en retning, hvor de får sværere ved at støtte op om fagforeningernes projekt eller hvis de mister deres betydning som rekrutteringskanal for de faglige organisationer, så kan det få 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. Eller hvis a-kasserne helt afvikles, så forsvinder en væsentlig sikkerhedsinstitution på det danske arbejdsmarked også og det kan tænkes at have en betydning for balancerne mellem fleksibilitet og sikkerhed. Forandringer i a-kassekonstruktionen kan dermed tænkes at lede til forandringer i den danske arbejdsmarkedsmodel mere bredt.

1.2. En indledende karakteristik af det danske a-kassesystem

Inden der redegøres nærmere for, hvad det er for et ydre pres, som a-kasserne er under, gives en kort karakteristik af hvad der kendetegner de danske arbejdsløshedskasser.

I tilfælde af at man mister sit arbejde, er der i Danmark to muligheder for at modtage indkomsterstattende ydelser. Enten kan man modtage kontanthjælp, som er en offentlig forsørgelsesordning alle i princippet har ret til eller man kan modtage dagpenge, hvis man har forsikret sig mod arbejdsløshed gennem frivilligt medlemskab af en landets 27 arbejdsløshedskasser. Disse to forsørgelsesordninger har lange historiske rødder og har lige fra deres oprindelse været organiseret på to forskellige måder og været rettet mod forskellige grupper i samfundet. Kontanthjælpsordningen har traditionelt været en bredere socialpolitisk ordning, som har haft til formål at sikre de svageste borgere i samfundet et vist levegrundlag, mens arbejdsløshedsforsikringen er en mere snæver arbejdsmarkedspolitisk ordning, der sikrer arbejdsdygtige personer, der står til rådighed for arbejdsmarkedet et indkomstgrundlag, indtil der igen opnås tilknytning til arbejdsmarkedet. Kontanthjælpsordningen er en del af det kommunale

[2] For kilder på dette, se teorikapitlet i kapitel 3.

system, mens arbejdsløshedsforsikringen traditionelt har været en del af en korporativ struktur, hvor ordningen administreres af selvstændige arbejdsløshedskasser. Traditionelt har a-kasserne haft en tæt tilknytning til de faglige organisationer, men ordningen finansieres overvejende af staten, som stiller krav om statsanerkendelse, samt fører tilsyn med arbejdsløshedskassernes administration.

Denne konstruktion med statsunderstøttede arbejdsløshedskasser knyttet til de faglige organisationer har rødder tilbage til slutningen af 1800-tallet, hvor flere fagforeninger begyndte at yde økonomisk hjælp til deres medlemmer i tilfælde af arbejdsløshed. Som beskrevet i afsnit 1.1. blev denne hjælp institutionaliseret i 1907, da der efter længerevarende politiske debatter om, hvordan staten skulle og burde bidrage til at afhjælpe arbejdsløshedsproblemer i samfundet, blev vedtaget en lov om statsanerkendte arbejdsløshedskasser. Det grundlagde det frivillige arbejdsløshedsforsikringssystem, som vi har i dag. Systemet byggede dengang på et hjælp til selvhjælpsprincip, hvor tanken var, at det var de private fagforeningstilknyttede arbejdsløshedskasser, der selv skulle tage vare på deres ledige medlemmer gennem en vis offentlig støtte. Loven betød derfor, at fagforeningerne fremover havde ret til at oprette arbejdsløshedskasser indenfor det faglige område, som de dækkede og netop pga. denne bestemmelse om faglig afgrænsning har a-kasserne frem til for ganske nylig været opdelt efter fag på samme måde, som fagforeningerne er det. Til gengæld så subsidierede staten ordningen og stillede krav om, at arbejdsløshedskasserne skulle have statsanerkendelse og være underlagt en række statslige krav og tilsyn. Det er denne ordning, der også betegnes som et Ghentsystem efter byen Ghent i Belgien, hvor det første system opstod tilbage i 1901.

Egentlig blev arbejdsløshedsforsikringen grundlagt som en overvejende forsikringsbaseret ordning, hvor det var den frivillige medlemsskare, der bidrog mest til finansieringen og hvor medlemsbidraget afhang af, hvor høj ledigheden var, mens staten ydede et tilskud hertil. På forskellige tidspunkter har også kommunerne og arbejdsgivere bidraget i forskelligt omfang. I slutningen af 1960'erne gennemgik ordningen imidlertid en gennemgribende forandring og tog den form, vi kender i dag, hvor medlemmerne bidrager med et fast beløb uanset ledighedens omfang og hvor den resterende del finansieres af staten. Siden 2010 er kommunerne dog igen blevet inddraget i finansieringen af ordningen og har i dag et medfinansieringsansvar. Over tid har arbejdsløshedsforsikringen dermed fået mere karakter af at være et offentligt, men fortsat frivilligt velfærdsgode end en decideret privat forsikringsordning, men det er fortsat a-kasserne, der administrerer ordningen.

Som beskrevet i afsnit 1.1. har a-kassernes kerneaktivitet altid været selve administrationen af arbejdsløshedsforsikringen, som dels går på selve beregnings- og udbetalingsfunktionen og dels på kontrollen af, om medlemmerne er berettiget til at modtage dagpenge. Det at ordningen opstod som en slags selvforsikringsordning, har gjort, at der altid i systemet har været stillet bestemte krav til, hvornår medlemmerne havde ret til at modtage ydelser fra a-kassen. Man kunne, og kan fortsat ikke, modtage ydelser, hvis man er selvforskyldt ledig og man skal stå til rådighed ved

både at være i stand til og villig til at tage arbejde.[3] Tildelingen af arbejdsløshedsunderstøttelse har således altid forgået under meget regelfaste former, mens den sociale forsørgelse i kommunalt regi, i hvert fald historisk set, i højere grad er blevet tildelt ud fra skøn og behov. Samtidig har der altid været en slags selvkontrol i arbejdsløshedsforsikringssystemet, hvor det er arbejdsløshedskasserne selv, der fører kontrol med rådigheden hos den frivillige medlemsskare.

Over tid er a-kasserne opgavesæt imidlertid blevet udvidet betydeligt. Som beskrevet i afsnit 1.1. er administrationen og udbetalingen af en række andre ydelser i dag også henlagt til a-kasserne, bl.a. efterlønsordningen og forskellige orlovs- og uddannelsesydelser. Derudover har a-kasserne også en vejledningspligt overfor deres ledige medlemmer, eksempelvis i forhold til at informere om rettigheder, pligter og muligheder under ledighed, og så er de kommet til at spille en mere betydningsfuld rolle som aktører i den aktive arbejdsmarkedspolitik parallelt med de kommunale jobcentre og andre aktører. Det viser sig eksempelvis ved, at flere og flere opgaver og foranstaltninger der kan medvirke til at bringe ledige tilbage på arbejdsmarkedet i dag er placeret hos a-kasserne. Den vejledning og rådgivning der finder sted hos a-kasserne er også blevet mere og mere rettet mod at sikre arbejdsmarkedsintegration. Oprindeligt lå hele jobformidlingsindsatsen overfor forsikrede ledige faktisk hos a-kasserne, men den blev lagt over til den statslige Arbejdsformidling (AF) i slutningen af 1960'erne. I de senere år er sådanne aktiviteter dog igen kommet til at stå mere centralt, bl.a. som følge af en større reform på velfærdsområdet tilbage i 2006, som inddrog a-kasserne mere formelt i de aktive arbejdsmarkedspolitiske bestræbelser på at nedbringe ledigheden. I dag er a-kasserne eksempelvis ansvarlige for førstegangskontakten med ledige medlemmer, som bl.a. består af at afholde såkaldte CV-samtaler og medvirke til kompetenceafklaring og afklaring af fremtidige jobmuligheder. De har også pligt til mere systematisk at formidle jobs og når de afholder rådighedssamtaler, som i dag foregår hver tredje måned, er de forpligtede til at anlægge et beskæftigelsesrettet fokus, hvor den lediges vej tilbage til arbejdsmarkedet sættes i centrum for samtalen (AK Samvirke 2006; Finansministeriet 2006:37ff).[4] Samlet set er a-kassernes myndighedsopgaver, dvs. de opgaver de løser på vegne af staten, blevet udvidet betragteligt.

Udover de myndighedsopgaver som a-kasserne er forpligtede til at løse, så har a-kasserne også forskellige tilbud til deres medlemmer, men omfanget og karakteren af dem varierer fra kasse til kasse. Det er dog karakteristisk for en række a-kasser, at de tilbyder forskellige services, som er rettet mod deres medlemmers integration på arbejdsmarkedet udover det, loven forpligter dem til. Det kan eksempelvis være rådgivning om karriereudvikling, sparring på ansøgninger, virksomhedsbesøg, temadage, jobklubber og lignende (Børsting 2007; Thuesen m.fl. 2009:kapitel 7).

[3] Hvad det vil sige at stå til rådighed har dog ændret sig over tid.
[4] Før Velfærdsreformen foregik rådighedssamtalerne hver 6. måned.

Antallet af a-kasser har varieret noget over tid og i dag findes der 27, som samlet set forsikrer lidt over 2 millioner mennesker i Danmark. Det svarer til, at omkring 71% af arbejdsstyrken af medlem af en a-kasse (Due, Madsen & Ibsen 2012a). De 27 a-kasser er dog noget forskelligartede både i forhold til, hvilke grupper de forsikrer, hvor mange medlemmer de har, hvordan de er opbygget og organiseret og hvor tæt en tilknytning de har til de faglige organisationer. Som jeg skal vende tilbage til senere i kapitlet, var a-kasseområdet frem til 2002 præget af en faglig opdeling, hvor a-kasserne optog personer fra bestemte fag, brancher eller delarbejdsmarkeder og størsteparten af a-kasserne var tilknyttet en faglig organisation, der organiserede det samme område som a-kassen. Dermed fulgte a-kasserne de samme opdelinger som de faglige organisationer og derfor var det givet, at medlemmet valgte den a-kasse, der passede til det fag eller den branche, man arbejdede indenfor. En lovændring i 2002 gjorde det imidlertid muligt at oprette a-kasser, der organiserer flere forskellige fag. Siden da er der derfor kommet nye tværfaglige a-kasser til, der henvender sig til alle grupper på arbejdsmarkedet, ligesom nogle af de eksisterende a-kasser har valgt at blive tværfaglige. Denne udvikling betyder, at det enkelte medlem i dag kan vælge a-kasse mere frit og at der i dag eksisterer både fagligt afgrænsede og tværfaglige a-kasser, man kan vælge medlemskab af. Endvidere så optager nogle a-kasser kun lønmodtagere, mens andre både optager lønmodtagere og selvstændige. Nogle har en meget tæt kobling til de faglige organisationer, eksempelvis i form af at a-kassen og fagforeningen har et administrationsfællesskab og befinder sig på de samme lokalkontorer, mens andre i højere grad fungerer som selvstændige organisationer, der enten samarbejder med en række forskellige faglige organisationer eller som slet ikke har tilknytning til faglige organisationer. Endelig så er der også stor forskel på medlemstallet i de forskellige a-kasser, hvor den største har knap 300.000 medlemmer og den mindste under 20.000.

En gængs måde at få overblik over a-kasseområdet på er ved at klassificere a-kasserne ud fra det faglige hovedorganisationsområde, de er knyttet til. Her opdeles der typisk efter, om a-kassen er knyttet til en eller flere fagforeninger, der hører under hovedorganisationen LO, hovedorganisationen FTF, hovedorganisationen AC, Ledernes Hovedorganisation eller om a-kassen står udenfor de fire nævnte hovedområder, enten fordi den ikke er tilknyttet en fagforening eller fordi den er knyttet til en fagforening, som ikke hører til disse områder. I bilag 1, 2 og 3 er oversigter over samtlige a-kasser, deres medlemstal og deres tilhørsforhold, mens tabel 1.1. viser en reduceret og mere overskuelig illustration.

Tabel 1.1. Oversigt over a-kassernes tilhørsforhold og optagelsesområder

Hovedområde	Antal a-kasser	Henvender sig til	Andel af alle forsikrede
LO-området	11	Faglærte og ufaglærte grupper Kortuddannede	43%
FTF-området	4	Funktionærer og tjenestemænd Mellemlange uddannelser	16%
AC-området	5	Akademiske grupper	13%
Ledernes Hovedorganisation	1	Ledere	5%
Udenfor hovedområder	6	Primært alle grupper på arbejdsmarkedet	23%

Kilde: hovedområde, antal a-kasser og henvender sig til stammer fra AK Samvirkes hjemmeside og a-kassernes egne hjemmesider, andel af alle forsikrede stammer fra Due, Madsen & Ibsen 2012a.

På LO's område eksisterer der i dag 11 a-kasser og de tilbyder medlemskab til forskellige grupper af ufaglærte, faglærte og kortuddannede. Det er eksempelvis på LO's område, at man finder a-kasser for forskellige grupper af håndværkere, fabriksansatte, ansatte indenfor handel og kontor og forskellige ufaglærte og faglærte grupper indenfor social- og sundhedssektoren. Cirka 43% af alle a-kassemedlemmer er medlem af en LO-a-kasse, hvilket gør LO-a-kasserne til den største gruppering af alle. Det er samtidig også a-kasserne på LO's område, som rækker længst tilbage i tid, ligesom de fleste har en faglig afgrænsning og typisk er knyttet til ét bestemt fagligt forbund. På FTF's område, som er hovedorganisation for faglige organisationer for funktionærer og tjenestemænd typisk med mellemlange uddannelser, findes der fire a-kasser og de har 16% af alle a-kassemedlemmerne. Her er bl.a. en a-kasse for lærere, en for sundhedspersonale, en for pædagoger og klubfolk og en enkelt, der optager medlemmer på området mere bredt. På AC-området eksisterer der 5 a-kasser, som retter sig mod forskellige grupperinger på det akademiske arbejdsmarked. 13% af a-kassemedlemmerne befinder sig her og hos Ledernes Hovedorganisation er kun Ledernes A-kasse tilknyttet, som har cirka 5% af samtlige a-kassemedlemmer.

Gruppen der kategoriseres som værende udenfor de fire hovedområder er straks mere vanskelig at finde fællestræk ved. Den består dels af de a-kasser, som er knyttede til faglige organisationer, der er opstået som alternativer til og i direkte konkurrence med den traditionelle fagbevægelse og som betragter sig selv som værende i konkurrence med det etablerede system. Det gør sig eksempelvis gældende for en a-kasse som Kristelig A-kasse, der er knyttet til Kristelig Fagforening, som altid har eksisteret som et ideologisk alternativ til det etablerede a-kasse- og fagforeningssystem. Det gælder ligeledes for den nyligt opståede Det Faglige Hus' A-kasse, som er knyttet til den ideologisk alternative organisation Det Faglige Hus.[5] Derudover består gruppen af

[5] Kristelig A-kasse og Kristelig Fagforening er kendetegnet ved at bygge på en kristen ideologi og på kristne værdier og adskiller sig fra det etablerede a-kasse- og fagbevægelsessystem ved at have et andet syn på, hvad en fagforening er og hvilken rolle den skal spille. Kristelig A-kasse har den længste historie af de alternative a-kasser og den har altid været tværfaglig, selv om det var reglen, at a-kasser skulle være fagligt afgrænsede. Den fik første gang statsanerkendelse i 1929 pga. særregler i loven. Nogle år senere fik de dog frataget statsanerkendelsen, men opnåede den igen i 1950 og har haft den lige siden. Det Faglige Hus' A-kasse opstod i 2002 under navnet Danske Lønmodtageres A-kasse i tilknytning til Det Faglige Hus i Esbjerg, som er en sammenslutning af flere forskellige faglige organisationer, der også opfatter dem sig selv som et alternativ til den etablerede fagbevægelse. Når de kan defineres som ideologisk alternative, er det fordi, de drives ud fra en forståelse af, at de udgør et alternativ til det eksisterende system og de opfatter dem selv som

a-kasser, som er knyttede til fagforeninger, som af andre årsager har valgt at stå udenfor hovedorganisationerne og endelig af et mindre antal a-kasser, der fungerer selvstændigt og uden faglige organisationer. Størsteparten af a-kasserne udenfor hovedområde er tværfaglige og henvender sig derfor til alle typer af lønmodtagere og selvstændige på arbejdsmarkedet. Idet de rekrutterer fra arbejdsmarkedet bredt, er det særligt disse a-kasser, som er blevet konkurrenter til de a-kasser, der fortsat har faglige afgrænsninger.

1.3. Problemfelt: A-kasserne under pres

Som nævnt tidligere er afsættet for denne afhandling en empirisk observation af, at der i de seneste cirka 10 år er sket en række udviklinger og forandringer på a-kasseområdet, som er betydningsfulde for a-kasserne og det er en grundlæggende antagelse i afhandlingen, at disse presser a-kasserne på forskellige måder. I de næste fire afsnit redegøres der nærmere for, hvad det er for udviklinger og forandringer, der sker og hvad det er for pres, der lægges på a-kasserne som følge heraf.

1.3.1. Dalende tilslutning til a-kasserne og arbejdsløshedsforsikringen

Det første betydningsfulde forhold der kan peges på er, at befolkningens tilslutning til a-kasserne og arbejdsløshedsforsikringen er dalende. Som vist i figur 1.1 har antallet af personer, der har forsikret sig mod arbejdsløshed gennem medlemskab af en a-kasse været faldende siden midten af 1990'erne, hvor det især er perioden fra 1995 og frem til 2009, at det største fald er sket. Mellem 1995 og 2012 er medlemstallet i a-kasserne faldet med cirka 172.000 personer (vist på højre side af aksen). Det svarer til, at knap 80% af arbejdsstyrken var forsikret mod arbejdsløshed i 1995, mens det i januar 2012 gjorde sig gældende for 71,5% af arbejdsstyrken (vist på venstre side af aksen). Det foreløbige lavpunkt var i 2009, hvor 70,2 % af arbejdsstyrken var forsikret mod arbejdsløshed.[6] I figuren er også organisationsgraden for de faglige organisationer også vist (stiplet linje) og den er faldet nogenlunde tilsvarende i den samme periode. Det understøtter betragtningen om, at a-kasserne fungerer som rekrutteringskanaler til de faglige organisationer, som altså også rammes af medlemsnedgang, når tilslutningen til a-kasserne bliver mindre.

---

værende i konkurrence med det etablerede system. Typisk bygger de på mere liberale principper. De ser sig selv som partipolitisk uafhængige modsat især LO-familien, der historisk har haft en tæt tilknytning til Socialdemokratiet, og de går ind for frit fagforenings- og a-kassevalg og for det enkelte individs egen ret til selv at forhandle løn- og ansættelsesvilkår med arbejdsgivere.

[6] Den lille stigning i a-kassernes organisationsprocent fra 2009 og frem skyldes, at arbejdsstyrken i samme periode er blevet mindre (Due, Madsen & Ibsen 2012a:1).

Figur 1.1. Antal dagpengeforsikrede og organisationsgrader 1995-2012

Kilde: Antal dagpengeforsikrede og organisationsgrad for a-kasserne er fra Due, Madsen & Ibsen (2012a), der har anvendt tal fra AK Samvirke, Arbejdsdirektoratet, Pensionsstyrelsen, Danmarks Statistik, Arbejdskraftundersøgelsen samt egne beregninger. Faglig organisationsgrad dækker over organisationsgraden for de overenskomstbærende faglige organisationer og er fra Due, Madsen, & Ibsen (2012b), der har anvendt tal fra Statistisk Årbog, Arbejdskraftundersøgelsen, Danmarks Statistik, tal fra LO samt egne beregninger. Alle tal er pr. 1. januar det pågældende år.

At tilslutningen til a-kasserne og arbejdsløshedsforsikringen er blevet mindre over tid har formentlig flere årsager. For det første er det velkendt, at man forsikrer sig mindre mod arbejdsløshed i perioder med højkonjunktur, hvor incitamentet til at forsikre sig ikke er så stort (Jensen, C 2007:78) og det kan formentlig forklare noget af faldet, idet der var stigende beskæftigelse i Danmark fra og med midten af 1990'erne. Bemærkelsesværdigt er det dog, at den økonomiske krise der for alvor slog igennem i 2008 ikke har øget tilbøjeligheden til at forsikre sig, omend medlemstallet dog lader til at være stagneret i de senere år.

En anden væsentlig forklaring på det faldende medlemstal i både a-kasser såvel som fagforeninger er formentlig, at der er i samfundet er vokset en stærkere grad af individualisme frem, hvor medlemskab af en kollektiv og solidarisk ordning, som både fagforeningsmedlemskabet og a-kassemedlemskabet traditionelt har været, ikke længere ligger lige for. Indenfor den forskning der beskæftiger sig med faglig organisering og fagforeningsmedlemskab opereres der med to forskellige, men sidestillede motiver til fagforeningsmedlemskab. Det ene motiv handler om, at individet ønsker medlemskab af en faglig organisation, fordi det stiller ham eller hende bedre i relation til løn- og ansættelsesvilkår end hvis vedkommende ikke var medlem. Her sker der en afvejning af, om udgifterne til medlemskabet kan opvejes af de goder man får gennem medlemskabet og motivet er dermed mere præget af en nyttemaksimerende tankegang, hvor der ses på, hvad den enkelte vinder ved et medlemskab (Jensen 2004). Medlemskab af en faglig organisation sker derfor ud fra egeninteresse og antages at bygge på et rationelt valg (Due, Madsen og Pihl 2010:32). Den anden årsag er mere norm- og værdibaseret og handler om, at man

organiserer sig, fordi man dermed opnår et tilhørsforhold til og en identifikation med andre ligesindede, eksempelvis personer med samme uddannelsesmæssige eller faglige baggrund eller personer i samme hierarki på arbejdspladsen. Samtidig opfatter man det at være solidarisk med andre som et gode (Jensen 2004). Her handler individet derfor ikke ud fra snævre egeninteresser, men mere i forhold til nogle sociale og kollektive bindinger, hvor fagforeningsmedlemskab giver adgang til særlige norm- og værdimæssige fællesskaber. Det er en gængs opfattelse, at medlemskab af faglige organisationer sker ud fra begge motiver, men der peges også på, at det norm- og værdimæssige motiv til fagforeningsmedlemskab er udfordret, bl.a. pga. mere generelle individualiseringstendenser i samfundet, men også som følge af opkomsten af nye arbejdsformer, hvor faglig organisering ikke er en norm (Due, Madsen & Pihl 2010:41-42; Jensen 2004). Idet medlemskab af en a-kasse og af en faglig organisation traditionelt har været knyttet tæt sammen, er det formentlig de samme tendenser, der gør sig gældende hvad angår a-kassemedlemskabet. Hvis man i højere grad end tidligere vælger medlemskab af en a-kasse ud fra et nyttemaksimerende motiv snarere end ud fra et ønske om at være en del af en kollektiv og solidarisk ordning, så vil det måske også være mindre åbenlyst for den enkelte, hvad medlemskabet så egentlig kan bruges til. Hvis ikke man er klar over, hvad man 'vinder' ved et medlemskab eller ikke oplever, at der er en 'gevinst' ved at være i en a-kasse, er det formentlig også lettere at vælge et sådant medlemskab fra.

At der for nogle grupper i befolkningen i dag ligger mere nyttemaksimerende motiver bag valg af a-kassemedlemskab understøttes af en undersøgelse fra 2006, der har belyst unges holdninger til a-kassemedlemskab, som netop er en af de grupper, der bakker mindst op omkring både a-kasse- såvel som fagforeningsmedlemskab.[7] Undersøgelsen, der bygger på fokusgruppeinterviews med unge under 30 år, viser, at mange ikke ser nødvendigheden af at være medlem af en a-kasse, idet de har en opfattelse af, at de alligevel ikke får noget ud af et medlemskab. Samtidig er der flere, der opfatter kontanthjælpsordningen som et sikkerhedsnet, de kan anvende, hvis de får behov for det, hvilket i deres optik også overflødiggør medlemskab af en a-kasse. Undersøgelsen viser også, at opfattelsen af ikke at have brug for en arbejdsløshedsforsikringsordning bl.a. bygger på uvidenhed omkring, hvad det vil sige at arbejdsløshedsforsikre sig, idet mange unge ikke ved, hvad en a-kasse er. Samtidig konkluderes det i undersøgelsen, at når de unge vælger a-kassen fra, er det også begrundet i, at de ser optimistisk på egne beskæftigelsesmuligheder og er af den overbevisning, at mister de deres arbejde, så er det let at finde en anden beskæftigelse (Kolstrup 2006). Hvis disse udsagn antages at være repræsentative for større dele af den unge generation,

[7] En undersøgelse fra 2010 af medlemsudviklingen i a-kasserne og de faglige organisationer har vist, at for de 18-24årige er organisationsgraden i a-kasserne faldet med 26 procentpoints i perioden fra 1994 til 2008, for de 25-29årige er faldet 19 procentpoints og for de 30-39årige er det cirka 6 procentpoints. For de ældre grupper er organisationsgraden enten uændret eller stigende (Due, Madsen & Pihl 2010:132-133,177). Tilsvarende tal for organisationsgraden i fagforeningerne kan findes på s. 170. Siden 2009 har a-kasserne dog fået en øget tilgang af unge medlemmer, hvilket primært skyldes, at det er blevet muligt for a-kasserne at tilbyde studerende under 30 år gratis medlemskab, mens de er under uddannelse, hvilket giver dem ret til at få dagpenge fra dag 1, når de har afsluttet deres uddannelse (AK Samvirke 2012). Tidligere havde nyuddannede først ret til dagpenge en måned efter endt uddannelse (Due, Madsen & Ibsen 2012a). Dette har formentlig har givet unge et større incitament til at melde sig ind.

tyder det på, at a-kassemedlemskab hverken opleves som særligt attraktivt eller som noget, de kan se nytten af.

En tredje forklaring på faldende medlemskab, som også knytter an til de nævnte motiver, kan være, at mange finder ordningen mindre attraktiv, idet den økonomiske kompensation man har ret til ved ledighed, er blevet mindre og mindre over tid. En analyse fra 2006 viser, at for en gennemsnitlig LO-arbejder er kompensationsgraden, målt som forholdet mellem dagpengenes størrelse og lønnen som beskæftiget, faldet med 25 procentpoints fra 1982 til 2004 (LO 2006). Samtidig gør dagpengeloftet, at det er lavindkomstgrupperne, der får mest ud af ordningen, mens personer med middelindkomster og derover har mindre økonomisk gavn af ordningen. LO's analyse viser eksempelvis, at tjente man 363.000 kr. om året i 2004, så kunne man maksimalt opnå en kompensationsgrad på 50% af tidligere indkomst (LO 2006). Udbredelsen af private tillægsforsikringer som i dag tilbydes af stort set alle a-kasser (Rasmussen & Halkjær 2010:10-11,103ff) understøtter betragtningen om, at den økonomiske kompensation, som man kan opnå gennem arbejdsløshedsforsikring måske ikke længere opfattes som tilstrækkelig.[8] Også de senere års reduktioner i dagpengeperioden, senest en halvering af dagpengeperioden fra 4 til 2 år, kan tænkes at gøre ordningen mindre attraktiv for den enkelte, idet den kompensation man kan opnå ved ledighed begrænses til en kortere og kortere periode, og afkastet af ordningen bliver dermed mindre.

Uanset hvad motiverne måtte være, så sætter det ordningen med at forsikre sig mod arbejdsløshed som helhed under pres, at befolkningen i mindre grad tilslutter sig ordningen. Hvis flere og flere fremover vælger ikke at forsikre sig, kan det på sigt betyde, at a-kasserne og den frivillige arbejdsløshedsforsikring mister sin legitimitet og hvis den negative medlemsudvikling fortsætter, kan man forestille sig, at der på et tidspunkt vil opstå et pres for at omdanne den frivillige forsikringsordning til en anden form for forsørgelsesordning. Dette mulige fremtidsscenarie udfordrer derfor a-kasserne i forhold til at fastholde og rekruttere medlemmer og hvis tendensen fremover er, at a-kassemedlemskab vælges ud fra individuelle snarere end kollektive motiver, så må a-kasserne nødvendigvis forholde sig mere til, hvordan medlemskabet kan gøres attraktivt nok til, at det får folk til at melde sig ind eller undlade at melde sig ud.

Brydes tallene i figur 1.1. ned på organisationsområder, viser det sig imidlertid, at det ikke er alle a-kasser, der er ramt lige hårdt af medlemsnedgang. Som illustreret i figur 1.2. er det i særdeleshed de a-kasser, der er knyttede til LO's område, der oplever medlemsnedgang, dvs. de a-kasser der har faglærte og ufaglærte grupper på arbejdsmarkedet som medlemmer. Siden 1995 har LO's a-kasser mistet cirka 437.000 medlemmer og organiserer i dag 43% af alle a-kassemedlemmer mod knap 60% i 1995. LO's faglige organisationer har oplevet en tilsvarende negativ medlemsudvikling (Due, Madsen & Ibsen 2012b). Omvendt så er det især de ideologisk alternative a-kasser, dvs. de a-

[8] Pr. 1. januar 2010 havde 26 ud af 29 a-kasser tilknyttet forsikringsselskaber, som udbyder private tillægsforsikringer. Det menes, at cirka 95.000 har tegnet en privat tillægsforsikring (Rasmussen & Halkjær 2010:10-11).

kasser der er opstået og har udviklet sig som et erklæret alternativ til den etablerede fagbevægelse, der har oplevet medlemsfremgang, men også de akademiske a-kasser har øget deres organisationsgrad over tid. A-kasserne på FTF-området, Ledernes A-kasse og a-kasserne grupperet under øvrige ser ud til at have holdt niveauet.

Figur 1.2 A-kassernes organisationsgrader fordelt på organisationsområder 1995-2012

Kilde: Due, Madsen & Ibsen (2012a) der har anvendt tal fra AK Samvirke, Arbejdsdirektoratet, Pensionsstyrelsen og egne beregninger. Alle tal er pr. 1. januar det pågældende år. Bemærk at forfatterne har opdelt a-kasserne udenfor etablerede hovedområder i to grupper. Gruppen af ideologisk alternative a-kasser består af Kristelig A-kasse, Det Faglige Hus' A-kasse og Frie Funktionærers A-kasse, mens gruppen af øvrige består af Business Danmarks A-kasse, ASE og DANA. Se Due, Madsen og Ibsen 2012a s. 5 for mere præcise informationer om, hvilke a-kasser der er grupperet under hvilke hovedområder.

En væsentlig del af disse forskelle kan dog forklares gennem ændringer i erhvervs- og uddannelsesstrukturen. Dels der flere og flere, der får en uddannelse og dermed uddanner sig ud af de fagområder, som LO-kasserne dækker, dels bliver der mindre og mindre beskæftigelse indenfor de områder på arbejdsmarkedet, som LO traditionelt har dækket (Due, Madsen & Pihl 2010:87ff; Kolstrup 2006:5-6). Dermed bliver grundlaget for medlemskab af både a-kasser og fagforeninger på LO-området også tilsvarende mindre, hvilket nødvendigvis afspejler sig i medlemstallene. En undersøgelse fra 2010 der har beskæftiget sig med udviklingen i fagforeningernes og a-kassernes medlemstal peger dog også på, at det medlemstab som både LO's forbund og a-kasser oplever ikke udelukkende skyldes ændringer i erhvervs- og uddannelsesstrukturen. Det er imidlertid også et spørgsmål om, at LO's forbund og a-kasser har vanskeligt ved at fastholde og rekruttere medlemmer, som enten holder sig helt udenfor både a-kassen og fagforeningen eller vælger de ideologisk alternative a-kasser og faglige organisationer til i stedet (Due, Madsen & Pihl 2010:7,87-90,116,127-128). Det tyder derfor på, at det pres i forhold til faldende medlemstilslutning som a-kasserne er udsat for, ikke er ens for samtlige a-kasser, men at det altså særligt er a-kasserne på LO's område, som er udfordrede heraf.

1.3.2. Markedsliggørelse og brud med det faglige monopol

En anden omstændighed der har lagt pres på a-kasserne, er en lovændring fra 2002, som åbnede op for, at a-kasserne fremover kunne optage medlemmer på tværs af forskellige fag. Dermed blev der brudt med de faglige afgrænsninger, som havde præget a-kassefeltet i knap 100 år og det har betydet, at de vilkår som a-kasserne fremover skulle fungere på, er blevet ændret markant.

Da arbejdsløshedsforsikringen blev grundlagt tilbage i 1907, var der indsat en bestemmelse i loven om, at der skulle være en faglig afgrænsning og alle de statsanerkendte arbejdsløshedskasser var derfor opdelt efter fag. Hver a-kasse har derfor historisk haft sit eget monopol på et bestemt fagligt område, som svarede til det monopol, den faglige organisation som a-kassen var tilknyttet også havde. Dermed var der principielt ingen konkurrence om medlemmer, idet det var på forhånd givet, hvilken a-kasse man hørte til. Som beskrevet indledningsvist i kapitlet er det denne konstruktion med fagligt opdelte og fagforeningstilknyttede a-kasser, der har været med til at sikre fagbevægelsen sin styrke, fordi det var normalt både at vælge a-kassemedlemskabet og fagforeningsmedlemskabet, når de var så tæt forbundne. Historisk set har der været gentagne forsøg på at løsne det tætte bånd mellem a-kasserne og de faglige organisationer ved at forsøge at lovliggøre a-kasser, som kunne rekruttere medlemmer på tværs af fag, men frem til det nye årtusinde var det kun Kristelig A-kasse der eksisterede som en tværfaglig a-kasse pga. særregler i lovgivningen.[9]

I begyndelsen af det nye årtusinde lykkedes det imidlertid for alvor at bryde med dette princip om fagligt afgrænsede a-kasser. Den nytiltrådte VK-regering med Anders Fogh Rasmussen i spidsen kom med et større udspil omkring en såkaldt Frihedspakke for arbejdsmarkedet, som skulle give mere valgfrihed for den enkelte og skabe mere mobilitet og fleksibilitet på arbejdsmarkedet. Frihedspakken bestod af tre forslag, hvoraf det ene gik på oprettelsen af en uafhængig, statslig, tværfaglig arbejdsløshedskasse, der skulle konkurrere med de eksisterende a-kasser (Due m.fl. 2007:68; Nørgaard 2007:192). Dermed kunne fagforeningens monopol over a-kasserne brydes ved at give borgerne mulighed for at vælge en mere neutral a-kasse, der ikke var knyttet til de faglige organisationer og ad den vej kunne '*tvangsmedlemskab*' af de faglige organisationer forhindres (Due & Madsen 2007:238). Et af argumenterne som blev brugt i debatten var, at nogle a-kasser havde meget høje administrationsudgifter og hvis man skabte mere konkurrence mellem a-kasserne, ville de få mere fokus på at holde kontingentet nede, således at medlemmerne kunne få en billigere forsikring (Nørgaard 2007:192). Særligt LO-fagbevægelsen så hele forslaget om en Frihedspakke for arbejdsmarkedet som en '*krigserklæring*' mod den etablerede fagbevægelse og i forhold til forslaget om en statslig a-kasse frygtede de, at den kunne medvirke til at dræne LO-kasserne og LO-forbundene for medlemmer (Due m.fl. 2007:68). Sammen med AC og FTF gjorde de stærkt modstand mod forslaget og det lykkedes dem også at få politisk opbakning til, at forslaget ikke kunne blive vedtaget (Nørgaard 2007:192-193). Resultatet blev i stedet et lidt mindre indgreb, hvor man ophævede det faglige monopol på a-kasseområdet og gav alle a-kasser mulighed for at blive

[9] Dette beskrives nærmere i den historiske delanalyse i kapitel 4.

tværfaglige, således at de kunne optage medlemmer udenfor deres faglige område (Due & Madsen 2007:238-239; Due m.fl. 2007:67-68).[10] Også denne ændring har særligt LO-fagbevægelsen gjort indsigelser mod. De har bl.a. peget på risikoen for, at medlemsservicen vil blive forringet i tværfaglige a-kasser, som ikke har indgående kendskab til det arbejdsmarked, som deres medlemmer arbejder på og som derfor ikke kan arbejde lige så målrettet som de fagligt afgrænsede a-kasser, eksempelvis i forhold til at sikre medlemmerne beskæftigelse (Børsting 2007:322).

Lovændringen trådte i kraft i 2002 og siden da er der sket en del ændringer med a-kasserne og deres faglige afgrænsninger. For det første fik den eneste tværfaglige a-kasse, Kristelig A-kasse, bedre betingelser at fungere på, fordi det nu var mere legitimt at være en tværfaglig a-kasse og rekruttere bredt fra hele arbejdsmarkedet. Det har resulteret i, at deres medlemstal er vokset markant i de senere år (se bilag 2 og 3) Derudover opstod der kort tid efter, at lovændringen var en realitet en helt ny tværfaglig a-kasse (Danske Lønmodtageres A-kasse som for nylig har skiftet navn til Det Faglige Hus' A-kasse), som ligesom Kristelig A-kasse henvender sig til alle grupper på arbejdsmarkedet. Den blev oprettet i forlængelse af Det Faglige Hus, en ideologisk alternativ faglig organisation ligesom Kristelig Fagforening. Også den har haft en stor medlemsvækst siden den blev etableret (se bilag 2 og 3). Derudover har en række a-kasser, som før 2002 var fagligt afgrænsede, valgt at blive tværfaglige. Et eksempel er ASE, en a-kasse der tidligere var for selvstændige, men som i dag henvender sig bredt til både lønmodtagere og selvstændige. Der er også a-kasser, som har valgt tværfagligheden, men som henvender sig til nogenlunde de samme medlemsgrupper som tidligere. Et eksempel er Akademikernes A-kasse, som formelt set er tværfaglig og derfor principielt skal optage alle medlemsgrupper, men som dog fortsat henvender sig til det akademiske arbejdsmarked og kun markedsfører sig i forhold til dette segment. Faktisk så er cirka halvdelen af a-kasserne formelt set tværfaglige i dag, men det er stadig kun en mindre del af dem, som er helt tværfaglige, i den forstand at de henvender sig til alle grupper på arbejdsmarkedet.[11]

For a-kasserne har lovændringen betydet, at de betingelser som de hidtil har virket under har forandret sig markant, idet de ikke længere har monopol på at optage medlemmer fra bestemte områder af arbejdsmarkedet. Man kan således tale om, at der i dag er opstået et egentligt marked for a-kasser, hvor den enkelte borger har fået mere frihed til selv at vælge, hvilken a-kasse han eller hun ønsker medlemskab af og det enkelte individ er formentlig også blevet mere bevidst om, at det faktisk er muligt at vælge mellem forskellige a-kasser. A-kasserne er derfor kommet til at stå i et konkurrenceforhold til hinanden. Det betyder formentlig, at a-kasserne i højere grad end tidligere må gøre sig mere markedsbaserede overvejelser om, hvad det er, de tilbyder deres medlemmer og også til hvilken pris, fordi det nu står medlemmerne frit for at vælge en anden a-kasse, hvis ikke de er tilfredse med prisen på medlemskabet, med den behandling der får i a-

[10] Det blev også muligt for alle a-kasser at optage selvstændige.
[11] I bilag 1 kan ses en oversigt over, hvilke a-kasser der er henholdsvis tværfaglige og fagligt afgrænsede og om de henvender sig bredt til alle medlemsgrupper eller til en afgrænset medlemsgruppe.

kassen eller med den service, a-kassen tilbyder. Der er således åbnet op for, at medlemmerne kan 'shoppe' mere rundt mellem a-kasserne end hvad der tidligere har været mulighed for.[12] Ifølge tal fra Arbejdsdirektoratet så har der siden 2006 årligt været mellem 70.000 og 100.000 a-kassefraflytninger, dvs. tilfælde hvor medlemmer er flyttet fra én a-kasse til en anden (Arbejdsdirektoratet 2010). Der er ikke tal for, præcis hvor mange af disse skift der sker som følge af fag- eller brancheskift og hvor mange skift der sker ud fra et mere frivilligt valg, eksempelvis som følge af utilfredshed med den a-kasse man er medlem af. Man kan dog forestille sig, at fordi der i dag er større muligheder for at skifte a-kasse sammenlignet med tidligere, så er der også flere, der skifter a-kasse mere frivilligt. En medlemstilfredshedsundersøgelse fra 2007 har, hos en udvalgt stikprøve af personer der for nylig havde skiftet a-kasse, undersøgt årsagerne til deres a-kasseskift. Denne undersøgelse viste, at cirka halvdelen af respondenterne svarede ja til spørgsmålet om, at de alene havde skiftet a-kasse, fordi de havde skiftet fag eller branche eller var gået fra at være lønmodtager til selvstændig eller omvendt (Larsen & Ståhle 2007:88). Dette vidner om, at den andel der så skifter på mere frivillig basis også er forholdsvis stor, idet den faktisk udgør næsten halvdelen af alle skiftere. Disse personer blev også spurgt om årsagerne til deres a-kasseskift. Her angav 41%, at den vigtigste årsag til skiftet var, at de kunne opnå et billigere dobbeltmedlemskab et andet sted. For 10% var den vigtigste årsag en billigere pris på a-kassemedlemskabet alene. For omkring 15% skyldtes det utilfredshed med den behandling, man fik i sin tidligere a-kasse og for 8% skyldes skiftet, at man ville opnå bedre servicetilbud i en anden a-kasse (Larsen & Ståhle 2007:89ff). Respondenter i en anden stikprøve, som ikke havde skiftet a-kasse, blev spurgt til, hvad der kunne få dem til at skifte a-kasse og her svarede mellem 55 og 60%, at gode grunde til at skifte ville være, hvis forholdet mellem pris og kvalitet eller hvis servicetilbuddene var bedre enten i andre a-kasser eller i andre a-kasser og fagforeninger til sammen. Cirka 55% svarede pris alene. Også mange pegede på, at dårlig behandling i en a-kasse kunne være en god grund til a-kasseskift (Larsen & Ståhle 2007:49). Disse besvarelser vidner derfor om, at medlemmerne i dag lægger vægt på parametre såsom prisen, kvaliteten, serviceniveauet og den generelle behandling, de får, når de møder a-kassen i forhold til deres valg eller fravalg af a-kasse. Dette er a-kasserne nødvendigvis under pres for at tilpasse sig, netop fordi de kan risikere at blive fravalgt, hvis ikke de lever op til disse parametre. Dette må man formode præger de indre linjer i a-kasserne i disse år, men det er ikke nødvendigvis en helt let eller uproblematisk omstilling, netop fordi a-kasserne igennem knap 100 år har været privilegeret af at have monopol på at optage bestemte medlemmer. Det kræver formentlig nye tanke- og handlemønstre indadtil i a-kasserne.

[12] Fra og med 2006 har både ledige og efterlønsmodtagere fået mulighed for at skifte a-kasse (Arbejdsdirektoratet 2010), hvilket formentlig også har øget denne 'shoppen' rundt mellem a-kasser. Tidligere kunne man kun skifte a-kasse, hvis man var i beskæftigelse eller hvis man afsluttede en uddannelse, der gav ret til optagelse i en anden a-kasse (Arbejdsdirektoratet 2010). Årsagen til ændringen var den tidligere regerings ønske om øge fleksibiliteten og mobiliteten på arbejdsmarkedet ved at give ikke beskæftigede grupper mulighed for at skifte a-kasse, men det var også et forsøg på at øge konkurrencen mellem a-kasserne (Pedersen 2007:98).

1.3.3. Flere myndighedsopgaver i en ny styringslogik

En tredje betydningsfuld faktor som har lagt pres på a-kasserne handler om deres relationer til og forpligtelser overfor staten. I udgangspunktet er a-kasserne private foreninger, som er konstrueret med det formål at varetage interesserne hos deres frivillige medlemsskare, men idet staten er involveret i arbejdsløshedsforsikringen, så har a-kasserne samtidig også forpligtelser overfor staten og staten har indflydelse på det, der finder sted i a-kasserne. For at a-kasserne overhovedet kan opnå statsanerkendelse, skal de leve op til en række krav, som er fastsat i en standardvedtægt, bl.a. omkring medlemstal og medlemsoptag. I lovgivningen er også fastsat, hvilke opgaver a-kasserne skal løse på vegne af staten og hvordan de skal løses og så føres der tilsyn med a-kassernes administration og opgaveløsning af Arbejdsmarkedsstyrelsen, som er en statslig enhed under Beskæftigelsesministeriet.[13] På denne vis har a-kasserne karakter at være hybride organisationer af enten semioffentlig eller semiprivat karakter, fordi de både har en rolle som offentlig myndighed, idet de løser myndighedsopgaver på vegne af staten, og en rolle som medlemsorganisation, idet de også varetager behov og interesser hos en frivillig medlemsskare. At a-kasserne har en sådan dobbelt karakter er i og for sig ikke er nyt, idet Ghentkonstruktionen netop bygger på en præmis om, at en privat forening subsidieres af det offentlige, men det dobbelte hensyn kan skabe dilemmaer for a-kasserne, hvis de interesser de varetager hos henholdsvis staten og medlemmerne ikke er sammenfaldende.

Ser man på a-kassernes relation til staten, så er det karakteristisk, at der i de senere år er blevet lagt et stadigt større statsligt pres på dem, både i forhold til hvilke myndighedsopgaver de skal løse og hvordan det skal gøres. Krav som kan kollidere med de hensyn, a-kasserne ønsker at tage til deres medlemmer. Denne omstændighed viser sig for det første gennem det faktum, at den myndighedsudøvende del af a-kassernes virke er blevet større og større over tid. Som beskrevet indledningsvist er antallet af ydelser, som administreres af a-kasserne blevet flere og flere og de aktiviteter og foranstaltninger, som a-kasserne løser i den aktive arbejdsmarkedspolitik er også vokset i omfang. Dermed kan man også forvente, at a-kasserne vil anvende mere tid og flere ressourcer på myndighedsopgaver, hvilket kan tænkes at ske på bekostning af den medlemsservice, som a-kasserne også har et ønske om at tilbyde den frivillige medlemsskare. For det andet så har de aktive arbejdsmarkedspolitiske opgaver fået en mere og mere socialt disciplinerende og kontrollerende karakter, idet politikken i dag i høj grad formuleres ud fra et rationale om, at arbejdsløshed skyldes, at det enkelte individ mangler motivation og tilskyndelse til at arbejde og de redskaber og instrumenter, der anvendes er derfor koncentreret omkring at skærpe lediges incitamenter til at tage og søge arbejde (Bredgaard m.fl. 2011:24-25). At a-kasserne er forpligtede til at føre en sådan politik ud i livet overfor egne medlemmer kan tænkes at stride mod det værdisæt og den ideologi, som a-kasserne bygger på i den udstrækning, de betragter dem selv som organisationer, som også har til formål at varetage medlemmernes interesser bedst muligt.

[13] Præcis hvilken styrelse der har ført tilsyn med a-kasserne varierer. Før Arbejdsmarkedsstyrelsen var det i en kort periode Pensionsstyrelsen. Før Pensionsstyrelsen var det Arbejdsdirektoratet, som blev nedlagt i 2010.

Udover at a-kasserne er blevet tildelt flere og flere myndighedsopgaver og at mange af dem er af mere socialt disciplinerende karakter, så er a-kasserne samtidig også blevet underlagt en større grad af statslig styring, som disciplinerer dem til at handle mere i overensstemmelse med politikkens målsætninger, hvis de ikke allerede handlede i overensstemmelse hermed. Den statslige styring kommer delvist til udtryk gennem det statslige tilsyn, som a-kasserne er underlagt, som har udviklet sig til at være meget gennemgribende og detaljeret. Afsættet til det øgede tilsyn blev bl.a. taget i arbejdsmarkedsreformerne i 1990'erne, hvor der var politisk fokus på, hvordan lediges rådighed kunne styrkes som et led i den tids bestræbelser på at øge arbejdsudbuddet. I den forbindelse blev der rettet fokus mod a-kassernes håndhævelse af lediges rådighedsforpligtelse, som viste sig ofte at være fejlbehæftet. Derfor blev der i 1996 oprettet et særligt rådighedstilsyn i Arbejdsdirektoratet, som var den statslige enhed, der på daværende tidspunkt førte tilsyn med a-kasserne, som skulle føre et mere effektivt tilsyn med a-kassernes rådighedsvurderinger (Simonsen 2007:304). Siden da er det statslige tilsyn med a-kasserne blevet udvidet betragteligt og i dag er det alle de opgaver, som a-kasserne udfører på vegne af staten, der føres detaljeret tilsyn med, bl.a. gennem stikprøvekontrol og tilsynsbesøg. Styringen kommer imidlertid også til udtryk gennem den omstændighed, at a-kasserne i de sidste cirka 10 år er blevet systematisk sammenlignet gennem benchmarkinger, som blev sat i værk ud fra et politisk ønske om at tilskynde a-kasserne til at blive mere effektive og fokusere mere på kvalitet i deres opgaveløsning (Arbejdsdirektoratet 2004). A-kasserne sammenlignes derfor i dag på en række forskellige parametre, som eksempelvis deres administrationsomkostninger, rettidighed af forskellige samtaler, fejlbedømmelser, klagesager osv. På den ene side giver disse sammenligninger netop a-kasserne tilskyndelser til at fokusere mere på at højne kvaliteten af deres opgaveløsning og mindske fejl i deres sagsbehandling, hvilket kan være til gavn for både dem selv og deres omgivelser. På den anden side kan en så stram statslig styring disciplinere a-kasserne til at rette det primære fokus mod de præstationer, de måles på, som eksempelvis rettidigheden af samtaler, frem for at fokusere på selve det indhold i samtalerne, der kan bringe ledige tættere på arbejdsmarkedet.

Generelt medfører a-kassernes stadig større forpligtelse som statens forlængede arm, at de kan komme i konflikt med hensynet til at varetage deres medlemmers interesser. Det presser a-kasserne i forhold til at fungere som en medlemsorganisation

1.3.4. Kommunalisering af beskæftigelsesområdet

Den sidste betydningsfulde omstændighed der lægger pres på a-kasserne, som der skal nævnes her, knytter sig til nogle af de senere års reformer på det beskæftigelsespolitiske område. Selv om a-kasserne ikke direkte var involveret i disse reformer, er de alligevel særdeles betydningsfulde for dem, eller kan blive det på sigt.

Frem til 2007 eksisterede der et tostrenget beskæftigelsessystem, hvor ansvaret for ikke forsikrede ledige lå hos kommunerne både i relation til udbetaling af ydelser og i forhold til de aktive arbejdsmarkedspolitiske foranstaltninger, mens det statslige arbejdsformidlingssystem AF havde

ansvaret for forsikrede ledige, som modtager deres ydelser fra a-kasserne. Som beskrevet indledningsvist har systemet for ikke forsikrede ledige traditionelt været en mere bred socialpolitisk ordning, mens systemet for forsikrede ledige har været en mere ren arbejdsmarkedspolitisk ordning med en korporativ styring. Over tid har disse to systemer dog nærmet sig hinanden mere og mere, hvor der bl.a. er kommet et vist sammenfald mellem de opgaver, der løses i de to systemer og i de regler, der administreres (Christiansen & Klitgaard 2008:160; Damgaard 2003). Der er flere historiske eksempler på, hvordan der har været politiske diskussioner om såvel som bestræbelser på at etablere et mere enstrenget system, men ingen alvorlige forsøg på at ændre på den tostrengede struktur blev gjort (Christiansen & Klitgaard 2008:160-162). Da VK-regeringen trådte til i 2001, sendte de imidlertid et signal om, at de havde et ønske om at etablere en enstrenget struktur, hvor ansvaret for hele beskæftigelsesindsatsen blev placeret hos kommunerne, og i 2004 kom der et sådant forslag fra regeringen som et led i forhandlingerne om Strukturreformen. Ifølge Peter Munk Christiansen og Michael Baggesen Klitgaard der har analyseret tilblivelsen af Strukturreformen, var der modstand fra oppositionen og arbejdsmarkedets parter, som frygtede, at deres indflydelse ville blive svækket i et rent kommunalt system. Især LO så det som et skrækscenarie, hvis indsatsen blev kommunal, bl.a. fordi de frygtede, at den service, som forsikrede ledige ville få i et kommunalt system ville være af en dårligere karakter end i det statslige system. For dem var det vitalt at kunne fastholde en vis indflydelse på den enhed, der skulle servicere forsikrede ledige og det ville blive mere vanskeligt i et kommunalt system end i et statsligt (Christiansen & Klitgaard 2008:170).

Efter parterne havde mobiliseret modstand og efter langvarige politiske forhandlinger, endte det med et kompromis, hvor man ikke lavede en reel enstrenget kommunal struktur, men man samlede beskæftigelsesindsatsen i jobcentre med en delt statslig og kommunal ledelse. Dermed fik borgeren én indgang til beskæftigelsessystemet, men selve systemet var fortsat todelt. Der blev ikke ændret ved a-kassernes opgaver, som fortsat var at udbetale dagpenge til forsikrede ledige, føre kontrol med deres rådighed og udøve forskellige vejledningsfunktioner. Dette system blev en realitet i 2007, men allerede i august 2009 blev systemet gjort helt enstrenget og kommunalt som følge af en politisk aftale mellem regeringen og Dansk Folkeparti uden forudgående offentlig debat eller evaluering af den nye ordning. Den statslige del af jobcentrene blev nedlagt og jobcentrene skulle fremover fungere som rent kommunale enheder. Man fastholdt igen, at a-kasserne fortsat skulle løse de samme opgaver som hidtil. Dog indførte man kommunal medfinansiering af dagpengene (Bredgaard m.fl. 2011:kapitel 4). Argumentet for denne medfinansiering var, at det var den eneste måde, hvorpå kommunerne kunne gives incitament til at få forsikrede ledige, som de nu havde fået ansvar for, i beskæftigelse (Larsen 2009b; Larsen 2011).

Selv om a-kasserne ikke direkte blev berørt af reformen og selv om man har fastholdt de opgaver, som a-kasserne løser med rådighedskontrol og udbetalinger i den nye struktur på beskæftigelsesområdet, så kan kommunaliseringen på sigt have negative konsekvenser for a-kasserne. Idet kommunerne i dag er med til at finansiere udgifterne til dagpengene, kan man

forestille sig, at de på et tidspunkt vil stille krav om, at selve administrationen af ordningen, som netop ligger hos a-kasserne i dag, skal føres over i kommunalt regi, således at finansiering og administration er samlet ét sted. Stilles der krav om dette og bliver det på et tidspunkt en realitet, så vil det overflødiggøre a-kassernes rolle og funktion. Dette mulige fremtidsscenarie er da også en reel frygt hos a-kasserne, som udtrykker bekymring for, at deres eksistensgrundlag er truet (fx Dansk Elforbund 2010; FOA's A-kasse 2008).

Der er da også noget, der tyder på, at svækkelsen eller overflødiggørelsen af a-kassernes rolle faktisk havde en betydning for VK-regeringens beslutning om at kommunalisere beskæftigelsesområdet. En tidligere chef i Arbejdsmarkedsstyrelsen der var involveret i planlægningen af reformen, har i et interview med P1 udtalt, at man dengang var bevidst om, at en kommunalisering ville svække den store rolle, som a-kasserne havde og at det kunne være '*attraktivt at få dem ud af banen*', fordi en svækkelse af deres rolle ville betyde en svækkelse af fagbevægelsen, som netop har anvendt a-kasserne som en rekrutteringskanal. Ifølge chefen så var man også klar over, at netop det forhold, at en kommunalisering ville betyde en svækkelse af a-kasserne, ville gøre det nærmest umuligt at få vedtaget forslaget (P1 2008).

Der hersker heller ikke tvivl om, at især fagbevægelsen er stærkt utilfredse med kommunaliseringen af beskæftigelsesområdet og at de ønsker en anden ordning end et rent kommunalt system, hvor a-kasserne gives mere indflydelse. De stiller i øjeblikket krav om, at beskæftigelsessystemet og den arbejdsmarkedspolitiske indsats nødvendigvis må reformeres, hvilket bl.a. viser sig gennem et fællesnotat, som hovedorganisationerne AC, FTF og LO er gået sammen om og som udtrykker en rækkes fælles holdepunkter for, hvordan de ønsker beskæftigelsessystemet og den arbejdsmarkedspolitiske indsats skal se ud i fremtiden. I notatet som udkom i foråret 2011 fremgår det, at AC, FTF og LO ønsker et nyt værdigrundlag for hele den arbejdsmarkedspolitiske indsats, en ny organisering og styring, en anden arbejdsdeling og andre og bedre arbejdsmarkedsrettede indsatser end dem, der findes i systemet i dag. I relation til a-kasserne ønsker AC, FTF og LO at deres rolle styrkes ved, at de får hele ansvaret for forsikrede ledige i den første del af ledighedsperioden og at dette ansvar skal være økonomisk neutralt for a-kasserne (LO, FTF & AC 2011). I forlængelse heraf skal det nævnes, at et tema for trepartsforhandlingerne i foråret 2012 mellem den nytiltrådte socialdemokratisk ledede regering og arbejdsmarkedets parter angiveligt var at debattere, hvorvidt a-kasserne kunne overtage det fulde ansvar for beskæftigelsesindsatsen for deres ledige medlemmer i de første 6 måneders ledighed, sådan at ledige ikke både skal have kontakt med og gå til ensartede samtaler i både a-kassen og jobcentret (Larsen 2012). Noget kunne derfor tyde på, at hvis ikke forhandlingerne kuldsejlede, som tilfældet var, så kunne der have været politisk vilje til at give a-kasserne endnu flere opgaver i den aktive arbejdsmarkedspolitik end hvad tilfældet er i dag. En sådan aftale kunne have styrket a-kassernes position, som ellers er blevet svækket som følge af kommunaliseringen.

Den udvikling der er sket, hvor beskæftigelsesområdet er blevet kommunaliseret synes derfor at have skabt en større usikkerhed omkring, hvilken rolle a-kasserne kan spille på fremtidens

arbejdsmarked, hvilket også medvirker til at sætte a-kasserne under pres. Og hvor central eller perifer en position a-kasserne i fremtiden kommer til at have, synes i høj grad også at være et spørgsmål om, hvad der er politisk vilje til og hvilke politiske præferencer, der er til stede på et givent tidspunkt.

1.4. Afhandlingens fokus og undersøgelsesspørgsmål

I de foregående fire afsnit er der blevet argumenteret for, hvordan der i den seneste cirka 10 års periode er sket ret mange forandringer på det område, som a-kasserne agerer på og der er også argumenteret for, hvordan disse forandringer kan presse a-kasserne på forskellige måder. I forlængelse heraf er drivkraften i denne afhandling et ønske om at forstå, hvilken betydning det har for a-kasserne, at de er underlagt disse pres. I dette afsnit reflekteres der derfor nærmere over, hvad disse pres mere samlet kan have af betydning for a-kasserne, hvilket er refleksioner, der danner grundlag for det undersøgelsesspørgsmål, der også præsenteres senere i afsnittet.

For nemhedens skyld betegnes de forskellige udviklinger, forandringer og pres, der er blevet ridset op i de foregående afsnit som 'strukturelle og politisk-institutionelle forandringer'. Termen henviser derfor både til, at nogle forandringer kan være af mere strukturel karakter, som eksempelvis ændringer i arbejdsstyrkens uddannelse, som gør, at der sker skift i, hvilke a-kasser man er medlem af, mens andre er mere institutionelle eller 'menneskeskabte'. Det kan eksempelvis være ændringer i den lovgivning og regulering, som a-kasserne er underlagt, som er politisk skabte eller drevne, eller ændringer i befolkningens motiver til at vælge a-kassemedlemskab.

For det første kan de strukturelle og politisk-institutionelle forandringer skabe *usikkerhed omkring, hvilken rolle a-kasserne kan spille på det danske arbejdsmarked fremover*. Én problematik der melder sig er, at hvis den negative medlemsudvikling, som har præget feltet siden midten af 1990'erne, fortsætter, vil der så fremover være tilslutning nok i befolkningen til, at systemet kan fastholdes eller vil det på et tidspunkt lede til et pres for at afvikle den frivillige arbejdsløshedsforsikring og dermed også a-kasserne? En anden problemstilling er, at hvis der fremover er politiske kræfter, der ønsker at svække de faglige organisationers position ved at foretage ændringer på a-kasseområdet, som det eksempelvis skete med indførelsen af Frihedspakken i 2002, hvilken fremtid går a-kasserne så i møde? Og hvis der vedbliver med at være et politisk ønske om at skabe et enstrenget beskæftigelsessystem, hvor udbetalingsfunktionen for alle typer af ydelser til ledige er forankret i kommunerne eller i en anden offentlig instans, hvilken funktion kan a-kasserne så varetage fremover? Og vil det betyde, at de overflødiggøres? Sådanne problematikker er med til at så tvivl om a-kassernes fortsatte berettigelse på det danske arbejdsmarked, og det sætter konstruktionen som helhed under pres.

Udover at de strukturelle og politisk-institutionelle forandringer skaber en usikkerhed omkring a-kassernes eksistensberettigelse på fremtidens arbejdsmarked, så kan de samtidig også *læggr et pres på a-kasserne for at tilpasse sig, hvilket gør, at de begynder at udvikle sig i nye retninger i forhold til tidligere*. Ét eksempel er, at når borgerne er begyndt at vælge fagforenings- og a-kassemedlemskab

ud fra individuelle nyttemaksimerende motiver snarere end af norm- og værdimæssige årsager, så kan a-kasserne ikke længere basere sig på, at man melder sig ind, fordi man ønsker et værdifællesskab, men måske snarere fordi man finder det produkt, som a-kassen tilbyder attraktivt. Og i en tid hvor dækningsgraden er blevet lavere og hvor kravene til rådighed er skærpet, så er det måske ikke så meget arbejdsløshedsforsikringen i sig selv, der er det attraktive, men snarere at medlemskabet er særligt billigt eller at der tilbydes noget udover forsikringen, som opleves som attraktivt. Hvis dette i stigende grad er rationalet bag befolkningens valg om at blive medlem af en a-kasse, så må a-kasserne nødvendigvis tilpasse sig dette, hvis de fremover skal kunne virke attraktive på nye medlemmer og det kræver måske nye tænke- og handlemåder i a-kasserne. Et andet eksempel er, at når monopolet på at optage medlemmer fra bestemte dele af arbejdsmarkedet blev brudt med indførelsen af Frihedspakken i 2002 og der blev skabt en konkurrencesituation mellem a-kasserne, så lægges der er pres på dem for at tilpasse sig og agere mere i overensstemmelse med de nye markedsvilkår, hvis de fremover skal kunne sikre sig overlevelse. Også det kan tænkes at kræve nye tænke- og handlemåder. Et tredje eksempel er, at når det politiske niveau overdrager flere og flere aktive arbejdsmarkedspolitiske opgaver til a-kasserne, som tidligere er blevet løst af offentlige organisationer, så er de nødt til at indrette sig efter og efterleve dette, fordi de har en statsanerkendelse, som forpligter dem til at løse opgaver på vegne af staten. Dette gælder også, selv om opgaverne hviler på et beskæftigelsespolitisk rationale, som måske ikke deles af alle a-kasserne og derfor kan det skabe dilemmaer at skulle implementere disse opgaver for de a-kasser, der selv baserer sig på andre forståelser af, hvordan den arbejdsmarkedspolitiske indsats overfor ledige medlemmer bør være. Et fjerde og sidste eksempel er, at hvis der er en sandsynlighed for, at a-kassernes udbetalingsfunktion på et tidspunkt lægges over i kommunalt regi, så kan det betyde, at a-kasserne må finde nye opgaver og funktioner at varetage, hvis de fremover skal have en eksistensberettigelse. Disse fire eksempler på forskellige pres, der er lagt på a-kasserne kan betyde, at hvis de vedbliver med at eksistere, så kan det tænkes at være i andre former end tidligere, fordi presset nødvendiggør, at de må udvikle sig i nye retninger, hvor de er nødsaget til at tænke, agere og orientere sig anderledes end tidligere. Dette er en udvikling, som jeg ønsker at medvirke til at kaste lys over med denne ph.d.-afhandling.

På baggrund af de foregående overvejelser om, hvad de forskellige pres kan tænkes at betyde for a-kasserne, lyder afhandlingens undersøgelsesspørgsmål derfor således:

Hvilke konsekvenser har de seneste 10 års strukturelle og politisk-institutionelle forandringer haft for de danske arbejdsløshedskassers funktion, strategier og praksisser?

Med termen konsekvenser tænkes der på, hvad det er for *transformationer eller forandringer*, der sker med a-kasserne som følge af de strukturelle og politisk-institutionelle ændringer, der blev ridset op indledningsvist, mens termerne funktion, strategier og praksisser er anvendt for at komme

tættere på, hvad det er, der kan forandres indadtil i a-kasserne. Med funktion tænkes på a-kassernes funktionsmåde og på deres drift. Med strategier tænkes på, hvad der er for mere strategiske overvejelser og beslutninger, der tages omkring a-kasserne og med praksisser tænkes på den faktiske adfærd, der finder sted i a-kasserne, eksempelvis i forhold til konkret opgaveløsning.

Idet jeg arbejder med en forventning om, at der nødvendigvis sker nogle forandringer med a-kasserne, har jeg også indledningsvist gjort mig nogle overvejelser om, hvad man så kan forestille sig, a-kasserne forandrer i retning af. Her er der særligt to mulige udviklingsveje, som jeg har fundet det relevant at fremhæve og som der rettes fokus mod i afhandlingen. Disse fremhæves i det følgende:

For det første kan man forestille sig, at den omstændighed at a-kassernes forpligtelser overfor staten er blevet større og større – altså, at de tildeles flere og flere myndighedsopgaver, som traditionelt har været løst af offentlige instanser, og at de styres mere og mere stramt fra statslig side i forhold til deres opgaveløsning – lægger et pres på dem for at fungere mere som en slags *statslige driftsorganisationer og som myndigheder*, hvilket kan betyde, at de bevæger sig mere væk fra at være foreninger, der løser opgaver på vegne af staten. En bevægelse i denne retning kan dog tænkes at kollidere med de hensyn a-kasserne kan ønske at tage til den medlemsskare, der frivilligt har valgt dem til og et ensidigt fokus på myndighedsopgaverne kan derfor tænkes at problematisere relationen til medlemsskaren, for ønsker medlemsskaren medlemskab af en a-kasse, der ikke er i stand til at tilgodese deres behov? Heraf følger yderligere en problematik, som er, om det overhovedet er bæredygtigt for de faglige organisationer fortsat at have kontrol over a-kasserne, hvis de primært fungerer på statens præmisser som statens administratorer eller statens 'forlængede arm'? En bevægelse i denne retning kan derfor gøre, at det bliver mindre attraktivt for de faglige organisationer at have a-kasser tilknyttede, fordi de kan bevæge sig i en retning, hvor de ikke længere medvirker til at støtte op omkring fagforeningernes projekt om at skabe bedre vilkår for deres medlemmer.

For det andet kan det, at der er skabt en konkurrencesituation mellem a-kasserne som følge af Frihedspakken og at det ikke længere er så selvfølgeligt for befolkningen at vælge medlemskab af en a-kasse til, medvirke til, at der bliver et større behov for, at a-kasserne må agere mere som *markedsaktører*. Det kan fx indebære, at a-kasserne må forholde sig mere til, at de skal være konkurrencedygtige, eksempelvis på prisen på a-kassemedlemskabet eller på det man tilbyder medlemsskaren og i det hele taget vende sig mere mod, hvordan man sikrer sig selv overlevelse på et a-kassemarked. Idet a-kasserne historisk set har været vant til at have monopol på at optage bestemte medlemsgrupper, så har en sådan orientering formentlig ikke været til stede hos mange af a-kasserne og spørgsmålet er, om de mere foreningsprægede a-kasser overhovedet kan omstille sig til at agere på et marked? Og hvad vil en sådan markedsorientering egentlig betyde? Kan man forestille sig, at det skaber en slags 'discountkasser', som godt nok er konkurrencedygtige på pris, men som ikke er i stand til at yde service og vejledning til medlemsskaren eller som ikke er i stand

til at løse de myndighedsopgaver, de er pålagt? Og hvad vil det betyde for de faglige organisationer, at der er skabt konkurrence på a-kassesiden? Er det attraktivt for dem at have a-kasser tilknyttede, som er i konkurrence?

Disse to konsekvenser eller forandringer, som her er ridset op, er to mulige udviklingsveje, som a-kasserne kan tænkes at bevæge sig i retning af som følge af de pres, der i de senere år er blevet lagt på dem. Om der sker bevægelser i disse retninger, i hvilken udstrækning det sker og om de har de mulige konsekvenser, som er ridset op i det foregående, skal de empiriske undersøgelser, som foretages i denne afhandling gerne sætte mig i stand til at vurdere afslutningsvist.

Afslutningsvist skal nævnes, at undersøgelsesspørgsmålet går på det samlede felt af a-kasser og ambitionen med afhandlingen er netop også at blive i stand til at drage konklusioner om, hvordan feltet som helhed udvikler og transformerer sig. Man skal dog være opmærksom på, at a-kasserne er heterogene størrelser. Som nævnt tidligere i kapitlet findes der i dag 27 forskellige a-kasser, som retter sig mod forskellige medlemsgrupper, som er opstået på forskellige tidspunkter i historien og som har udviklet sig i relationen til forskellige faglige organisationer eller har stået helt uden faglige organisationer. Samtidig er der forskel på, hvordan a-kasserne er ramt af eksempelvis medlemstilgang og medlemstilbagegang og af ledighed. Det vil sige, at der a-kasserne imellem formentlig vil være forskellige oplevelser af de strukturelle og politisk-institutionelle forandringer, ligesom der vil være forskel på, hvordan de er presset af nogle af forandringerne. Eksempelvis så vil de tværfaglige a-kasser, der er knyttet til faglige organisationer, der er opstået i decideret konkurrenceforhold til de etablerede faglige organisationer, givetvis have et andet og mere positivt syn på markedet og på konkurrencesituationen end de fagligt afgrænsede a-kasser, der historisk har været vant til at have monopol på at optage medlemmer fra bestemte dele af arbejdsmarkedet. Dermed kan man forvente forskellighed i, hvordan markedsrollen gribes an og opleves hos henholdsvis de konkurrerende og de etablerede a-kasser. Samtidig kan de a-kasser der oplever et stort medlemstab opleve mere pres end a-kasser, der har medlemsfremgang osv. For at blive i stand til at udsige noget generelt om hele a-kassefeltet er det derfor nødvendigt at have blik for disse forskelligheder mellem a-kasserne. Hvordan der mere konkret søges at tage højde for dette, skal der redegøres for i det næste afsnit, hvor afhandlingens overordnede undersøgelsesstrategi beskrives.

1.5. Undersøgelsesstrategien

I det foregående afsnit blev afhandlingens fokus og undersøgelsesspørgsmål præciseret. Den handler kort sagt om at undersøge, hvordan og i hvilke retninger a-kasserne forandres som følge af de seneste cirka 10 års strukturelle og politisk-institutionelle ændringer. I dette afsnit redegøres der nu for den overordnede undersøgelsesstrategi, der ligger til grund for afhandlingen, dvs. de overvejelser der er blevet gjort om, hvordan fremgangsmåden skal være for at kunne undersøge og besvare det fremsatte undersøgelsesspørgsmål bedst muligt. Mere specifikt redegøres der først for, hvilket teoretisk fundament afhandlingen hviler på og hvilken rolle teori spiller i

afhandlingen. Endelig redegøres der for designet og udførelsen af den empiriske del af undersøgelsen.

1.5.1. Det teoretiske afsæt

Idet der i afhandlingen arbejdes med en forståelse af, at de strukturelle og politisk-institutionelle forandringer lægger pres på a-kasserne for at forandre sig i nye retninger, er det nødvendigt med et teoretisk perspektiv, som kan sige noget om, hvorfor og hvordan sådanne transformationer finder sted. Til det formål er der hentet teoretisk inspiration indenfor det organisationsteoretiske felt. Organisationsteorien består af mange forskellige perspektiver, retninger og teorier, men rummer bl.a. en tilgang, der beskæftiger sig med relationen mellem organisationer og deres omverden og som har et begrebskompleks, der kan anvendes til at forstå, hvordan organisationer kan forandre sig som følge af deres forsøg på at tilpasse sig den omverden, de fungerer i og de krav omverdenen stiller til dem. Den grundlæggende idé i tilgangen er, at organisationer ikke kun er afhængige af de tekniske omgivelser, forstået som de faktorer som har en betydning for den mere produktionsmæssige del af en organisation, eksempelvis om der er efterspørgsel på de varer eller ydelser, de producerer. De indgår samtidig i nogle større sociale og kulturelle sammenhænge, som under ét kaldes for de institutionelle omgivelser, som også 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. Når denne teoretiske tilgang er fundet anvendelig til at studere transformationsprocesser i de danske arbejdsløshedskasser, er det fordi, afhandlingen netop fokuserer på at belyse, hvordan ændringer i de sociale og kulturelle kontekster, som a-kasserne fungerer i, er medvirkende til at skabe forandringer indadtil i a-kasserne. Ændringer i de sociale og kulturelle kontekster forstås altså her som de forskellige strukturelle og politisk-institutionelle faktorer, der har sat a-kasserne under pres, som blev ridset op tidligere i kapitlet. Tilgangen går under betegnelsen institutionel eller nyinstitutionel organisationsteori og består af flere forskellige større og mindre teorier og begrebskomplekser, hvoraf der i afhandlingen trækkes på flere forskellige.

Indenfor den forståelsesramme som den nyinstitutionelle organisationsteori tilbyder anvendes en supplerende teoretisk model, som har et mere konkret bud på, hvad de sociale og kulturelle kontekster mere præcist består af. Modellen er udviklet af den danske organisations- og ledelsesforsker Kurt Klaudi Klausen, og går under betegnelsen 'vektorteorien'. Den grundlæggende antagelse i teorien er, at organisationer befinder og bevæger sig mellem tre samfundsmæssige sektorer eller sfærer, som begrebsliggøres som henholdsvis staten, markedet og det civile samfund og disse påvirker organisationer og rammesætter det arbejde, der finder sted deri såvel som de logikker og rationaler, der ligger bag deres beslutninger og adfærd. Denne model er valgt, fordi dens forståelse af omgivelserne går godt i tråd med den faktiske omverden, som a-kasserne fungerer i, idet man også kan anskue a-kasserne som befindende sig indenfor

rammerne af både staten, markedet og det civile samfund. Samtidig kan den anvendes til at angive nogle mulige udfaldsrum for, hvilke nye retninger a-kasserne kan transformere sig i. Hvad den nyinstitutionelle tilgang og vektorteorien mere præcist handler om og hvordan de anvendes i forhold til hinanden, uddybes nærmere i teorikapitlet i kapitel 3, hvor der også opstilles en analyseramme, der anvendes til at guide de empiriske analyser.

Teori kan have forskellige funktioner i videnskabelige undersøgelser og en velkendt, men simpel måde at illustrere disse forskelle funktioner på, er ved at skelne mellem, at teori enten kan anvendes på overvejende deduktiv eller overvejende induktiv vis (Creswell 2009: kapitel 3; Neuman 2000:49). I deduktive studier har teori en mere fremtrædende og styrende rolle, hvor det eksempelvis kan være ambitionen at teste en teoris rækkevidde eller forklaringskraft. Det kan fx gøres gennem en hypotetisk-deduktiv fremgangsmåde, hvor der opstilles hypoteser på baggrund af en teori, som enten be- eller afkræftes gennem en empirisk undersøgelse. Omvendt så har empirien en mere fremtrædende rolle i studier af mere induktiv karakter, hvor det i stedet kan være en ambition at udvikle eksisterende eller ny teori. Denne afhandling placerer sig et sted midt i mellem disse yderpunkter, idet teorien hverken er helt fraværende, men omvendt heller ikke er fuldstændig styrende. Man kan sige, at teori og empiri generelt er blevet brugt mere vekselvirkende gennem arbejdet med afhandlingen, hvor teori har været styrende på nogle tidspunkter, uden det dog har været en ambition at teste teorien, mens empiri har været det på andre. Det betyder eksempelvis, at det teoretiske perspektiv som afhandlingen er placeret i, ikke har været fuldt udviklet fra starten af afhandlingsarbejdet, men har udviklet sig gradvist. Vektorteorien har dog været styrende fra et forholdsvist tidligt tidspunkt og har derfor givet nogle pejlinger på, hvad der lægger pres på a-kasserne, som jeg i vid udstrækning har orienteret mig efter igennem hele forløbet. Andre dele af teorien er kommet til senere, eksempelvis i forbindelse med de indsigter jeg fik igennem empiriindsamlingen, som gav anledning til at supplere vektorteorien med andre teorier. Det betyder derfor, at den teori og den analyseramme der præsenteres senere ikke har styret afhandlingen meget stringent, men skal i højere grad forstå som det 'univers', som afhandlingens problemstilling skal forstås og undersøges indenfor. Derfor fungerer teorien og analyserammen primært som en *overordnet forståelses- og fortolkningsramme* for afhandlingen med en række teoretiske begreber, som trækkes ind i de empiriske analyser, når det er relevant.

1.5.2. Et tredelt undersøgelsesdesign

I overvejelserne om hvordan den empiriske del af undersøgelsen bedst kan designes, er et undersøgelsesdesign bestående af tre forskellige komponenter blevet valgt, hvor hver komponent udgør en selvstændig delundersøgelse, som anvender bestemte typer af empiri og som analyseres selvstændigt. Det drejer sig dels om en historisk delundersøgelse af a-kassernes opståen og udvikling og dels af to mere nutidige delundersøgelser, en kvantitativ og en kvalitativ undersøgelse. I den kvantitative delundersøgelse rettes blikket mod samtlige a-kasser, mens den kvalitative delundersøgelse er afgrænset til et mindre antal a-kasser, som til gengæld undersøges mere i dybden.

Når et sådant kombinationsdesign er valgt, hænger det sammen med, at den opstillede problemstilling er vanskelig at indfange med kun et enkelt design, én bestemt metode eller bestemt type af empiri. Derfor har jeg fundet det mest givende at anvende flere designs, flere metoder og flere typer af empirisk materiale, som tilsammen giver bedre forudsætninger for at besvare undersøgelsesspørgsmålet. Hermed trianguleres der, idet flere undersøgelsesmetoder og datakilder kombineres til at belyse det samme fænomen.

Tanken med de tre delundersøgelser er også, at de bygger ovenpå hinanden, hvor den historiske analyse danner grobund for at kunne forstå de to mere nutidige analyser og hvor den kvalitative delanalyse nuancerer og uddyber indsigterne fra den kvantitative delanalyse. Dette kaldes også for en sekventiel strategi (Creswell & Clark 2011:kapitel 3), hvor indsigterne fra det ene design anvendes til at forstå de næste designs. I de følgende tre afsnit redegøres der for, hvad formålet med hver af disse delundersøgelser er og hvad deres indhold er.

1.5.2.1. Historisk delundersøgelse

Den første delundersøgelse er en historisk analyse af a-kassernes opståen og udvikling og den foretages ud fra en betragtning om, at hvis man skal kunne forstå de transformationsprocesser, de igangværende transformationsprocesser, så er det nødvendigt samtidig at have en forståelse af a-kassernes fortid og af hvordan de har udviklet sig over tid. Denne delanalyse skal derfor give fundamentet for at kunne foretage de to mere nutidige delundersøgelser af henholdsvis kvantitativ og kvalitativ karakter.

Delundersøgelsen baserer sig på forskelligt eksisterende empirisk materiale, som er sammenskrevet til en samlet fortælling om, hvordan a-kasserne er opstået og har udviklet sig frem til i dag. Der gives dog ikke en fuldstændig gennemgang af hele a-kassernes historie, men der fokuseres på nogle vigtige begivenheder og perioder, som er vurderet centrale for at forstå de pres, de er udsat for i dag. Ét vigtigt nedslagspunkt i delanalysen er eksempelvis beskrivelsen af, hvordan a-kasserne opstod omkring 1900-tallet, fordi det giver et fundament for at forstå, hvorfor vi i dag har a-kasser, som på den ene side har været og i nogen udstrækning fortsat er fagforeningskontrollerede og på den anden side er under statens kontrol og regulering. En anden vigtig pointe i delanalysen er at illustrere, hvordan a-kasserne over tid er blevet underlagt flere og flere krav fra statslig side, hvilket understøtter den tidligere beskrevne forventning om, at a-kasserne presses mere i retning af at agere som myndigheder og statslige driftsorganisationer. Endelig så beskæftiger analysen sig også med, hvordan det monopol der har hersket på området indtil for nylig er blevet udfordret flere gange i historien og hvordan skiftende regeringer har forsøgt at skabe mere konkurrence, hvilket først er blevet en realitet i 2002, da Frihedspakken blev indført.

Det empiriske materiale som ligger til grund for delanalysen stammer for det første fra forskellige forskningsbaserede studier, som har beskæftiget sig med a-kassernes eller arbejdsløshedsforsikringens udvikling. Derudover anvendes forskelligt ikke forskningsbaseret

dokumentmateriale, som er fundet relevant til formålet. Det drejer sig eksempelvis om avisartikler, beretninger fra a-kassernes kongresser, politiske udtalelser om a-kasserne og forskellige beretninger, opgørelser og notater fra a-kassernes tilsynsmyndighed.

1.5.2.2. Kvantitativ delundersøgelse

Mens den første delundersøgelse handlede om at forstå den historiske udvikling indenfor det samlede a-kassefelt, så handler den anden delundersøgelse om at tegne et mere nutidigt billede af de a-kasser, der eksisterer i dag, hvor der gås mere i dybden med de forskelle og ligheder, der er mellem nutidens a-kasser.

Tidligere blev der argumenteret for, at alle a-kasser er sat under pres som følge af de strukturelle og politisk-institutionelle forandringer, men det blev også pointeret, at fordi de 27 a-kasser der eksisterer i dag på mange måder er forskellige fra hinanden, så kan de være presset og udfordret i forskellig grad. Det er disse forskelligheder, jeg søger at afdække i denne anden delanalyse, og det gøres både for at få en bedre forståelse af nutidens a-kasser, men også for at få et bedre afsæt for at kunne undersøge nogle af dem mere i dybden i den sidste delanalyse.

Måden det gribes an på er ved at rette det analytiske blik mod forskellige kvantitative indikatorer, der kan sige noget om den problemstilling, der undersøges. Der ses eksempelvis på, hvordan medlemstallene i de forskellige a-kasser har udviklet sig i de senere år. Tidligere i kapitlet blev det beskrevet, at der generelt er faldende tilslutning til a-kasserne, men her gås der mere i dybden med præcis hvilke a-kasser, der henholdsvis er hårdest ramt af medlemstab og hvem der har medlemsfremgang. Det kan sige noget om, hvem der er mest og mindst udfordret i forhold til tilslutning fra medlemssiden. Der ses også nærmere på ledighedsudviklingen i a-kasserne, fordi a-kasser med særlig høj ledighed kan være mere udfordrede, eksempelvis i forhold til at skulle håndtere de mange nye myndighedsopgaver. Derudover ses der på a-kassernes omkostninger og deres priser for at få et billede af, om de er blevet opmærksomme på konkurrencen og om de forsøger at være konkurrencedygtige på pris. Endelig kommer jeg også omkring a-kassernes holdninger til de myndighedsopgaver, de løser, hvor det bl.a. undersøges, om de er enige eller uenige i det beskæftigelsesrationale, som myndighedsopgaverne bygger på.

De kvantitative indikatorer som a-kasserne sammenlignes på er ikke blevet konstrueret specifikt til denne undersøgelse, men bygger på forskelligt allerede eksisterende data. Derfor bygger denne analysedel på forskellige datakilder, som der er foretaget egne beregninger ud fra. Der anvendes eksempelvis udtræk fra Danmarks Statistiks Statistikbank og Jobindsats.dk som er en service under Arbejdsmarkedsstyrelsen, der samler centrale tal om overførselsmodtagere og beskæftigelsespolitik. Derudover er talmateriale fra a-kassernes tilsynsmyndighed anvendt, som enten allerede er offentligt tilgængeligt gennem forskellige notater og rapporter eller som tilsynsmyndigheden venligst har udleveret. Endelig har Det Nationale Forskningscenter for Velfærd udlånt to datasæt fra en større spørgeskemaundersøgelse, der blev udført blandt a-

kassernes mellemledere og medarbejdere i 2008 i forbindelse med et forskningsprojekt omkring a-kassernes rolle i den aktive beskæftigelsespolitik.

Ud over at denne delanalyse skal give indsigt, i hvordan forskellige a-kasser er udfordrede og pressede, så er tanken også, at den viden der opnås gennem denne undersøgelsesdel skal sætte mig i stand til at udvælge et mindre antal a-kasser, som undersøges mere dybdegående i den sidste delanalyse.

1.5.2.3. Kvalitativ delundersøgelse

Den tredje og sidste delundersøgelse er kvalitativ og her foretages der med afsæt i indsigterne fra den kvantitative delundersøgelse en mere dybtgående undersøgelse af, hvordan ledelse og medarbejdere i et mindre antal a-kasser oplever og reagerer på de pres, de udsættes for. I forlængelse heraf undersøges det også, om og hvordan der sker transformationsprocesser indadtil i a-kasserne som følge af de måder, hvorpå ledere og medarbejdere håndterer det pres, de er udsat for.

I modsætning til de to andre delundersøgelser er hovedparten af empirien til denne undersøgelsesdel blevet konstrueret specifikt i forhold til at kunne belyse afhandlingens undersøgelsesspørgsmål. Her har det været særligt vigtigt at vælge en fremgangsmåde, som muliggør, at man kan opnå en forståelse af, hvad der egentlig sker indadtil i a-kasserne, når presset skal håndteres. Det kan bedst lade sig indfange med kvalitative metoder, fordi de bl.a. muliggør samtaler og dialog med de personer i a-kasserne, som er underlagt presset, som på mere nuanceret og detaljerig vis kan beskrive og forklare deres oplever og reaktioner, ligesom det også åbner op for observationer af, hvad der rent faktisk sker på de indre linjer i a-kasserne.

Det har også været vigtigt med en fremgangsmåde, som tage højde for den særlige kontekst, som forskellige a-kasser kan befinde sig i og derfor er undersøgelsesdelen blevet tilrettelagt som et kvalitativt casestudie. Et casestudiedesign er ifølge Yin kendetegnet ved at være *'en empirisk undersøgelse der undersøger et samtidigt fænomen i dybden og i den virkelige kontekst, hvor fænomenet udfolder sig, især når grænsen mellem fænomenet og konteksten ikke fremgår klart og tydeligt"* (min oversættelse af Yin 2009:18). Som citatet udtrykker, så adskiller casestudiedesignet sig fra andre designs ved at anse konteksten som værende betydningsfuld for at forstå det fænomen, man undersøger og derfor indsamles der i et casestudiedesign typisk mere dybdegående informationer både om det fænomen, man interesser sig for og om den kontekst fænomenet befinder sig i, som kan give et mere helt eller komplet billede af det, man gør til genstand for analyse.

Når man arbejder med et casedesign, kan man vælge at beskæftige sig med en eller flere cases og enten foretage et single casestudie eller et multipelt casestudie. I undersøgelsen her er valgt et multipelt casestudie frem for et single casestudie ud fra en betragtning om, at jeg ønsker at udsige noget mere generelt om konsekvenserne af de pres a-kasserne er underlagt for det samlede felt af a-kasser. Det lægger op til, at man beskæftiger sig med mere end en case, idet konklusioner fra

multiple casestudier ofte antages at være mere robuste og overbevisende end konklusioner fra single casestudier (Antoft & Salomonsen 2007:46; Yin 2009:61-62). Hvis der eksempelvis observeres samme reaktionsmønstre eller forandringer i mere end en a-kasse, så er der mere tungtvejende og robuste indikationer på, at det man ser i de undersøgte a-kasser også kan forventes at gælde i andre a-kasser, end hvis man blot observerede det i en enkelt a-kasse. Det skal ikke forstås sådan, at det ikke er muligt at generalisere, når man arbejder med en single case, men i dette tilfælde synes der ikke at være en oplagt single case at vælge, idet samtlige a-kasser udsættes for et institutionelt pres og derfor principielt er relevante. Når man overvejer valg af single case, kan det eksempelvis ske ud fra en betragtning om, at casen skal udgøre et repræsentativt eller typisk billede på noget (Yin 2009:48), men i dette tilfælde synes det vanskeligt at afgøre, hvad der er typisk eller repræsentativt for det samlede antal af a-kasser. Der opereres her med en forventning om, at samtlige a-kasserne udsættes for det institutionelle pres, og som det indledningsvist er blevet observeret, har a-kasserne forskellige måder at håndtere dette på, men det kan ikke afgøres, om noget så er særligt typisk for samtlige a-kasser. En anden strategi kan være et vælge en case, der er ekstrem eller unik (Yin 2009:47). Det kunne fx være en a-kasse, der håndterer det institutionelle pres særligt godt eller særligt dårligt, hvilket kunne vurderes ud fra en betragtning om, hvem der umiddelbart ser ud til at klare sig bedst eller dårligst. Her vil det dog både være vanskeligt at opstille kriterier for, hvad der er godt og dårligt, ligesom det ville vanskeligt at afgøre hvorfor det ville være mest relevant at vælge en særlig succesfuld case frem for en særlig dårlig case eller omvendt. Af disse årsager er det fundet det mest hensigtsmæssigt at anvende et casestudiedesign bestående af *flere* cases og der er udvalgt i alt 5, som på den ene side er forskellige fra hinanden, men som samlet set repræsenterer a-kassefeltet bredt.

I de fem a-kasser er der foretaget kvalitative interviews med ledelsespersoner på forskellige niveauer samt med frontlinjemedarbejdere. Derudover er der gennemført observationsstudier, hvor det daglige arbejde i a-kassens frontlinje er blevet observeret. Endeligt er der indsamlet forskelligt dokumentmateriale om a-kasserne. I kapitel 6 redegøres der nærmere for den konkrete metode i forbindelse med udførelsen af casestudierne. Dvs. at der redegøres for valg af a-kasse, hvilke niveauer som er undersøgt, samt hvordan det empiriske materiale er indsamlet.

Idet dette er en undersøgelsesdel, hvor empirien er blevet konstrueret specifikt til formålet, har teorien spillet en mere fremtrædende rolle her end i de to første delundersøgelser. I de to første delundersøgelser anvendes teorien primært til at analysere og fortolke de empiriske fund, men i den tredje delundersøgelse har teorien også haft en mere selvstændig betydning for måden hvorpå, delundersøgelsen er blevet designet og for selve empiriindsamlingen. De interviewspørgsmål som er stillet til ledelse og medarbejdere i a-kasserne er eksempelvis udarbejdet med inspiration fra særligt vektorteorien. I denne delundersøgelse har teorien derfor både guidet selve udførelsen af undersøgelsen, ligesom den også anvendes til at analysere og fortolke den indsamlede empiri.

1.6. Afhandlingens opbygning

Udover dette indledende kapitel består afhandlingen af 12 kapitler. I *kapitel 2* gives en oversigt over forskningsfeltet, dvs. at der redegøres for, hvordan den nationale og internationale forskning i og omkring a-kasser ser ud, og så positioneres afhandlingen i forhold til den eksisterende forskning. Her pointeres det bl.a., at vi i en dansk kontekst ikke har særlig meget viden om a-kasserne som mere selvstændige organisatoriske fænomener på trods af, at de er en central del af det danske arbejdsmarked og har været det i mere end 100 år. Dette kapitel demonstrerer derfor også behovet for at anlægge et andet teoretisk blik på a-kasserne, hvilket der gøres i denne afhandling. Det teoretiske perspektiv, som er organisationsteoretisk, præsenteres derfor i *kapitel 3*. Kapitlet afsluttes med at introducere til afhandlingens analyseramme, hvilket altså er den overordnede forståelsesramme, som de empiriske analyser forstås og fortolkes indenfor. Dernæst påbegyndes de empiriske analyser. *Kapitel 4* rummer den historiske delanalyse af a-kassernes opståen og udvikling, mens *kapitel 5* rummer den kvantitative delanalyse. I *kapitel 6* beskrives det, hvordan den tredje undersøgelsesdel er blevet tilrettelagt og udført og i kapitel 7-12 følger selve analyserne fra den tredje undersøgelsesdel. I *kapitel 7-11* foretages separate analyser af hver af de fem a-kasser, som har deltaget i undersøgelsen og i *kapitel 12* foretages der en tværgående analyse af de fem a-kasser, hvor ligheder og forskelle mellem dem trækkes frem. Endelig udgør kapitel 13 afhandlingens konklusion. Her konkluderes der først og fremmest på, hvad de empiriske analyser har vist og derigennem besvares afhandlingens undersøgelsesspørgsmål samt de opstillede forventninger omkring forandringer i a-kasserne. Derudover redegøres for, hvad afhandlingens forskningsmæssige bidrag er og afslutningsvist perspektiveres afhandlingens resultater til en større kontekst, hvor der reflekteres over, hvad forandringer i a-kassekonstruktion kan have af betydning for andre dele af den danske arbejdsmarkedsmodel.

Kapitel 2: Forskningsfeltet

Inden besvarelsen af undersøgelsesspørgsmålet påbegyndes, gives der i dette kapitel en oversigt over eksisterende forskning i og om a-kasser i en dansk såvel som international kontekst. Formålet er dels at give indblik i, hvordan forskningsfeltet ser ud, men også at positionere denne afhandling i forhold til den eksisterende forskning. Her er det en central pointe med kapitlet at demonstrere, hvordan vi i en dansk kontekst ikke har særlig meget viden om a-kasserne som mere selvstændige organisatoriske fænomener på trods af, at de er en central del af det danske arbejdsmarked og har været det i mere end 100 år. Den forskningsbaserede viden der findes omkring a-kasser har enten fokuseret på deres relation til og betydning for andre dele af arbejdsmarkedet, på udvalgte dele af deres opgaveløsning eller på udviklingen i det arbejdsmarkedspolitiske system, de er en del af eller i den arbejdsløshedsforsikring, som de administrerer. Ingen har endnu gjort a-kasserne til det centrale og primære analyseobjekt, hvilket netop er ambitionen med denne afhandling, hvor a-kasserne anskues som selvstændige organisatoriske fænomener og hvor det er deres bestræbelser på at håndtere omverdenen mere bredt og de forandringsprocesser, der sker med dem som følge heraf, som har den primære forskningsinteresse.

Kapitlet påbegyndes med en kort redegørelse for to forskellige forskningstraditioner, der begge har beskæftiget sig med a-kasserne i relation til andre dele af arbejdsmarkedet. Det drejer sig først om flexicurityorienterede studier, hvor a-kasserne er blevet studeret som en del af et samlet institutionelt system (afsnit 2.1.) og dernæst om Industrial Relations-orienterede studier, der har fokuseret på a-kassernes betydning for de faglige organisationer på arbejdsmarkedet (afsnit 2.2.). Dernæst redegøres for en kategori af studier, der har anlagt et mere historisk perspektiv og som enten har beskæftiget sig med udviklingen i det arbejdsmarkedspolitiske system, a-kasserne er en del af eller med den arbejdsløshedsforsikring, som a-kasserne administrerer. Her er det ikke så meget selve a-kasserne, der er blevet studeret, men mere den ordning, de administrerer eller de større rammer eller det system, de er indlejrede i (afsnit 2.3.). Bagefter ses der på studier, som har beskæftiget sig med dele af a-kassernes opgavevaretagelse. Her er det særligt a-kassernes rolle i arbejdsmarkedspolitikken og som implementeringsaktører, der er blevet gjort til genstand for analyse (afsnit 2.4.). Afslutningsvist summeres op på, hvordan forskningsfeltet omkring a-kasserne mere overordnet har tegnet sig frem til nu, ligesom afhandlingen positioneres i forhold til dette forskningsfelt (afsnit 2.5.).

2.1. Flexicurityorienterede studier

Den første forskningstradition der skal nævnes består af studier, der beskæftiger sig med flexicurity, som er en sammentrækning af ordene *flexibility* og *security*. Forskningen her indenfor er mangefacetteret og multidisciplinær, men den fælles referenceramme er interessen for at studere samspillet mellem forskellige former for fleksibilitet og forskellige former for sociale sikkerhedsarrangementer på arbejdsmarkeder. Den grundlæggende antagelse er nemlig, at fleksibilitet og sikkerhed ikke skal forstås som værende modsætningsfyldte og dermed brydes der med den tidligere dominerende forståelse af, at fleksibilitet typisk var noget arbejdsgiversiden ønskede for at styrke virksomheders konkurrenceevne, mens sikkerhedsarrangementer var i lønmodtagernes interesse som kompensation for at udvise mere fleksibilitet. Grundtanken med flexicurity er snarere, at fleksibilitet og sikkerhed kan være i arbejdsgiveres såvel som i lønmodtageres interesse og at forskellige fleksibilitets- og sikkerhedsformer kan være gensidigt understøttende (Bredgaard m.fl. 2005:19; Wilthagen & Tros 2004). Som eksempler kan nævnes, at det typisk antages, at et veludbygget socialt sikkerhedsnet, fx i form af en arbejdsløshedsforsikring som den danske, kan være med til at understøtte et fleksibelt arbejdsmarked, fordi det at skifte arbejde og i en kort periode opleve ledighed i forbindelse hermed bliver mindre risikofyldt, når man kompenseres økonomisk gennem arbejdsløshedsforsikringen. Et andet eksempel er antagelsen om, at fleksible arbejdstider kan være med til at skabe en bedre balance mellem arbejdsliv og familieliv for det enkelte individ og samtidig understøtte arbejdsgivernes behov for mere fleksibel arbejdskraft.

Både som begreb såvel som forskningstema er flexicurity relativt nyt. Selve begrebet opstod i Holland i midten af 1990'erne i forbindelse med en debat omkring ændringer i arbejdsmarkedslovgivningen. Her blev der indført en decideret flexicuritylovgivning, hvor ansættelsesbeskyttelsen for personer i permanente ansættelser blev mindsket, mens den omvendt blev styrket for personer i mere usikre eller atypiske ansættelsesforhold som et forsøg for at gøre op med, at man havde et ufleksibelt arbejdsmarked for kernearbejdskraften og en meget usikker arbejdsmarkedsposition for periferiarbejdskraften (Bredgaard m.fl. 2009:11-12; Wilthagen & Tros 2004). Begrebet bredte sig dog hurtigt udover Hollands grænser. Dels fandt det vej til grupper af særligt arbejdsmarkedsforskere, der i forvejen interesserede sig for, hvordan transitioner mellem forskellige positioner på arbejdsmarkedet kunne understøttes gennem eksempelvis orlovsordninger og aktiv arbejdsmarkedspolitik og dels til den europæiske politiske scene (Madsen 2007:273-274). Her er begrebet blevet gjort til et bærende element i den europæiske social- og beskæftigelsespolitik og der er lagt op til, at medlemslandene skal højne fleksibilitet og sikkerhed på deres arbejdsmarkeder ved hjælp af flexicuritystrategier og flexicurityinitiativer (Bredgaard m.fl. 2009:5-6).

Der forskes i flexicurity på flere forskellige måder og på flere forskellige niveauer lige fra komparative analyser af forskellige landes særlige flexicuritymodeller til sektorstudier,

virksomhedsstudier og studier på individ- og gruppeniveau.[14] Betragter man de studier, der beskæftiger sig med landes flexicuritymodeller, så er det slående, at her er Danmark gentagne gange blevet fremhævet som et pragt- eller skoleeksempel på et land, der har en hensigtsmæssig kombination af fleksibilitet og sikkerhed (fx Auer 2000; Auer & Cazes 2003; Bredgaard m.fl. 2006; Bredgaard og Larsen 2007; Madsen 1999; Viebrock & Clasen 2009). Også på den politiske scene fremhæves Danmark, og den danske udformning af flexicurity synes også at være endemålet for de anbefalinger, der gives i forhold til, hvor det anses som hensigtsmæssigt, at medlemslandene bevæger sig hen med deres flexicuritystrategier og -initiativer (Bredgaard m.fl. 2009:6). Det der fremhæves som særligt positivt ved den danske udformning af flexicurity er kombinationen af et fleksibelt arbejdsmarked med en lav ansættelsesbeskyttelse, som giver høj mobilitet mellem jobs, og et veludbygget og i en international sammenligning generøst sikkerhedssystem, der kommer til udtryk gennem dagpenge- og kontanthjælpssystemerne. Det man især hæfter sig ved i relation til sikkerhedssystemet er, at det kompenserer for den lave ansættelsesbeskyttelse ved i stedet at garantere indkomstsikkerhed i perioder uden betalt arbejde og sikkerhedssystemet understøtter således mobiliteten fra ét job til et andet positivt. Derudover peges der på tilstedeværelsen af aktive arbejdsmarkedspolitiske foranstaltninger, som ideelt set hjælper de ledige, som ikke selv finder tilbage i arbejde, med igen at blive en del af arbejdsmarkedet. Denne kombination af et fleksibelt arbejdsmarked, et generøst sikkerhedssystem og en aktiv arbejdsmarkedspolitik betegnes også som 'den gyldne trekant' (Bredgaard m.fl. 2009:5; Madsen 2007:272-273).

Med til fortællingen om den danske udformning af flexicurity hører også, at den er et resultat af lange historiske processer og ikke en nøje udtænkt politisk strategi. Traditionenen for at have en lav ansættelsesbeskyttelse går helt tilbage til det berømte Septemberforlig i 1899, hvor arbejdstagerne anerkendte arbejdsgivernes ret til frit at ansætte og afskedige ansatte, mod at arbejdsgiverne anerkendte arbejdstagernes ret til at slutte sig sammen i fagforeninger, og har derfor sin oprindelse på samme tid som den kollektive aftalemodel blev etableret. På samme måde har arbejdsløshedsforsikringen også lange rødder, idet den, som beskrevet i afhandlingens kapitel 1, opstod i 1907, da den første lov om statsanerkendte arbejdsløshedskasser blev en realitet. Det tredje ben i trekanten, den aktive arbejdsmarkedspolitik, er af nyere karakter og stammer fra arbejdsmarkedsreformer i 1990'erne (Madsen 2007:272). At dette er tilfældet, betyder også, at det er svært at kopiere den danske flexicuritymodel, netop fordi den er et resultat af lange historiske processer og derfor vanskelig at omsætte til en egentlig strategi.

[14] Uanset hvilke niveauer man interesserer sig for, tages der som regel analytisk afsæt i kombinationen af en eller flere fleksibilitets- og sikkerhedsformer. Der skelnes typisk mellem fire former for fleksibilitet og fire former for sikkerhed. Fleksibilitetsformerne er numerisk fleksibilitet, som handler om tilpasning af antallet af ansatte, funktionel fleksibilitet som handler om fleksibilitet mellem arbejdsopgaver, arbejdstidsfleksibilitet og lønfleksibilitet. Sikkerhedsformerne er jobsikkerhed, der handler om sikkerheden for at blive i samme job, beskæftigelsessikkerhed, der handler om sikkerheden for at blive i beskæftigelse, men ikke nødvendigvis i samme job, indkomstsikkerhed, der drejer sig om sikkerheden for at oppebære en indkomst ved ledighed, sygdom og lignende og endelig kombinationssikkerhed, der drejer sig om muligheden for at kombinere arbejdsliv og familieliv (Bredgaard m.fl. 2005:36; Wilthagen & Tros 2004:171).

Selv om disse studier ikke beskæftiger sig specifikt med a-kasserne, så ligger det implicit i tilgangen, at a-kasserne forstås som værende centrale aktører i forhold til at opretholde den særlige kombination af fleksibilitet og sikkerhed, som præger det danske arbejdsmarked. I flexicuritymodellen har a-kasserne først og fremmest den rolle, at de forvalter arbejdsløshedsforsikringen, som opfattes som en sikkerhedsskabende instans og derfor er deres tilstedeværelse central, ligesom det er vigtigt, at der er opbakning og tilslutning til dem i form af, at mange er medlem af a-kasserne. Hvis ikke der er det, vil det være vanskeligt at opretholde det sikkerhedsnet, som arbejdsløshedsforsikringen er og som kompenserer for den høje grad af fleksibilitet på det danske arbejdsmarked. A-kasserne har imidlertid også en anden funktion i flexicuritymodellen, udover at de administrerer arbejdsløshedsforsikringen og udbetaler den økonomiske kompensation, som ledige kan modtage i perioder uden arbejde. De er også inddraget i trekantens tredje ben (den aktive arbejdsmarkedspolitik), idet det er i a-kasserne, at vurderingen af, om ledige står til rådighed og er aktivt arbejdssøgende foretages. Det er også i a-kasserne, at ledige medlemmer kan matches med ledige jobs, ligesom der også foregår en form for opkvalificering af ledige gennem de samtaler, som a-kasserne afholder og gennem de forskellige tilbud de har til deres respektive medlemsskarer. Dermed er a-kasserne ikke kun med til at levere sikkerhed i perioder uden arbejde, men de bidrager også mere aktivt til at bringe ledige medlemmer tilbage i arbejde, hvilket også virker understøttende for et mobilt og fleksibelt arbejdsmarked. Dermed peger denne forskningstradition på a-kassernes positive betydning for at opretholde de balancer mellem fleksibilitet og sikkerhed, der er på det danske arbejdsmarked og som opfattes som særligt hensigtsmæssige.

2.2. IR-orienterede studier

En anden kategori af studier der har beskæftiget sig med a-kassernes betydning for andre dele af arbejdsmarkedet findes indenfor den forskningstradition, der kaldes for Industrial Relations. IR-forskningen kan forstås som en bred forskningsdisciplin, der beskæftiger sig teoretisk og empirisk med arbejdsmarkedsrelationer, dvs. med relationerne mellem lønmodtagere og arbejdsgivere og med de strukturer, der omgiver denne relation. Det kan eksempelvis være de kollektive organisationsformer, der eksisterer såsom fagforeninger og arbejdsgiverorganisationer og de kollektive aftaler og overenskomster, de indgår (Jensen, C 2007:11-16).

Ét centralt tema indenfor denne forskningstradition relaterer sig til at studere opbakningen til den faglige organisering. Her interesserer man sig bl.a. for grader af faglig organisering, for udviklingen i den faglige organisering over tid og for årsager til, at tilslutningen til den faglige organisering bliver større eller mindre. Her findes der bl.a. en række kvantitative komparative landestudier, som har søgt at forklare, hvad der har en betydning for graden af faglig organisering og her er typen af arbejdsløshedsforsikring ofte blevet inddraget som en central forklaringsfaktor. Disse undersøgelser har påvist, at lande med Ghentsystemer, hvor det altså er de faglige organisationer, der administrerer arbejdsløshedsforsikringen gennem tilknyttede a-kasser, har en højere faglig organisationsgrad end lande, der ikke har sådanne systemer. Det antages, at en sådan konstruktion giver et større incitament til at vælge fagforeningsmedlemskabet og derfor kommer

a-kasserne til at virke som rekrutteringskanal for de faglige organisationer.[15] Samtidig peges der i studierne på, at det over tid er Ghentlandene, der har oplevet stigning eller stagnation i graden af faglig organisering, mens mange lande uden Ghentsystemer har oplevet et fald (fx Blaschke 2000; Checchi & Visser 2005; Ebbinghaus & Visser 1999; Scruggs 2002; Western 1993).[16] Dette fænomen, hvor den faglige organiseringsgrad er højere i lande med Ghentsystemer, kaldes også for en *Ghenteffekt* (Due, Madsen & Pihl 2010:11).

Idet Ghentlandene også er begyndt at opleve fald i den faglige organiseringsgrad i de senere år, er der kommet en række nyere studier til, som har beskæftiget sig med, hvad der kan forklare, at de lande, der ellers har haft tradition for en høj grad og faglig organisering nu også oplever, at færre og færre ønsker fagforeningsmedlemskab. Disse studier peger samstemmende på, at en væsentlig del af årsagen til faldet i den faglige organisering skal findes i ændringer ved a-kasserne og i selve arbejdsløshedsforsikringssystemet (Böckerman & Uusitalo 2006; Clasen & Viebrock 2008;, Due, Madsen & Pihl 2010; Jukivuori 2006; Kjellberg 2009; Lind 2004; Lind 2007; Lind 2009b). I Sverige fremhæves det eksempelvis, at en væsentlig årsag til faldende fagforeningsmedlemskab skyldes, at a-kassekontingentet blev sat markant op i 2007, hvilket betød, at det blev væsentligt dyrere både at være medlem af en a-kasse og en fagforening og flere og flere valgte derfor fagforeningsmedlemskabet fra (Kjellberg 2009). I Finland er det især oprettelsen af en uafhængig arbejdsløshedskasse tilbage i 1992, der ikke kræver medlemskab af en fagforening, der fremhæves som en betydningsfuld faktor i forhold til at forklare den faldende organiseringsgrad (Böckerman & Uusitalo 2006; Jukivuori 2006). Og for Danmarks vedkommende peges der på, som jeg også beskrev indledningsvist, at indførelsen af Frihedspakken, som gjorde det muligt for a-kasserne at rekruttere medlemmer fra alle fag og brancher, har brudt den tætte forbindelse mellem fagforeninger og a-kasser, som tidligere har været en af de væsentlige årsager til den høje faglige organisationsgrad (Due, Madsen & Pihl 2010; Lind 2009b). Denne tendens hvor arbejdsløshedskasserne i mindre omfang end tidligere virker som rekrutteringskanal til fagforeningerne betegnes ofte som en *erodering af Ghenteffekten* (Due, Madsen & Pihl 2010:20) eller som en *erodering af Ghentsystemet* (Böckerman & Uusitalo 2006).

I en dansk kontekst er antallet af studier, der har beskæftiget sig med eroderingen af Ghentsystemet ikke mange. Der er dels Lind, som i et antal artikler mest har diskuteret og vurderet, hvilken betydning ændringer i a-kassesystemet fremover kan få for opbakningen til de faglige organisationer (Lind 2004; Lind 2007; Lind 2009b). I forhold til betydningen af

[15] Ghentlandene er Sverige, Finland og Danmark. I nogle studier betragtes Belgien også som et Ghentland, men der er ikke enighed i litteraturen om, hvordan Belgiens arbejdsløshedsforsikringssystem skal karakteriseres. Tidligere var det belgiske system frivilligt, men er i dag blevet til en obligatorisk ordning. Fagforeningerne spiller dog fortsat en stor rolle i systemet. Vandaele betegner det som et *de facto Ghentsystem* (Vandaele 2006). I forlængelse heraf er der også studier, der beskæftiger sig med forskellene mellem Belgiens Ghentsystem og de nordiske landes Ghentsystemer. Et nyere studie er fx Van Rie m.fl. (2011), der bl.a. påviser, hvordan forskellighederne ved systemerne gør, at der er forskellige incitamenter til fagforeningsmedlemskab. Det betyder, at der er forskel på, hvem der er fagforeningsmedlemmer i henholdsvis Belgien og Sverige, Finland og Danmark, hvor de nordiske landes Ghentsystemer synes at rekruttere bredere end det belgiske.

[16] Disse studier dækker typisk perioden fra 1950 eller 1970 og frem til midten eller slutningen af 1990'erne.

Frihedspakken og indførelsen af tværfaglige a-kasser argumenterer Lind for, at når a-kasserne ikke længere følger de faglige organisationers forbindelseslinjer og når de skal konkurrere om alle slags medlemmer, så kan de heller ikke fungere som rekrutteringskanaler til de faglige organisationer længere. Dermed har eksistensen af tværfaglige a-kasser samme effekt, som hvis en statslig a-kasse var blevet indført i stedet (Lind 2004; Lind 2007). Derudover har Lind også diskuteret betydningen af, at der er blevet etableret af et enstrenget, kommunalt beskæftigelsessystem. Her vurderes det, at det kan betyde en decideret afskaffelse af arbejdsløshedsforsikringsordningen, og dermed a-kasserne, fordi når selve beskæftigelsessystemet er blevet enstrenget, kunne næste skridt være at gøre det samme med forsørgelsessystemerne. Også dette vil have store konsekvenser for fagforeningernes muligheder for medlemsrekruttering, peger Lind på (Lind 2007; Lind 2009a).

Udover Linds diskussioner og vurderinger så findes der et par kvantitative studier med Due og Madsen som omdrejningspunkt. De har dels kortlagt medlemsudviklingen i a-kasser og fagforeninger i Danmark siden midten af 1990'erne, dels indkredset hvem medlemmerne er samt undersøgt, hvad der har betydning for, at man bliver eller ikke bliver medlem af en a-kasse og/eller en fagforening (Due, Madsen & Pihl 2010; Due, Madsen & Ibsen 2011).[17] Her vises der bl.a., hvordan der i Danmark har været et konstant fald i både a-kasse- og fagforeningsmedlemskab siden midten af 1990'erne og hvordan der især er blevet færre dobbeltmedlemmer, altså dem der både er medlem af en fagforening og en a-kasse. Det vises også, hvordan det særligt er LO's fagforeninger og a-kasser, der rammes af medlemstilbagegang, mens det omvendt er de ideologisk alternative organisationer og a-kasser, der vokser (Due, Madsen & Pihl 2010). Der gives også forklaringer på denne udvikling med faldende organisationsgrad og her peges der bl.a. på, at indførelsen af de tværfaglige a-kasser i 2002, som forfatterne kalder for en '*delvis afmontering af Ghentsystemet*', er en væsentlig årsag hertil, men dog ikke den eneste årsag (Due, Madsen & Pihl 2010:150). Indførelsen af de tværfaglige a-kasser betød for det første, at de eksisterende alternative a-kasser fik bedre eksistensbetingelser og at nye kom til, men har også haft den betydning, at befolkningen er blevet mere bevidstgjort om, at de har et reelt valg ift. a-kasse- og fagforeningsmedlemskab og at det ikke er givet, at man skal vælge begge. Det har derfor gjort, at befolkningen i dag ser anderledes på sammenhængen mellem a-kasse og fagforening. Forfatterne peger også på, at fordi der ikke er tegn på, at man går tilbage til et fagligt afgrænset a-kassesystem uden konkurrence, så vil den automatiske rekruttering af fagforeningsmedlemmer gennem a-kasserne derfor ikke vende tilbage (Due, Madsen & Pihl 2010:150-152). De tegner dermed et billede, der ligner Linds, hvor a-kasserne fremover ikke vil fungere som rekrutteringskanaler for de faglige organisationer på samme måde som de tidligere har gjort.

Denne IR-orienterede forskningstradition, og især de seneste studier omkring eroderingen af Ghenteffekten, har således blik for nogle af de forandringer, der sker med a-kasserne. De konkluderer netop også, at Ghentsystemerne, hvor a-kasserne altså er under de faglige

[17] Et lignede studie der kun beskæftiger sig med fagforeninger findes hos Ibsen, Høgedahl & Scheuer (2012). Her kortlægges bl.a. også udviklingen i den faglige organisering siden 1995, det diskuteres hvad der påvirker faglig organisering og så foretages der statistiske analyser af skift og fravalg af fagforeningsmedlemskab.

organisationers kontrol, er under forandring eller pres. Ingen af disse studier synes dog at beskæftige sig mere indgående med, hvad forandringerne mere konkret betyder for a-kasserne, udover at det i nogle af studierne dog bemærkes, at det ikke kun er medlemstallene i fagforeningerne, men også medlemstallene i a-kasserne, der er dalende (fx Kjellberg 2009; Due, Madsen & Pihl 2010). Den primære interesse i disse studier er altså i højere grad at forstå, hvad de forandringer der sker med a-kasserne og i arbejdsløshedsforsikringssystemerne har af betydning for den faglige organisering og for fagforeningernes styrke mere end det er et fokus på at forstå, hvad arbejdsløshedsforsikringen og a-kasserne er på vej til at forandre sig til, som er omdrejningspunktet for denne afhandling. Dermed er disse IR-orienterede studier, ligesom de før nævnte flexicuritystudier, mest optagede af at studere a-kassernes betydning for andre dele af den danske arbejdsmarkedsmodel frem for at studere a-kasserne i sig selv.

2.3. Studier af arbejdsløshedsforsikringens opståen og udvikling

En tredje kategori af studier der er relevant at nævne, er forskellige undersøgelser, der ikke så meget har beskæftiget sig med a-kasserne, men enten med den ordning som a-kasserne administrerer (arbejdsløshedsforsikringen) eller med det system, som a-kasserne og arbejdsløshedsforsikringen er en del af (det arbejdsmarkedspolitiske system). Fællestrækkene ved disse studier er, at de primært ser på ordningen eller systemet i en dansk kontekst og at de typisk anlægger et mere historisk perspektiv herpå, hvor fokus er rettet mod at beskrive og forklare, hvordan ordningen og systemet er opstået og hvordan det har udviklet og forandret sig over tid. Nogle af studierne er rene empiriske beskrivelser, mens andre forstår ordningens og systemets opståen og udvikling indenfor rammerne af forskellige velfærdsstatslige og politologiske teoretiske perspektiver. I det følgende skal et par centrale studier nævnes.

Ét centralt studie er Asbjørn Sonne Nørgaards ph.d.-afhandling fra 1997 med titlen 'The politics of institutional control: Corporatism in Danish Occupational Safety and Health Regulation & Unemployment Insurance 1870-1995' (Nørgaard 1997). Afhandlingen kan betegnes som et studie i institutionel kontinuitet og forandring, hvor Nørgaard, med afsæt i en historisk institutionel tilgang, undersøger årsagerne til, at samfundsmæssige institutioner har forskellige former, hvorfor de er svære at forandre og hvorfor og hvordan de nogle gange alligevel reformeres (Nørgaard 1997:13). Til dette formål analyserer han udviklingen i to administrative institutioner i arbejdsmarkedspolitikken fra deres oprindelse omkring 1870 og frem til 1995, hvoraf den ene er arbejdsløshedsforsikringen. Afhandlingen giver bl.a. forklaringer på, hvornår og hvorfor forskellige politiske aktører har taget initiativ til at reformere institutionerne og hvad de har søgt at opnå med disse reforminitiativer. I relation til arbejdsløshedsforsikringen så giver denne afhandling bl.a. en forståelse af, hvordan ordningen opstod, hvordan den har udviklet sig over tid og hvorfor den har udviklet sig, som den har, hvor dens opståen og udvikling ses i lyset af de politiske kampe og diskussioner, der har været, hvor forskellige politiske aktører og deres baglande har forsøgt at få mere institutionel kontrol over ordningen eller at fratage andre kontrollen med den. Det vises bl.a., hvordan den første lov om statsanerkendte arbejdsløshedskasser opstod tilbage i 1907 og herunder forklares det, hvordan det kunne være, at

en liberal regering støttede op omkring skabelsen af en arbejdsløshedsforsikrings-ordning, som gav fagforeningerne kontrol over den (Nørgaard 1997:182ff.). Et andet centralt nedslagspunkt i afhandlingen er reformerne i slutningen af 1960'erne, hvor et nyt finansieringssystem blev indført, hvor det analyseres, hvilke interesserer der havde en betydning for, at ordningen blev reformeret og reformeret på den måde, som det skete (Nørgaard 1997:328ff).

Et lidt nyere studie er Bodil Damgaards undersøgelse fra 2003 af social- og arbejdsmarkedssystemerne. Det sociale eller socialpolitiske system forstås her som det kommunalt forankrede system, der traditionelt har haft ansvaret for kontanthjælpsmodtagere, mens det arbejdsmarkedspolitiske system forstås som det system, der traditionelt har taget sig af forsikrede ledige, som indtil for nylig var statsligt organiseret og hvor der samtidig har været tradition for partsinddragelse og korporativ styring. Undersøgelsen beskæftiger sig med, hvordan og hvorfor der er opstået og har udviklet sig to forskellige måder at forvalte henholdsvis social- og arbejdsmarkedspolitikken på og kortlægger og sammenligner derfor de to systemers opståen, udvikling og nutidige udformning (Damgaard 2003:16). Damgaard viser eksempelvis, hvordan de to systemer historisk set er blevet finansieret, styret og organiseret på to forskellige måder, hvordan de har henvendt sig til forskellige målgrupper, løst forskellige opgaver og hvordan systemerne derfor også bygger på forskellige grundlæggende værdier, antagelser og principper. I relation til a-kasserne giver dette studie derfor en vigtig indsigt i, hvad det er for et større system, som de er indlejrede i og hvordan dette system har udviklet sig over tid.

Afslutningsvist skal nævnes, at der i forbindelse med arbejdsløshedsforsikringslovens 100 års jubilæum i 2007 blev udgivet en jubilæums- og debatbog med forskellige korte bidrag dels fra danske forskere og dels fra forskellige andre interessenter og debattører (Pedersen & Huulgaard 2007). Bogen fokuserede dels på, hvordan arbejdsløshedsforsikringen havde udviklet sig i de foregående 100 år, ligesom der blev givet forskellige perspektiver på, hvor ordningen kunne bevæge sig hen fremover. Af de studier der ser tilbage, skal først og fremmest nævnes artiklen af Per H Jensen, som gennem en komparativ analyse af indførelsen af arbejdsløshedsforsikringssystemer i Danmark, Italien, Storbritannien og Sverige viser, hvilke faktorer og dynamikker der bidrog til, at man i Danmark og Sverige valgte en Ghentmodel, mens man i Italien og Storbritannien valgte en obligatorisk forsikringsordning (Jensen, P 2007). Denne artikel supplerer indsigterne fra Nørgaards afhandling meget godt, idet Jensen ikke så meget ser på de politiske debatter, kampe og præferencer ift. at vælge Ghentmodellen, men mere på hvordan bestemte træk ved arbejdsstyrken og eksistensen af bestemte typer af arbejderbevægelser har betydning for valg af forsikringsordning (Jensen, P 2007). Af andre indlæg der ser tilbage på ordningens opståen og udvikling kan nævnes artiklen af Jesper Hartvig Pedersen, direktør i det tidligere Arbejdsdirektoratet, som giver en oversigt over udviklingen i arbejdsløshedsforsikringssystemet gennem beskrivelser af centrale lovinitiativer og beslutninger (Pedersen 2007). Også artiklerne af Aage Huulgaard og Bent Jensen kan fremhæves. De beskæftiger sig hver især med, hvad der gik forud for den første lov om statsanerkendte arbejdsløshedskasser fra 1907. Bent Jensen viser eksempelvis, hvilke offentlige debatter der var i

datidens aviser omkring arbejdsløse i perioden fra 1848 til 1907 med særligt fokus på, hvordan arbejdsløshedsproblematikker dengang blev opfattet og italesat, mens Aage Huulgaard beskæftiger sig med de initiativer, der fra politisk side blev igangsat for at afhjælpe arbejdsløshedens virkninger før 1907-loven (Jensen, B 2007; Huulgaard 2007). Disse to artikler giver derfor interessante indsigter i nogle af de debatter og initiativer, der pågik før vedtagelsen af den lov, der skabte konstruktionen med de fagforenings-tilknyttede arbejdsløshedskasser, der blev subsidieret af det offentlige. Også Due og Madsen, som blev nævnt under de IR-orienterede studier, optræder i denne jubilæumsbog med en artikel, der beskriver udviklingen i det danske arbejdsløshedsforsikringssystem set i lyset af dets betydning for de faglige organisationer. Her er særlig fokus på at beskrive, hvordan de faglige organisationer historisk set har kunne fastholde den institutionelle kontrol over arbejdsløshedsforsikringen i så mange år og hvordan det har ændret sig efter indførelsen af Frihedspakken (Due & Madsen 2007).

Selv om de nævnte studier ikke direkte har beskæftiget sig med a-kasserne, giver de alligevel samlet set indsigt i, hvorfor vi i Danmark har og så længe har haft denne ordning, hvor arbejdsløshedskasser knyttet til de faglige organisationer har administreret en frivillig forsikring mod arbejdsløshed, som subsidieres af det offentlige. Samtidig giver de viden om, hvad det er for et større arbejdsmarkedspolitisk system, som a-kasserne er indlejrede i, hvilket også bidrager til forståelsen af, hvad a-kasserne er for fænomener.

2.4. Studier af a-kassernes rolle i arbejdsmarkedspolitikken

Den fjerde og sidste kategori af studier der skal nævnes er undersøgelser, som har beskæftiget sig mere med de aktiviteter, der finder sted i a-kasseregi og med den organisering og struktur i a-kasserne, som aktiviteterne finder sted indenfor. Sammenlignet med de foregående studier er disse studier derfor kendetegnet ved, at det i højere grad er a-kasserne i sig selv, der er gjort til det centrale analyseobjekt og undersøgelserne handler primært om a-kassernes varetagelse af forskellige opgaver i arbejdsmarkedspolitikken.

Disse studier kan nok bedst karakteriseres som værende på linje med den forskning, der beskæftiger sig med forskellige organisationers og aktørers roller i arbejdsmarkedspolitikken og med de arbejdsmarkedspolitiske foranstaltninger, der er rettet mod ledige. I en dansk kontekst findes der en række empiriske undersøgelser, der har beskæftiget sig med kommunernes, jobcentrenes, det tidligere AF's og andre aktørers roller (f.eks. Beer m.fl. 2008; Bredgaard og Larsen 2006; Caswell 2005; Damgaard m.fl. 2005; Hohnen m.fl. 2007; Larsen m.fl. 1996a; Larsen m.fl. 1996b; Larsen m.fl. 2001; Larsen 2009a; Skou m.fl. 2009; Stigaard m.fl. 2006). Fælles for disse studier er, at der typisk stilles skarpt på centrale aktører i de organisationer, der er ansvarlige for at realisere arbejdsmarkedspolitikken, eksempelvis frontlinjemedarbejdere eller ledere, og det er deres adfærd, prioriteringer og forståelser såvel som de rammer, de agerer indenfor, der studeres. Studierne gør også ofte brug af et implementeringsteoretisk perspektiv.

De studier der har beskæftiget sig specifikt med a-kasserne, er en blanding af mere beskrivende undersøgelser, der søger at kortlægge a-kassernes opgaveløsning og organisering og af studier med et implementeringsteoretisk afsæt og sigte, hvor fokus er rettet mod at undersøge, hvordan a-kasserne medvirker til at realisere nogle bestemte politiske mål. I flere af undersøgelserne berøres også potentialerne eller mulighederne for, at a-kasserne kan komme til at spille en mere central rolle i de arbejdsløshedsbekæmpende foranstaltninger. I det følgende gennemgås de mest centrale studier i kronologisk rækkefølge.

De første undersøgelser der beskæftigede sig med a-kasserne som analyseobjekt kom i starten af 1990'erne i takt med, at a-kasserne var blevet inddraget mere i nogle af de forskellige foranstaltninger, der var rettet mod at bekæmpe arbejdsløsheden.[18] I 1992 foretog Det Nationale Forskningscenter for Velfærd (det tidligere Socialforskningsinstitut) en undersøgelse af konsekvenserne af, at arbejdsformidlingen var blevet liberaliseret i 1990 og at der ikke længere var restriktioner på, hvem der havde ret til at formidle arbejde (Csonka 1992). Her blev det bl.a. belyst, hvilke formidlingsaktører der var kommet til siden liberaliseringen og deres jobformidlingsaktiviteter blev kortlagt og her indgik a-kasserne som en af de formidlingsaktører, der blev sat fokus på.

I samme periode blev der af Amternes og Kommunernes Forskningsinstitut foretaget en evaluering af administrationen og effekten af de såkaldte ATB- og UTB-ordninger, som a-kasserne også var involverede i.[19] Undersøgelsen havde et implementeringsteoretisk afsæt og søgte at opnå et billede af, i hvilket omfang planlægningen og administrationen af ATB- og UTB-ordningerne bidrog til at realisere de politiske målsætninger (Jensen m.fl. 1991:30-44) og a-kasserne blev inddraget, fordi de havde fået en udvidet forpligtelse til at vejlede ledige medlemmer omkring ordningerne. I relation til a-kasserne blev der foretaget en undersøgelse af det operative arbejde, hvor a-kassemedarbejdere i 3 a-kasser i udvalgte amter blev interviewet (Jensen m.fl. 1991:45). Undersøgelsen er den første af sin art, der satte fokus på, hvordan a-kassernes praksis var i forhold til at løse myndighedsopgaver, dvs. hvordan de vejledte, rådighedsvurderede, indberettede og samarbejdede med andre aktører på beskæftigelsesområdet.[20]

I begge undersøgelser var a-kasserne imidlertid ikke det mest centrale analyseobjekt, men de blev snarere inddraget som en ud af flere relevante aktører enten på formidlingsmarkedet eller i forhold til administrationen af ATB- og UTB-ordningerne. I samme periode kom også den første større og mere systematiske undersøgelse af a-kassernes organisering og aktiviteter, som kun havde a-kasserne som genstandsfelt. Den stammer fra 1992 og blev udført af Socialkommissionens Sekretariat i samarbejde med forskere fra Århus Universitet som et led i Socialkommissionens

[18] Dette redegøres der nærmere for i afsnit 4.7. i den historiske delanalyse i kapitel 4.
[19] Den nævnte undersøgelsen var en del af et større evalueringsprogram af den lovrevision af ATB- og UTB-ordningerne, der blev iværksat i 1989 og der blev foretaget flere undersøgelser og udgivet flere publikationer, bl.a. en perspektivanalyse (Madsen 1992).
[20] Hvad ATB- og UTB-ordningerne mere præcist handlede om og hvilken rolle a-kasserne spillede deri gennemgås i afsnit 4.7.2. i den historiske analyse i kapitel 4.

arbejde. Socialkommissionen var en regeringsnedsat kommission, der eksisterede i årene 1991-1993 og havde til opgave at analysere og vurdere overførselsindkomsterne i Danmark på et tidspunkt, hvor en forholdsvis stor andel af danskere modtog offentlig forsørgelse. Argumentet for at Socialkommissionen overhovedet ønskede at lave en selvstændig undersøgelse af a-kasserne var, at der på daværende tidspunkt næsten ikke forelå noget eksisterende forskning eller materiale omkring a-kassernes organisation, opgavevaretagelse og medlemmer på trods af, at de havde en central rolle i foranstaltningerne mod arbejdsløshed (Ploug m.fl. 1992:127). Undersøgelsen bestod dels af en række reanalyseringer af de få undersøgelser, der allerede forelå, dels af en række specialkørsler på statistisk materiale fra Danmarks Statistik og dels af en række selvstændige empiriindsamlinger i a-kasserne (Ploug m.fl. 1992:127-131).

Den offentliggjorte rapport med undersøgelsesresultaterne har en meget beskrivende karakter og viser bl.a., hvad der på daværende tidspunkt karakteriserede a-kasserne og deres medlemmer, hvordan a-kassernes organisatoriske struktur og ledelse var, hvilke aktiviteter der fandt sted i a-kasseregi og hvordan de blev løst. De traditionelle myndighedsopgaver som a-kasserne løser i form af rådighedskontrol og dagpengeadministration blev medtaget, men der blev også fokuseret på a-kassernes rolle i de mere aktive foranstaltninger, der er rettet mod at bringe ledige medlemmer tilbage til arbejdsmarkedet. Det gælder eksempelvis a-kassernes vejledning af ledige, deres formidlings-aktiviteter og deres involvering i beskæftigelses- og uddannelsesaktiviteter. Konklusionen af denne kortlægningsmanøvre på a-kasseområdet, som rapporten i vid udstrækning har karakter af, synes at være, at området på daværende tidspunkt var præget af en meget stor grad af heterogenitet, både i relation til, hvordan a-kasserne var opbyggede og ledet, hvem deres medlemmer var, hvor høj ledigheden var, hvordan opgaverne blevet varetaget osv.
Til slut i rapporten er imidlertid en analyse, der problematiserede a-kassernes rolle som både medlemsorganisation og myndighed og satte fokus på, hvorledes a-kassernes medarbejdere vurderede denne problematik. En af de centrale konklusioner i denne analyse er, at a-kassernes medarbejdere oplevede det vanskeligt på én og samme tid at tilgodese statslige krav såvel som medlemsinteresser. Det kommer især til udtryk ved, at de oplevede det regelsæt, som de skulle administrere som problematisk og det blev beskrevet som værende for komplekst, for stramt og vanskeligt at bevare overblikket i, fordi det ofte blev ændret. Der blev også peget på, at flere af reglerne var indbyrdes modstridende og at de dels hæmmede en fleksibel administration hos a-kassens medarbejdere og dels virkede blokerende for ledige medlemmers egne forsøg på at skaffe sig arbejde (Ploug et al 1992:116-118).[21] Der blev også peget på, at a-kasserne dengang ønskede en regelforenkling samt større mulighed for skønsmæssige vurderinger i de enkelte sager (Ploug m.fl. 1992:117-118).

I 1996 lavede Center for Arbejdsmarkedsforskning ved Aalborg Universitet en evaluering af det regionale samarbejde omkring implementeringen af den aktive arbejdsmarkedspolitik, som blev

[21] Lignende fund er i en undersøgelse fra 2000 udført af Rambøll for LO. Her giver de adspurgte a-kassemedarbejdere udtryk for, at de oplever lovgivningen som en hæmsko i forhold til at give ledige medlemmer en bedre indsats (Rambøll 2000:18-19). Undersøgelsen beskrives senere i afsnittet.

en realitet med Arbejdsmarkedsreformen i 1993 og her var a-kasserne også et af de analytiske genstandsfelter. Reformen ændrede både på indholdet, styringen og organiseringen af arbejdsmarkedspolitikken og i relation til a-kasserne betød reformen bl.a., at de fik mulighed for at lave en forberedende vejledningsindsats overfor deres ledige medlemmer som en optakt til, at medlemmet skulle have udarbejdet en individuel handleplan hos Arbejdsformidlingen. Det betød, at a-kasserne fik mere ansvar ift. at vejlede deres medlemmer og mere indflydelse på de forløb deres medlemmer gennemgik under ledighed, men også at de fik en udvidet samarbejdsflade til AF og det var disse aspekter, som evalueringen fokuserede på i relation til a-kasserne.[22] Der blev blandt andet sendt spørgeskemaer ud til samtlige a-kasser, hvor det dels blev undersøgt, hvordan a-kasserne gik ind i arbejdet med den forberedende indsats og hvordan samarbejdet med AF udmøntede sig og blev vurderet af både AF og a-kasserne (Larsen m.fl. 1996a og 1996b). Undersøgelsen tog også fat i spørgsmålet om, hvorvidt aktørerne mente, at der burde ændres på ansvarsfordelingen, sådan at a-kasserne fik mere indflydelse på handleplansarbejdet og dermed mere ansvar i den aktive arbejdsmarkedspolitik. Forud for reformen var der uenigheder mellem AF og a-kasserne om, hvem der skulle have ansvaret. AF mente, at de kunne give den bedste og mest neutrale vejledning, mens a-kasserne omvendte mente, at de qua deres kendskab til medlemmerne havde bedre blik for medlemmernes behov (Larsen m.fl. 1996a:65-66). Derfor kunne man forestille sig, at det, efter handleplansarbejdet var igangsat med AF som den ansvarlige ift. selve udførelsen, stadig var a-kassernes opfattelse, at der skulle ændres på ansvarsfordelingen. Undersøgelsen viste imidlertid, at der blandt størsteparten af a-kassemedarbejderne var tilfredshed med ansvarsfordelingen (Larsen m.fl. 1996a:86).

I en anden undersøgelse fra Center for Arbejdsmarkedsforskning blev der også sat fokus på de muligheder a-kasserne fik for mere indflydelse og mere ansvar i den aktive arbejdsmarkedspolitik som følge af Arbejdsmarkedsreformen. Det er en kvalitativ undersøgelse fra 1998, der fokuserede på de Kvindelige Arbejderes A-kasse, der i dag er en del af 3FA, og den belyste dels, hvordan afdelingerne i a-kassen greb de nye muligheder an og dels og hvilken forståelse, der prægede de ansatte i forhold til de nye muligheder (Hansen 1998:6). En central del af undersøgelsen handlede om a-kassernes vejledning, herunder den forberedende indsats i forhold til handleplanerne som Larsen m.fl. også havde fokus på. Her viste Hansen, at afdelingerne mente, at opgaven med at vejlede medlemmer er en central a-kasseopgave, men for de små afdelinger kunne det være vanskeligt at prioritere opgaven pga. for få ressourcer, mens de store afdelinger havde bedre mulighed for at frigøre ressourcer til at prioritere, fordybe og specialisere sig. Derfor var der hos de mindre afdelinger generelt tilfredshed med ansvarsfordelingen, hvor AF stod for at udarbejde handleplanerne, mens de store afdelinger havde en mere positiv indstilling til at få mere ansvar (Hansen 1998:43-45). Afdelingsstørrelse og mængden af ressourcer lader derfor til at spille en væsentlig rolle i forhold til ønsket såvel som mulighederne for at få mere ansvar i den aktive arbejdsmarkedspolitik. Hansen konkluderede også, at der var potentiale for, at a-kassen kunne

[22] Se afsnit 4.7.3. i kapitel 4 for en mere dybdegående gennemgang af, hvad Arbejdsmarkedsreformen betød for a-kasserne.

komme til at spille en endnu større rolle i den aktive arbejdsmarkedspolitik. Der var dog en række punkter, man måtte være opmærksom på at forbedre, fx spørgsmålet om ressourcer og afdelingsstørrelse samt bedre udveksling af informationer indadtil i a-kassen og en større grad af fælles forståelser og orienteringer i forhold til de opgaver, der løses (Hansen 1998:81-85).

I 2000 tog en undersøgelse fra Rambøll udført for LO fat i samme problematik, hvor genstandsfeltet ikke bare var en enkelt a-kasse, men samtlige a-kasser på LO-området. Undersøgelsen havde dels til formål at kortlægge de arbejdsmarkedspolitiske aktiviteter i a-kasserne på LO-området som de så ud på daværende tidspunkt, men havde også til hensigt at vurdere mulighederne og potentialerne for at flere arbejdsmarkedspolitiske opgaver på sigt kunne overføres til a-kasserne. Undersøgelsen var bl.a. baseret på en kvantitativ spørgeskemaundersøgelse blandt ansatte i LO-kasserne og på interviews med a-kassemedarbejdere, rådsformænd og tillidsrepræsentanter. Undersøgelsen viste bl.a., at en stor del af a-kassemedarbejderne ikke i udpræget grad var interesserede i at overtage flere opgaver, men at de godt kunne se det hensigtsmæssige i at overtage mere, fx mere af den forberedende indsats i forhold til handleplansarbejdet (Rambøll 2000:12-15). En af begrundelserne for større involvering var bl.a., at man så det som nødvendigt for a-kasserne at udvikle deres opgaveområder, hvis de fortsat skulle have en eksistensberettigelse i fremtiden. Flere havde dog også den holdning, at a-kasserne var bedre rustede til en aktiv indsats end AF, fordi de kender medlemmernes behov, interesser og kvalifikationer bedre end AF (Rambøll 2000:30-31,35-36). De adspurgte gav også udtryk for, at det kunne være væsentligt at overtage førstegangskontakten med ledige medlemmer, som senere er blevet en realitet, men derudover var der delte meninger om, hvor stor en del af indsatsen, a-kasserne skulle overtage (Rambøll 2000:31). Især de ansatte pegede på, at der var behov for opkvalificering, hvis de i fremtiden skulle være i stand til at varetage aktive arbejdsmarkedspolitiske opgaver (Rambøll 2000:31,34).

Det var som bekendt med Velfærdsreformen i 2006, at a-kasserne kom til at stå mere centralt i den aktive beskæftigelsesindsats i kraft af, at de bl.a. fik ansvaret for førstegangskontakten med deres ledige medlemmer og blev pålagt mere systematisk jobformidling. I forlængelse heraf lavede Det Nationale Forskningscenter for Velfærd i 2008 en større undersøgelse af, hvordan a-kasserne løfter disse opgaver og hvad der har betydning for a-kassernes indsats (fx de organisatoriske rammer, ledelsesinstrumenter, medarbejdernes baggrund osv.).[23] Undersøgelsen består af to spørgeskema-undersøgelser besvaret af en stikprøve af henholdsvis mellemledere og medarbejdere i landets a-kasser og af kvalitative interviews med udvalgte medarbejdere. Afsættet for undersøgelsen blev taget i implementeringsteorien, hvor man bl.a. arbejdede ud fra en antagelse om, at a-kasserne ville være mindre '*committede*' overfor at skulle implementere de nye opgaver end eksempelvis jobcentrene, netop fordi a-kasserne er private organisationer og ikke offentlige organer. Undersøgelsen viste imidlertid, at a-kassernes mellemledere og medarbejdere føler at stort ansvar

[23] Undersøgelsen var en del af et større forskningsprojekt omkring forskellige aktørers rolle i den aktive beskæftigelsesindsats. I forskningsprojektet er også de kommunale sagsbehandleres og de statslige AF-medarbejderes rolle blev undersøgt (før Strukturreformen hvor AF blev nedlagt og der blev etableret jobcentre).

overfor implementeringen af den aktive beskæftigelsesindsats og at de er committede overfor at implementere den i overensstemmelse med de politiske målsætninger, selv om mange personligt er uenige i den disciplinerende linje (Thuesen m.fl. 2009).

Fællestrækkene ved de forskellige studier der er blevet nævnt i dette afsnit er, at de, sammenlignet med de andre forskningstraditioner, har fokuseret mere selvstændigt på a-kasserne og på de aktiviteter, der finder sted i a-kasseregi. Dermed bidrager disse studier også med mere indgående viden om, hvad der sker indadtil i a-kasserne, hvilket studierne i de andre forskningstraditioner ikke har gjort. I relation til det fokus som anlægges i denne afhandling, så giver disse studier også et godt indblik i, hvordan a-kasserne håndterer deres forpligtelser overfor staten og hvordan der kan opstå nogle udfordringer eller dilemmaer, når myndighedsopgaverne skal implementeres, når man samtidig også er medlemsorganisation. Det er dog fortsat en begrænset del af a-kasserne, som disse studier giver adgang til, hvor det primært er deres løsning af myndighedsopgaver og dermed deres relation til staten, der er viden omkring, mens der er mindre viden omkring deres bestræbelser på at håndtere andre dele af omverdenen.

2.5. Opsummering

I de fire foregående afsnit er et antal studier og forskningstraditioner, der har enten beskæftiget sig med eller berørt a-kasserne, blev gennemgået. Disse afsnit viser mere samlet, at det ikke er sådan, at a-kasserne har været uinteressante i forskningsmæssige sammenhænge, men der er alligevel en tendens til, at *a-kasserne i sig selv* ikke har haft forskningens primære interesse. De flexicurityorienterede og IR-orienterede studier har eksempelvis vist, hvordan a-kasserne spiller en central rolle for andre dele af arbejdsmarkedet. De flexicurityorienterede studier har især påpeget vigtigheden af a-kassernes tilstedeværelse for at opretholde fleksibilitet og sikkerhed på arbejdsmarkedet, mens IR-studierne har påpeget vigtigheden af a-kassernes tilstedeværelse for at opretholde stærke faglige organisationer. I forlængelse heraf viser de historiske studier, hvordan det system som a-kasserne er indlejrede og hvordan den ordning, som de administrerer, er opstået og har udviklet sig og hvordan dette gør, at a-kasserne over tid er blevet en mere og mere central og institutionaliseret del af både arbejdsmarkedet og velfærdsstaten. Den sidste kategori af studier har beskæftiget sig mere specifikt med a-kasserne som mere selvstændige aktører, men det er alligevel en bestemt del af deres opgavevaretagelse, der er blevet fokuseret på og det er særligt deres betydning ift. at realisere arbejdsmarkedspolitikken og dermed deres relation til staten, som har været den primære forskningsinteresse.

Ses der afslutningsvist på, hvordan det samlede forskningsfelt i og omkring a-kasser tegner sig, så synes der at mangle viden omkring a-kasserne som mere selvstændige organisatoriske fænomener, hvor det er dem, der sættes i centrum for den forskningsmæssige interesse og hvor det ikke så meget er den betydning, de har for andre, som er omdrejningspunktet, men mere hvad andre har af betydning for dem og deres udvikling. Dette er netop afsættet for denne afhandling, hvor det altså er a-kassernes bestræbelser på at håndtere omverdenen mere bredt og de forandringsprocesser, der sker med dem som følge heraf, som er centralt. Det betyder derfor også,

at der anlægges et lidt andet teoretisk perspektiv på a-kasserne end hvad de eksisterende forskningstraditioner, har gjort, idet a-kasserne i stedet betragtes og studeres ud fra en organisationsteoretisk forståelsesramme. En sådan forståelsesramme muliggør dels, at de netop kan betragtes om mere selvstændige organisatoriske fænomener og dels, at opmærksomheden rettes mere mod at studere de ændringer, udviklinger og forandringer, der sker med dem som følge af deres bestræbelser på at håndtere den omverden, de fungerer i.[24] Hvad denne organisationsteoretiske ramme mere præcist består af og hvorfor den er fundet velegnet, redegøres der for i det næste kapitel.

[24] Der findes, til mit kendskab, endnu ingen forskning, der har betragtet a-kasserne ud fra et organisationsteoretisk perspektiv med undtagelse af et enkelt speciale fra RUC fra 2008 (Kaspersen & Willumsen 2008). Kaspersen og Willumsen tager, i lighed med denne afhandling, afsæt i, at der er sket en række strukturelle såvel som politisk-institutionelle forandringer på det felt, som a-kasserne agerer på, som på forskellige måder udfordrer dem og de antager, at a-kasserne befinder sig i et krydspres mellem, at de på en og samme tid skal være myndighedsudøvende, medlemsservicerende og økonomisk effektive. Gennem et single casestudie undersøger de, hvordan en enkelt a-kasse, HK's A-kasse, har håndteret krydspresset og forsøgt at tilpasse a-kassen til de ændrede betingelser. Det teoretiske afsæt tages i nyinstitutionel teori, ligesom de anvender organisationsteori, primært omkring forandringer i organisationers struktur og de analyserer bl.a., hvordan HK's a-kasse har håndteret udfordringerne ved at lave en større organisationsændring, hvor flere opgaver blev centraliseret og hvor antallet af lokalafdelinger blev reduceret ud fra et rationale om, at det kunne gøre a-kassen mere effektiv og give en bedre medlemsservice.

Kapitel 3: Teoretisk perspektiv og analyseramme

I dette kapitel redegøres for det teoretiske perspektiv, som afhandlingen hviler på, ligesom den analyseramme, der er opstillet på baggrund af de anvendte teorier og som skal anvendes til at guide de empiriske analyser, præsenteres. Som argumenteret for i forskningsoversigten i kapitel 2 har a-kasserne som mere selvstændige aktører eller organisatoriske fænomener ikke haft forskningens primære interesse. Det har de imidlertid i denne afhandling, hvor fokus er rettet mod at undersøge og forstå a-kassernes bestræbelser på at håndtere omverdenen mere bredt såvel som de forandringer der kan ske med dem som følge heraf. Derfor betragtes a-kasserne i denne afhandling som selvstændige organisationer og derfor studeres de også ud fra en organisations-teoretisk forståelsesramme, hvor den primære inspiration er hentet i teorier fra det organisationsteoretiske felt, der beskæftiger sig med relationen mellem organisationer og deres omgivelser og med organisationers tilpasninger til omgivelsernes krav.

Organisationsteorien udgøres ikke blot af én enkelt teori, men den består af mange forskellige perspektiver og tilgange, der indeholder forskellige teorier og begrebskomplekser. Derfor indledes kapitlet med en kort introduktion til de forskellige overordnede perspektiver, der findes indenfor det organisatoriske felt for at give en forståelse af hvor den teoretiske tilgang, som anvendes i afhandlingen, har sin forankring (3.1.). Derefter introduceres den valgte teoretiske tilgang, der går under betegnelsen institutionel eller nyinstitutionel organisationsteori (afsnit 3.2.). Denne tilgang er en nyere teoretisk retning indenfor organisationsteorien, der tager afsæt i, at organisationer er indlejrede i større kontekster, som er med til at skabe og forme dem og organisationers trivsel og overlevelse afhænger af, hvordan de er i stand til at mestre disse omgivelser. Det vægtes samtidig, at organisationer ikke kun er afhængige af de tekniske omgivelser, dvs. det der har betydning for den mere produktionsmæssige del af en organisation, men betydningen af de kulturelle og sociale kontekster, som organisationer indgår i, anerkendes også som særligt væsentlige. Det være sig eksempelvis den lovgivning og de reguleringer, som organisationer kan være underlagt eller de socialt konstruerede forestillinger der kan herske i omgivelserne af, hvad organisationer skal kunne eller være. Disse sociale og kulturelle kontekster betegnes under ét som de institutionelle omgivelser. Når denne teoretiske tilgang er fundet hensigtsmæssig at anvende på a-kasserne, er det netop fordi, den tilbyder en forståelse af, at a-kasserne ikke fungerer i et vakuum, men at de i høj grad er afhængige af, hvad der sker i den omverden, de fungerer i. Samtidig har tilgangen et begrebskompleks til både at kunne forstå, hvordan disse sociale og kulturelle kontekster påvirker organisationer, men også til at kunne forstå hvordan organisationer kan reagere på de pres de udsættes for fra omgivelserne, og herunder hvordan organisationer kan forandre sig som følge

heraf. Efter der er blevet introduceret til centrale begreber indenfor den nyinstitutionelle organisationsteori, præsenteres dernæst en supplerende teoretisk model kaldet vektorteorien (afsnit 3.3.). Den er udviklet af den danske organisations- og ledelsesforsker Kurt Klaudi Klausen og den beskæftiger sig i lighed med den nyinstitutionelle organisationsteori også med, hvordan organisationer påvirkes af og reagerer på pres fra omgivelserne. Den definerer dog omgivelserne på en lidt anden måde, idet den begrebsliggør dem som staten, markedet og det civile samfund, som forstås som større sektormæssige kontekster, der præger organisationer og rammesætter deres arbejde på forskellige måder. Denne model er valgt, fordi dens forståelse af omgivelserne går godt i tråd med den faktiske omverden, som a-kasserne fungerer i, idet man også kan anskue a-kasserne som befindende sig indenfor rammerne af både staten, markedet og det civile samfund, som påvirker dem på forskellige måder. Vektorteorien sættes dog ind i og forstås indenfor rammerne af den forståelse, som den nyinstitutionelle organisationsteori tilbyder. Efter præsentationen af vektorteorien forholder jeg mig afslutningsvist til en række teoretiske begreber fra den nyinstitutionelle tilgang, som kan anvendes til at forstå, hvordan organisationer mere konkret kan reagere på pres fra omgivelserne (afsnit 3.4.). Her introduceres bl.a. en typologi over organisationers mere strategiske reaktioner, som stammer fra organisationsforskeren Christine Oliver og til begreber omkring dekobling og organisatorisk hykleri fra den svenske organisationsforsker Nils Brunsson (afsnit 3.4.2.). Afslutningsvist samles de teoretiske tråde og der opstilles en mere samlet analyseramme, som skal fungere som en bagvedliggende forståelses- og fortolkningsramme for de empiriske analyser (afsnit 3.5.).[25]

3.1. Tre perspektiver til at forstå og studere organisationer

På det organisationsteoretiske felt skelnes der typisk mellem tre forskellige perspektiver i forhold til at forstå og studere organisationer – et rationelt perspektiv, et naturligt perspektiv og et åbent perspektiv (Handell 2003; Scott 2003). De tre perspektiver kan betragtes som bestemte sæt af idéer om, hvad organisationer er og hvad det er ved organisationerne, der er væsentligt at studere, men de er samtidig også udtryk for den historiske udvikling, som det organisationsteoretiske felt har undergået, hvor det rationelle perspektiv opstod først, dernæst det naturlige og senest det åbne perspektiv.

Det rationelle perspektiv på organisationer var dominerende i perioden fra 1900 til 1930 og opstod ifølge nogle som følge af, at samfundet var blevet mere og mere industrialiseret, hvilket skabte et

[25] Idet afhandlingen bl.a. beskæftiger sig med a-kassernes løsning af myndighedsopgaver, kunne implementeringsteori også have været relevant at inddrage, idet det netop handler om, hvordan aktører iværksætter og virkeliggør lovgivning og andre politiske beslutninger. Michael Lipskys velkendte bidrag omkring 'street level bureaucrats', altså markarbejdere, kunne eksempelvis have været relevant, som handler om, hvad der sker, når politikken når ud i organisationers frontlinjer og bliver til praksis (Lipsky 1980). En af de centrale pointer fra Lipsky er nemlig, at markarbejdere bliver de virkelige politiske beslutningstagere, fordi det netop er dem, der i sidste ende afleverer politikken til borgerne (Winter & Nielsen 2008:103). Et sådant teoretisk perspektiv kunne have bidraget med betragtninger omkring, hvad der sker, når a-kasserne løser myndighedsopgaverne og om politikken ændrer sig, når den når ud i a-kassernes frontlinjer. Omvendt indfanges dette i nogen udstrækning gennem de teoretiske begreber omkring organisationers reaktioner på pres fra omgivelserne og dette fokus er derfor ikke fraværende i afhandlingen, selv om Lipsky og implementeringsteorier er fravalgt.

behov for at håndtere mere tekniske processer i organisationer (Mejlby m.fl. 1999:31-32). Her anskues organisationer som instrumenter, der er designet til at opnå på forhånd fastsatte mål og fordi opfyldelsen af mål er det styrende, så antages det, at den adfærd der finder sted i organisationer er målbevidst eller målrationel. Hermed menes, at aktiviteter og interaktioner i organisationer altid vil være rettet mod og koordineret i forhold til at nå de fastsatte mål på den mest effektive måde (Scott 2003:26,33). Denne rationalitet betegnes som værende mere teknisk eller funktionel (Scott 2003:33). Fordi der arbejdes ud fra en antagelse om, at organisationer handler i overensstemmelse med specifikke og fastsatte mål, så lægger man i dette perspektiv stor vægt på den formaliserede struktur i organisationer. Ved formaliseret struktur forstås eksempelvis det, at der eksisterer forskrifter for adfærden i organisationen og at relationerne og ansvarsfordelingerne mellem forskellige dele af en organisation er gjort synlige (Scott 2003:35). En sådan formalisering regulerer og standardiserer adfærden i en organisation og gør den dermed mere forudsigelig (Scott 2003:35). Dermed bliver det lettere at have stabile forventninger om, hvad der eksempelvis sker, når der handles på en bestemt måde i organisation eller vide, hvilken betydning bestemte handlemønstre ét sted i en organisation kan have for adfærden i andre dele af organisationen. Og det er denne stabilitet i forhold til hvad man kan forvente sig, der er forudsætningen for, at man kan handle i overensstemmelse med fastsatte mål. Det bliver dermed også de mere formaliserede sider af en organisation, der sættes fokus på at justere og tilpasse for at forbedre en organisations evne til at opnå mål med mest mulig effektivitet. Den formelle organisatoriske struktur bliver dermed midlet til at opnå organisationens mål (Scott 2003:35-36). Derfor rettes det analytiske fokus i det rationelle perspektiv ofte mod de formelle regler, der styrer arbejdsprocesserne i en organisation, mod arbejdsdelingen i en organisation eller mod organisationens opbygning og struktur, mens de individer eller kollektiver af individer i organisationen, der udfører handlingerne ikke er det primære analytiske genstandsfelt.

Det naturlige perspektiv der dominerede i perioden mellem 1930 og 1960 opstod oprindeligt som en kritisk reaktion på det rationelle perspektiv og der tages derfor et andet afsæt i forhold til at forstå og studere organisationer.[26] Det anerkendes, at organisationer er og kan være formaliserede og at de kan forfølge officielle og fastsatte mål, som det rationelle perspektiv mener, men det betragtes ikke som de vigtigste aspekter ved organisationer. Organisationer forstås snarere som humane og sociale systemer, der ligner andre sociale grupperinger i samfundet og de stræber grundlæggende efter at overleve, hvilket åbner op for en forståelse af, at organisationer ikke altid kun forfølger opstillede mål på den mest rationelle måde. Dels så kan organisationer også handle irrationelt og dels så kan de forfølge andre mål end de formelt opstillede, ligesom der kan være forskel på, hvilke mål forskellige dele af en organisation forfølger (Scott 2003:56-58). Dermed er det naturlige perspektiv rettet mere mod at studere den faktiske organisatoriske adfærd og de mere uformelle strukturer i organisationer, der er knyttet til de individer, der er en del af organisationen (Mejlby m.fl. 1999:46-47; Scott 2003:59).

[26] Nogle forklarer dette perspektivs opståen med et skifte i, hvilke virksomheder forskningen havde interesse i at studere, hvor man bevægede sig fra industrivirksomhederne og rettede fokus på servicesektororganisationer, som eksempelvis hospitaler og skoler (Mejlby m.fl. 1999:46).

Hvor både det rationelle og det naturlige perspektiv betragtede organisationer som lukkede systemer, der er adskilt fra og fungerer uafhængigt af deres omgivelser, så skiftede fokus med det åbne perspektiv på organisationer, der for alvor slog igennem i 1960'erne. Her rettedes det primære fokus i stedet mod den indbyrdes afhængighed mellem organisationer og deres omgivelser og det er en grundlæggende antagelse i perspektivet, at organisationer ikke kan overleve og fungere uden omgivelserne, fordi det er fra omgivelserne organisationer får energi, ressourcer, information osv. (Scott 2003:101). Derudover er det en central antagelse, at organisationer er komplekse, i den forstand at de består af mange forskellige dele, enheder, individer, roller m.v., som har forskellige relationer til hinanden, der er foranderlige. Nogle dele er fx større enheder, mens andre er dele af enheder, som igen er dele af bestemte enheder osv. Samtidig er der mange forskellige individer til eksempelvis at modtage information og tage beslutninger i organisationen og de kan på forskellige tidspunkter være en del af bestemte koalitioner eller subgrupperinger i organisationen. I forlængelse heraf er det også en grundlæggende antagelse, at der kan være løse koblinger mellem en organisations mange dele og derfor kan der forekomme forholdsvis autonome handlinger i forskellige dele af organisationer (Scott 2003:88,101). Et eksempel på en løs kobling kan være, at hvis der ændres i den formelle struktur i en organisation, så betyder det ikke nødvendigvis, at den faktiske adfærd i en organisation også ændrer sig. Et andet eksempel på en løs kobling er, at der kan være forskel på, hvad en organisation siger og hvad den gør (Scott 2003:88). Man kan eksempelvis fortælle omverdenen, at man er begyndt at handle på en bestemt måde, mens man indadtil handler som man altid har gjort. Begrebet omkring løse koblinger vendes der tilbage til senere i kapitlet.

Ifølge Scott, som er ophavsmanden til sondringen mellem de tre perspektiver på organisationer, så betød fremvæksten af det åbne perspektiv, at den hidtidige forståelse af at organisationer var lukkede systemer, som både var fremherskende i det rationelle såvel som det naturlige perspektiv, blev udfordret og man begyndte i stedet at betragte de to perspektiver med afsæt i en åben organisationsbetragtning. Der udviklede sig derfor både et åbent rationelt perspektiv og et åbent naturligt perspektiv, hvor det første dominerede i perioden fra 1960 til 1975, mens det sidste har domineret fra midten af 1970'erne og frem til i dag (Scott 2003:107-108).[27] Derfor er det heller ikke sådan, at de nyere perspektiver har erstattet de ældre, selv om de i nogen udstrækning er opstået som kritiske reaktioner på hinanden og selv om det åbne perspektiv formentlig er det, der er bedst til at indfange moderne organisationers vilkår og betingelser (Mejlby m.fl. 1999:88). De tre perspektiver kan snarere forstås som 'byggeklodser', der kan anvendes, sammensættes og prioriteres forskelligt (Mejlby m.fl. 1999:30). Det perspektiv man primært forankrer sig i, har dog en særlig betydning for, hvilket syn på organisationer man har og hvordan man studerer dem.

Den forståelse af hvad organisationer er, som der arbejdes med i denne afhandling, skal helt overvejende findes i det åbne perspektiv, fordi det er afhandlingens grundlæggende antagelse, at der i a-kassernes omgivelser er en række faktorer, der på forskellige måder påvirker og presser

[27] Se fx Scott 2003 kapitel 5 for eksempler på kombinationer af perspektiver.

dem, som de er nødsagede til at forholde sig til, tilpasse og imødekomme, og at det er disse tilpasninger, der kan medføre, at a-kasserne forandres. Dermed anses omgivelserne som værende helt centrale for a-kassernes muligheder for at overleve som organisationer, hvilket er i tråd med antagelserne i det åbne perspektiv.

I det følgende afsnit forholder jeg mig mere indgående til den konkrete teoretiske tilgang, der arbejdes ud fra i afhandlingen, nemlig en institutionel eller nyinstitutionel tilgang til at forstå organisationer, som kan betragtes som hørende til det naturligt, åbne perspektiv (Scott 2003:115-123).

3.2. En nyinstitutionel tilgang til at forstå organisationer

Den institutionelle tilgang til at forstå organisationer voksede, ifølge Scott, frem i midten af 1970'erne og han betragter tilgangens fremvækst som en naturlig konsekvens af, at man var begyndt at betragte organisationer som åbne systemer. Scott forklarer, hvordan man først begyndte at anerkende påvirkningen fra organisationers tekniske omgivelser, dvs. de forhold udenfor organisationen som har betydning for dens opgaveudførelse (Scott 2001:xx). Det kan eksempelvis være den efterspørgsel, der er efter en organisationens produkter, de råvarer en organisation er afhængig af for at kunne producere eller afhængigheden af en bestemt arbejdskraft (Jacobsen & Thorsvik 2002:199-200). Senere begyndte man imidlertid også at anerkende betydningen af de sociale og kulturelle kontekster, som organisationer er indlejrede i og dermed udvikledes en forståelse af, at organisationer ikke kun er påvirket af markeds- og effektivitetskræfter, men også af socialt konstruerede forestillinger, overbevisninger og regelsæt, som både kan påvirke organisationers struktur såvel som deres faktiske adfærd (Scott 2003:119-120). Disse kontekster betegnes som institutionelle omgivelser og det er dem, der er omdrejningspunktet i den institutionelle tilgang til at forstå organisationer.

Den institutionelle tilgang går i nogle sammenhænge også under betegnelsen nyinstitutionel organisationsteori og det henviser til, at der både findes en ældre og en nyere institutionalisme til at studere organisationer. Ifølge Scott så blev der fra 1940'erne og frem gjort nogle forsøg på at koble datidens institutionelle tankesæt sammen med organisationers struktur og adfærd. Her er bl.a. Parsons og Selznick centrale og det er dem, der går under betegnelsen den 'gamle' eller 'tidlige' institutionalisme. Der opstod imidlertid en række mere moderne idéer omkring organisationer og institutioner i 1970'erne med centrale personer som bl.a. Meyer, Rowan, DiMaggio, Powell og Scott og disse betegnes som nyinstitutionelle (Scott 2001:kapitel 2).[28] Det er

[28] Den institutionelle tilgang til at forstå organisationer kan betragtes som en del af den teoretiske strømning, der betegnes som institutionel teori og som findes og anvendes i flere samfundsvidenskabelige discipliner, eksempelvis økonomi, politologi, sociologi og jura. Uanset disciplin så er der en fælles interesse for at forstå og forklare institutioners rolle i samfundet, men hvilke institutioner man anser for væsentlige varierer med, hvilken disciplin man befinder sig i. Institutionel teori kan føres forholdsvis langt tilbage i tid. Man kan sige, at institutioner altid har været centrale fokusområder i både sociologien og retsvidenskaben, selvom begrebet institution måske ikke er blevet direkte anvendt, men også indenfor politologien og økonomien har man historiske set beskæftiget sig med institutioner (Nielsen 2005:12-13). Der tales dog om, at der i de sidste par årtier er sket en 'institutionel drejning' i samfundsvidenskaberne, hvor der

primært tankesættet i den nyinstitutionelle teori, som benyttes i afhandlingen og som i det følgende vil blive udfoldet nærmere. Det er hovedsageligt Scotts forståelse, som anvendes og som er udfoldet i bogen 'Institutions and Organisations' fra 2001 og som forsøger at indfange, hvad der kendetegner nutidens institutionelle tilgang til organisationer, men der trækkes også på nogle af de mere klassiske bidrag, bl.a. Meyer & Rowan og DiMaggio & Powell. Først beskrives, hvilken forståelse af institutioner der er i tilgangen (afsnit 3.2.1.). Dernæst forholder jeg mig mere indgående til, hvordan relationen mellem institutioner og organisationer er (afsnit 3.2.2.) og til sidst sætter jeg fokus på, hvordan man i tilgangen kan forstå organisatorisk forandring, som er et af de centrale begreber i afhandlingen (afsnit 3.2.3.).

3.2.1. Forståelsen af institutioner

I den institutionelle tilgang forstås institutioner som en slags overordnede sociale strukturer og de er bl.a. defineret ved, at de har opnået en høj grad af robusthed, at de opfattes som stabile og vedvarende, selv om de kan forandres og at de produceres og reproduceres eksempelvis gennem rutiner, adfærd og interaktioner (Scott 2001:48-50). Scott skelner i denne forbindelse mellem tre typer af institutioner eller tre elementer, som institutioner består af. Det drejer sig om regulative institutioner, normative institutioner og kulturelle/kognitive institutioner og de adskiller sig bl.a. fra hinanden i forhold til, hvor bevidste eller ubevidste og hvor formelle eller uformelle, de er. Samtidig så virker de gennem forskellige mekanismer og processer. I tabel 3.1. er de tre typer af institutioner og deres karakteristika oplistet.

Tabel 3.1. Tre typer af institutioner

	Regulative	**Normative**	**Kulturelle/kognitive**
Grundlag for disciplinering	Hensigtsmæssighed	Social forpligtelse	Fælles forståelser Det der tages for givent
Grundlag for orden	Regulering	Bindende forventninger	Konstitutive skemaer
Mekanisme	Tvang	Normativ	Mimisk
Logik	Instrumentel	Passendehed	Ortodoksi/Rettroenhed
Grundlag for legitimitet	Lovligt sanktioneret	Moralsk reguleret	Forståelig Genkendelig Kulturelt understøttet

Kilde: Scott (2001:52), men der er hentet inspiration til dele af den danske oversættelse hos Hansen (2009:66).

De regulative institutioner er de mest bevidste og mest formelle og kan forstås som et mere stabilt system af regler og forskellige styringsmekanismer, der tages i brug for at få aktører til at overholde eller handle i overensstemmelse med de opsatte regler. Her antages staten at spille en central rolle eksempelvis gennem lovgivning eller anden regulering og man følger eller tilpasser

dels er vokset en mangfoldighed af nyinstitutionelle perspektiver frem og dels er sket en reetablering af de tidlige institutionelle perspektiver (Nielsen 2005:11-13), hvor den nyinstitutionelle organisationsteori kan ses som en del af denne drejning. Ifølge Nielsen så er en af årsagerne til den institutionelle drejning i samfundsvidenskaberne, at der i de seneste årtier er sket en samfundsmæssig udvikling, hvor der er opbrud og forandringer i de rammer, der omgiver os (fx globalisering, individualiseringstendenser, nye ledelses- og organiseringsformer, velfærdsstaten presses osv.), som gør det mere presserende at forstå og fokusere på institutioners betydning og forandring (Nielsen 2005:12).

sig disse regulerende institutioner som følge af et tvangsmæssigt pres. Hermed menes, at det opleves og opfattes som formålstjenligt og hensigtsmæssigt at handle i overensstemmelse med reguleringerne, eksempelvis pga. frygten for at blive sanktioneret ifald man ikke følger regelsættet eller fordi der i regelsættet gives incitamenter til at følge det (Scott 2001:51-54; Scott 2003:135-136). Samtidig kan disse institutioner forstås som nærmest tingsliggjorte i den forstand, at de ofte har et meget fysisk udtryk eksempelvis gennem det, at de udøves og håndhæves gennem folketinget, politiet eller domstolene eller at de er formuleret gennem nedskreven lovgivning eller anden formel regulering (Hansen 2009:67).

De normative institutioner handler mere om, hvad der er norm- og værdimæssigt passende. Normer siger noget om, hvordan noget bør være eller hvordan man forventer, at andre opfører sig og agerer, mens værdier er opfattelser af, hvad der er ønskeligt eller at foretrække (Scott 2001:54-56). Dette er samtidig et niveau, hvor socialt ansvar og moral sættes i fokus og hvor det antages, at man indoptager eller internaliserer bestemte normer og værdisæt, som man handler efter, frem for at lovgivning eller formelle reguleringer påtvinger én at handle på en bestemt måde (Scott 2003:136). De normative institutioner handler dermed mere om, at man handler ud fra, hvad der opfattes som passende i den kontekst, man befinder sig i, og her betragtes man mere som værende en del af socialt fællesskab, hvor man handler ud fra de forventninger fællesskabet har til én. Et eksempel på dette er, at man qua sin profession som eksempelvis læge eller socialrådgiver har nogle professionelle normer, som man opfatter det som passende at udføre sit arbejde ud fra og som man ved, at andre i samme profession også handler ud fra. Her er presset derfor ikke tvingende, men normativt. Disse institutioner er samtidig mindre synlige og formelle end de regulerende institutioner, men kan også have et forholdsvis synligt udtryk, fx gennem faglige normer og værdier eller gennem uddannelsessystemet (Hansen 2009:67).

De kulturelle og kognitive institutioner er de mindst bevidste og mindst synlige af de tre typer af institutioner og kan forstås som fælles symbol-, menings- og videnssystemer. Det kan eksempelvis være symboler, artefakter, tegn og udtryk, der er med til at skabe genkendelighed, fælles mening og fælles forståelse hos en gruppe af mennesker (Scott 2001:57-58). Man kan sige, at disse institutioner er mere indforståede og noget vi ikke sætter spørgsmålstegn ved, fordi det er gennem dem, vi udvikler fælles rammer for fortolkning, som gør det muligt at kommunikere og interagere meningsfuldt. Presset fra disse institutioner betegnes som mimisk.

Ifølge Scott så er de forskellige typer eller elementer af institutioner til stede i institutionelle systemer og samlet set er deres funktion, at de skaber orden, stabilitet og mening, bl.a. fordi de rammesætter vores adfærd og skaber fælles fortolknings- og forståelsesrammer (Scott 2001:48; Scott 2003:134-135). Grænserne mellem institutionstyperne kan imidlertid være flydende, ligesom de interagerer og har indflydelse på hinanden (Scott 2003:135). Eksempelvis så kan lovgivning, som kan betragtes som en del af de regulative institutioner, også have normative og kulturelle/kognitive dimensioner, idet man kan argumentere for, at lovgivning først bliver virkelig, når den fortolkes og forstås af de aktører, der skal implementere den eller af de

mennesker, der skal leve under den. Dermed får de normative og kulturelle/kognitive dimensioner betydning for, hvordan den regulerende institution fungerer (Hansen 2009:68; Scott 2001:54).

3.2.2. Relationen mellem institutioner og organisationer

I relation til organisationer så er den grundlæggende antagelse i tilgangen, at organisationer er indlejrede i større institutionelle kontekster, som er med til at skabe og forme dem og hvis organisationer skal trives og overleve, så er de nødt til at mestre eller imødekomme de institutionelle kontekster, de befinder sig i. I denne forbindelse er begrebet legitimitet centralt og det forstås som en generaliseret opfattelse af, at en organisations handlinger er passende, rigtige og ønskværdige. Legitimitet giver derfor accept og troværdighed i omgivelserne og gør, at omgivelserne støtter op omkring den pågældende organisation (Scott 2001:58-61). En organisation kan eksempelvis have vanskeligt ved at fremstå legitim i omverdenen, hvis den ikke ønsker eller ikke kan handle i overensstemmelse med den lovgivning eller regulering, den er underlagt. På samme måde kan en organisation have problemer med at være troværdig, hvis dens brugere eller kunder oplever, at organisationen handler umoralsk eller i strid med deres opfattelse af, hvad der er passende adfærd. Endelig så kan en organisation have vanskeligt ved at kommunikere med sine omgivelser, hvis den benytter sig af et meningssystem, der ikke stemmer med omgivelsernes. For organisationer kan legitimitet dermed både være rettet mod at handle i overensstemmelse med de regulerende institutioner, at handle norm- og værdimæssigt passende og at benytte sig af de gældende kulturelle og kognitive systemer. Ifølge Scott så er det dog ikke givet, at disse institutioner altid er i overensstemmelse, men der kan opstå konflikter mellem dem (Scott 2001:61). Et eksempel på en sådan konflikt er, hvis den lovgivning en organisation, fx et hospital eller en behandlingsinstitution, er forpligtet til at udføre er i strid med den gældende professionelle norm for, hvordan arbejdet bør udføres. Hermed kan en organisation være fanget mellem et pres fra de regulative institutioner og fra de normative institutioner. Betragtninger omkring hvad sådanne konflikter kan betyde for organisationer og hvordan de håndteres, vendes der tilbage til senere i kapitlet.

I den institutionelle tilgang er også indlejret en forståelse af, at legitimitet ikke så meget er et konkret output, som en organisation eller virksomhed producerer, men mere en symbolsk værdi, der vises til omverdenen (Scott 2001:59). Det betyder dog ikke, at den institutionelle tilgang ikke anerkender, at de tekniske omgivelser spiller en rolle for organisationer og ikke accepterer, at organisationer kan være materielt og ressourcemæssigt afhængigt af noget i omgivelserne. De tekniske omgivelser opfattes dog snarere som noget, der er institutionelt skabt eller som rammesættes af institutioner (Mejlby m.fl. 1999:94; Scott 2003:138-139). Hvis en organisation eksempelvis har indført en ny organisationsstruktur, så vil man i det institutionelle perspektiv mene, at strukturen ikke udelukkende er valgt ud fra en målrationel kalkulering om, at dette er den bedste og mest effektive struktur til den pågældende produktion eller opgaveløsning, men også fordi der i omgivelserne er en fælles forståelse af, at en sådan måde at indrette en organisation på er mest rationel, passende eller legitim. På samme måde kan en organisations

indførelse af ny teknologi også være et udtryk for et socialt defineret behov snarere end et behov for at løse et eksisterende problem i organisationen. I denne forbindelse er begrebet 'rationaliserede myter' centralt at inddrage. Rationaliserede myter stammer fra Meyer og Rowan og handler om, at der findes bestemte konventioner for, hvordan organisationer skal være opbyggede eller fungere, som organisationer overtager som følge af pres fra omverdenen og som betragtes som rationelle, men de er i virkeligheden socialt skabte. De betegnes som myter, fordi der i organisationers omgivelser er en udbredt tro på dem og de betegnes som rationaliserede, fordi de udgør et slags regelsæt, som man tror på er det rigtige til at opnå et givent mål og som dermed opleves som rationelt. De er imidlertid ikke rationelle i traditionel forstand, som man ville forstå rationalitet i det rationelle perspektiv på organisationer, fordi de ikke udspringer af et teknisk rationalitetskrav, men af socialt og kulturelt skabte krav (Mejlby m.fl. 1999:143-144). Et eksempel på en rationaliseret myte er ifølge Mejlby m.fl., at der i 1990'erne var mange fusioner i den danske banksektor, som skete ud fra et ønske om at gøre bankerne i stand til at klare sig bedre på finansmarkedet, men økonomiske beregninger viste, at fusioner ikke nødvendigvis gjorde bankerne i stand til at klare sig bedre. Som Mejlby m.fl. bemærker, så var finansmarkedet '*styret af en socialt skabt myte om, at opkøb var det rigtige*' (Mejlby m.fl. 1999:144). Organisationer der indoptager eller tilpasser sig sådanne rationaliserede myter vil imidlertid fremstå mere legitime i omverdenen end organisationer, der ikke tilpasser sig.[29] Det betyder dermed også, at organisationer i høj grad betragtes som handlende ud fra, hvad der er passende og der tales i denne forbindelse om en 'passendehedslogik'. En sådan logik handler om, at organisationer handler ud fra erfaringer om, hvad der tidligere har fungeret godt eller ud fra, hvad der opleves som rimeligt og acceptabelt i det handlingsmiljø, som de befinder sig indenfor (Christensen m.fl. 2004:13). Modsætningen til en passendehedslogik er en 'konsekvenslogik', hvor man på baggrund af en mål-middel rationalitet forsøger at kalkulere, hvordan man på den bedst mulige måde når frem til det ønskede mål. Dette er altså en mere formålsrationel eller instrumentel rationalitet (Christensen m.fl. 2004:32-33). At organisationer anskues som handlende ud fra en passendehedslogik behøver dog ikke betyde, at de ikke kan handle ud fra en mål-middel rationalitet. I fald de gør det, så antages det, at det er fordi, det er den type af handling, der betragtes som værende passende i den kontekst, de befinder sig i (Christensen m.fl. 2004:33).

Ifølge Meyer og Rowan så kan organisationers overtagelse af rationaliserede myter imidlertid skabe en konflikt med de egentlige effektivitetsbehov i organisationer og derfor kan de være nødsagede til at overtage de rationaliserede myter ceremonielt, dvs. at de kun tilpasser sig symbolsk og ikke faktisk til omgivelserne. Hermed skabes der en løs kobling, hvor organisationer indadtil kan fungere effektivt, men udadtil fremstå legitim (Meyer & Rowan 1991; Mejlby m.fl. 1999:144-145). Dermed kan omgivelserne sætte organisationer under pres for at indføre noget, som

[29] Hos Røvik findes der med begrebet 'institutionaliserede organisationsopskrifter' eller 'institutionaliserede standarder' en forståelse, der ligner forståelsen af rationaliserede myter. En institutionaliseret organisationsopskrift forstås som en socialt skabt konvention for, hvad der er en 'rigtig' organisering. Den opleves ikke nødvendigvis af aktørerne som noget, der er socialt skabt, men snarere som et regellignende faktum, som mange personer i en periode betragter som den rigtige og moderne måde at organisere sig på (Røvik 1998:19).

er mere eller mindre uafhængigt af den eller de opgaver, som organisationerne løser. Det betyder dermed, at den institutionelle tilgang tilbyder en forståelse af, at det der sker ét sted i en organisation, eksempelvis i de øvre lag, ikke nødvendigvis er koblet tæt sammen med, hvad der sker andre steder i organisationerne.

Selv om den institutionelle tilgang anskuer de tekniske omgivelser som institutionelt skabte eller rammesatte, så kan organisationer dog godt være underlagt krav til eller pres i forhold til deres tekniske formåen og der sondres i denne forbindelse mellem, at organisationer både kan være underlagt en teknisk kontrol og en institutionel kontrol fra omgivelserne. Den tekniske kontrol vurderes ud fra det, organisationer producerer eller ud fra effekten af det, der produceres eller skabes, mens institutionel kontrol er en vurdering af, om organisationer handler konformt og passende til de normer, regler og rationalitetsformer, der er herskende (Scott 2003:139). Ifølge Scott så er organisationer er udsat for begge typer af kontrol, men i varierende omfang. Nogle organisationer vil være udsat for en stærk grad af teknisk såvel som institutionel kontrol, mens andre udsættes mest for en af de to typer af kontroller og andre igen møder svage institutionelle såvel som tekniske kontroller. Organisationer der udsættes for et stærkt pres af både teknisk og institutionel karakter vil dog have en tendens til at have mere komplekse administrative strukturer end dem, der udsættes for svagt pres, som snarere vil være mindre stabile og varige (Scott 2003:140).[30]

3.2.3. Organisatorisk forandring

Hvis man med afsæt i den institutionelle tilgang skal forstå og forklare, hvordan og hvorfor organisationer forandrer sig, så kan man sige, at fordi man grundlæggende tror på, at organisationers trivsel og overlevelse handler om, hvorvidt de nyder legitimitet i omgivelserne, så er det også givet, at man anser omgivelserne som værende betydningsfulde i forhold til organisatorisk forandring. I det følgende forholder jeg mig lidt nærmere til, hvordan man i den institutionelle tilgang kan forstå og indfange forandringer i organisationer.

3.2.3.1. Isomorfe processer

Først og fremmest så er tankerne fra to klassiske nyinstitutionelle teoretikere centrale at inddrage. Det drejer sig om DiMaggio og Powells begreber om organisatoriske felter og isomorfi, som udfoldes i artiklen 'The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields' fra 1983. DiMaggio og Powell er optagede af at forklare, hvad det er, der gør, at organisationer der befinder sig indenfor de samme organisatoriske felter, bliver mere og mere homogene i deres organisatoriske former og praksisser og de mener ikke, at organisatorisk

[30] Ifølge Scott, som her forholder sig til en amerikansk kontekst, vil eksempelvis forsyningsvirksomheder være udsat for et stærkt teknisk såvel som et stærkt institutionelt pres, idet der både vil være et pres på den tekniske formåen i forhold til at producere vand, energi, el osv., men også et stort fokus på, at virksomheden overholder reglementer omkring eksempelvis sikkerhed eller forurening. I fremstillingsvirksomheder vil der typisk være et stærkt teknisk pres, mens det institutionelle pres er svagere, fordi virksomheden primært vurderes ud fra dens konkurrencedygtighed. Hospitaler og skoler er udsat for et svagt teknisk pres, men et stærkere institutionelt pres, idet de primært forventes at leve op til bestemte professionelle normer, mens fitnesscentre er et eksempel på organisationer, der opererer under svagere tekniske og institutionelle pres (Scott 2003:140-141).

forandring alene kan forklares ud fra de tekniske omgivelser, hvor organisationer forandres som følge af et behov for effektivitet og konkurrencedygtighed. DiMaggio og Powell afviser dog ikke, at der ikke kan ske forandringsprocesser og homogeniseringsprocesser som følge af, at organisationer tilpasser sig de tekniske omgivelser, men pointen er snarere, at en sådan forklaring ikke kan stå alene.

DiMaggio og Powell forstår et organisatorisk felt som et antal organisationer, der i aggregeret form udgør et anerkendt område af det institutionelle liv (DiMaggio & Powell 2003:244). Et organisatorisk felt består derfor både at de organisationer, der producerer bestemte ydelser eller produkter, deres leverandører, brugerne af ydelserne, de instanser eller myndigheder, der regulerer organisationerne såvel som eksterne samarbejdspartnere og deslige. Og det der afgrænser feltet fra andre felter er, at deltagerne tager del i samme regulative, normative og kulturelle/kognitive rammer og at de interagerer med hinanden i en større udstrækning end den interaktion, der finder sted med aktører udenfor feltet (Scott 2001:84).

Når et organisatorisk felt er ved at opstå eller er i sin vorden, vil det være karakteriseret af forskellighed, men i takt med at det bliver mere og mere etableret, så vil feltet skubbes mod homogenisering. DiMaggio og Powell taler om, at der først sker en proces, hvor feltet struktureres, dvs. at der udvikles et egentligt felt, hvorefter presset for homogenisering opstår både for de organisationer, der allerede befinder sig i feltet og for dem, der senere kommer til. Denne udvikling gør, at aktørerne i feltet befinder sig i en større kontekst, som over tid begrænser evnen til at forandre sig yderligere og den forskellighed, der måske var til stede indledningsvist, bliver mindre og mindre (DiMaggio & Powell 2003:244).

En sådan forandrings- eller homogeniseringsproces indfanges ifølge DiMaggio og Powell bedst gennem begrebet om isomorfe processer, som kan komme til udtryk på tre forskellige måder. Den første form for isomorfi er *tvingende isomorfisme*, som er det pres, der lægges på organisationer af andre organisationer, som de er afhængige af eller af kulturelle forventninger i det omgivende samfund, som organisationen fungerer i (DiMaggio & Powell 2003:245-246). Presset har karakter af at være tvingende, fordi organisationer principielt er nødt til at imødekomme det, eksempelvis fordi presset udøves gennem en lovgivning, som den pågældende organisation er underlagt eller gennem forskellige myndige aktørers ønsker om, hvordan den pågældende organisation skal handle. Et sådant pres udøves især på felter, der er politisk styrede eller under politisk indflydelse (DiMaggio & Powell 2003:245). *Mimisk* eller *efterlignende isomorfisme* er, når organisationer imiterer andre organisationer. At imitere andre kan både ske intentionelt såvel som uintentionelt, men sker ofte, hvis en organisation oplever usikkerhed omkring egen situation. I stedet for selv at finde handlingsalternativer på en usikker situation, kan organisationer ty til imitation af andre, fordi man ved at låne fra andre, man opfatter som særligt succesfulde eller legitime, selv kommer til at fremstå legitim (DiMaggio & Powell 2003:246-247). Den tredje isomorfe proces er *normativ isomorfi*, som er det pres, der udøves fra professionelle, der arbejder indenfor et givent felt (DiMaggio & Powell 2003:247-249). De kan eksempelvis være med til at udvikle regler og normer for, hvad der

er passende organisatorisk adfærd indenfor et bestemt arbejdsområde eller stille krav til anvendelsen af bestemte metoder for dem, der arbejder indenfor feltet.

Samlet set så er det ifølge DiMaggio og Powell, når en eller flere af disse isomorfe mekanismer finder sted i organisationer, at der sker en forandringsproces, hvor organisationer indenfor de samme organisatoriske felter over tid udvikler sig til at blive mere og mere homogene. Forståelsen hos DiMaggio og Powell er derfor også, at forandringer ikke nødvendigvis er bevidste eller planlagte eller styrede fra toppen af en organisation. Forandringer er snarere noget, der dels kan forekomme mere uplanlagt og dels kan ske over en længere tidsperiode.

3.2.3.2. Kolonisering

Centralt ved DiMaggio og Powell er, at de har blik for, hvad det er for forskellige mekanismer og processer, der kan gøre, at organisationer kan forandre sig og blive mere lig hinanden, men de forholder sig ikke nærmere til, hvornår organisationer så kan antages at have forandret sig. I denne forbindelse har jeg fundet det relevant at inddrage en nyere nyinstitutionel teoretiker, som har nogle betragtninger omkring, hvordan organisationer indoptager krav fra de institutionelle omgivelser og hvornår noget i organisationen forandres som følge af denne indoptagelse. Det drejer sig om evalueringsforskeren Peter Dahler-Larsen og der tages afsæt i hans artikel 'Organisationalisering af evaluering' fra 2001. Her udvikler han med afsæt i en nyinstitutionel forståelse af organisationer et teoretisk begrebsapparat til at forstå og forklare, hvordan offentlige organisationer håndterer det ansvar om evaluering, som de i stigende grad sættes overfor og det er især hans begreb om kolonisering, der er centralt. Det skal dog nævnes, at Dahler-Larsen trækker på indsigter fra andre nyinstitutionelle organisationsteoretikere, bl.a. Røviks begreb om institutionaliserede opskrifter.

Dahler-Larsen taler om, at der i organisationer finder optagelsesprocesser sted, som forstås som de processer hvormed organisationer optager bestemte organisationsopskrifter, men han mener, at disse processer ikke behøver føre til lige stor isomorfi. Tværtimod kan der være forskel på, hvordan optagelsesprocesserne finder sted, hvor stærkt en given organisationsopskrift håndhæves i en organisation og hvor stor indflydelse den har på det faktiske arbejde i organisationen (Dahler-Larsen 2001:86). Dahler-Larsen er enig med Meyer og Rowan i, at man kan indoptage noget ceremonielt eller symbolsk og dermed kan der ske dekobling, hvor organisationsopskriften kun fungerer som en legitimitetsgivende facade (Dahler-Larsen 2001:90), men han mener også, at organisationsopskrifter kan kolonisere organisationer. Kolonisering forstår han som, at hvis en given organisationsopskrift er blevet:

> 'den gyldige normative tolkningsramme for vurderingen af organisationens daglige arbejde og en matrice, som det daglige arbejde derefter må indrettes efter, [så] er organisationsopskriften begyndt at kolonisere organisationen' (Dahler-Larsen 2001:89).

Kolonisering handler dermed om, at den organisationsopskrift som en organisation har optaget har fået status at være noget mere end blot et symbol, der kan vises til omverdenen, men, som Dahler-Larsen giver udtryk for i citatet, er begyndt at præge organisationens liv og den organisatoriske virkelighed, eksempelvis som noget det daglige arbejde indrettes efter eller som noget organisationen anvender som en gyldig tolkningsramme for det arbejde, der finder sted i organisationen. Dahler-Larsen taler ikke selv om organisatorisk forandring i artiklen, men der kan argumenteres for, at hvis en organisationsopskrift eller en rationaliseret myte er begyndt at manifestere eller fæstne sig i en organisation på en måde, hvor organisationens medlemmer oplever eller begynder at opleve den som gyldig, så kan det tages som et udtryk for, at der sker organisatorisk forandring, idet noget nyt eller anderledes er i gang med at blive en mere integreret del af organisationen.

3.2.3.3. Hvem skaber organisatorisk forandring?

Forståelsen af hvornår noget forandrer sig i organisationer foranlediger også en stillingtagen til, hvordan man i den institutionelle tilgang betragter organisationernes muligheder for at handle. Betragtes de institutionelle kontekster som noget, der begrænser organisationer, sådan at de forandrer sig i den retning, som omgivelserne ønsker eller er organisationer bevidste og handledygtige nok til aktivt at forholde sig til og svare tilbage på omgivelsernes krav og eventuelt modsætte sig krav fra de institutionelle omgivelser?

Ifølge Scott så er der divergerende synspunkter omkring dette i tilgangen og det synes at være en klassisk diskussion om kontrol versus frihed (Scott 2001:75). Scott forklarer, at de tidlige institutionalister havde en tendens til at lægge vægt på institutionernes strukturerende karakter og de fokuserede derfor mest på påvirkningen fra omgivelser eller institutioner og til organisationer, hvor tankegangen var, at organisationer forandrede sig som følge af tilpasning til omgivelsernes krav. Det gør sig bl.a. gældende for DiMaggio og Powells forståelse af isomorfe processer. Nyere studier har dog i højere grad lagt vægt på de muligheder, organisationer har for at svare tilbage på omgivelsernes krav. De kan eksempelvis komme til udtryk som mere strategiske og intentionelle modreaktioner, som forsøg på at forhandle med omgivelserne og omdefinere de krav, der stilles eller som organisationers egen lyst til at overtage institutionelle krav. I denne forståelse går påvirkningen således ikke kun fra institutioner til organisationer, men også den anden vej og der er derfor også en forståelse af, at organisatorisk forandring ikke kun sker, fordi organisationer presses til det af udefrakommende faktorer, men også fordi organisationer aktivt er med til at skabe deres egen forandring (Scott 2001:75). Samtidig er der i de nyere studier også blik for, at organisationer der udsættes for det samme institutionelle pres ikke nødvendigvis oplever presset på samme måde og behøver derfor heller ikke have ens reaktionsmønstre. Forskelle i organisationers størrelse og organisationers relation til andre aktører i feltet er eksempler på faktorer, der kan være med til at skabe forskelligartede reaktioner på institutionelt pres (Scott 2001:162-165).

I denne afhandling arbejdes der ud fra en forståelse af, at a-kasserne i høj grad påvirkes af de institutionelle kontekster, de agerer i og at de på en række områder er underlagt pres, som kan være vanskeligt, hvis ikke umuligt, ikke at tilpasse sig i en eller anden udstrækning. Det vil eksempelvis være vanskeligt for a-kasserne ikke at tilpasse sig de krav, som det politiske niveau stiller til dem i forhold til, hvilke opgaver de skal løse på vegne af staten, netop fordi det ikke at tilpasse sig, kan bringe deres statsanerkendelse i fare og true deres overlevelse. Og helt generelt må man forvente, at de forskellige udviklinger og forandringer, som blev ridset op i afhandlingens første kapitel i en eller anden udstrækning påvirker a-kasserne. Dermed antages det, at påvirkningerne i høj grad går fra omgivelserne og til a-kasserne og at de har en strukturerende karakter. Omvendt så betragtes a-kasserne dog også som værende i stand til at påvirke eller svare tilbage på de krav, som omgivelserne stiller og derfor antages det, at påvirkningen også kan gå den anden vej. Disse betragtninger uddybes nærmere i analyserammen, der præsenteres til sidst i kapitlet.

3.3. Vektorteorien

Frem til nu er der blevet givet en overordnet teoretisk indføring i, hvordan man i den nyinstitutionelle tilgang anskuer institutioner, organisationer og relationerne mellem dem samt hvordan der kan ske organisatorisk forandring som følge af isomorfe processer og kolonisering. I dette afsnit introduceres nu til en supplerende teoretisk analysemodel, som har et lidt andet blik på de omgivelser, som organisationer fungerer i, men som skal forstås indenfor rammerne af den teoretiske forståelsesramme, der netop er blevet præsenteret. Modellen er primært valgt, fordi dens forståelse af omgivelserne går godt i tråd med den faktiske omverden, som a-kasserne fungerer i og derfor er fundet hensigtsmæssig til at indfange det konkrete pres fra omgivelserne, som a-kasserne er underlagt. Det sker gennem en argumentation om, at organisationer påvirkes af staten, markedet og det civile samfund, hvilket kan overføres til a-kassernes situation ved, at de både er underlagt krav fra statslig side til deres opgaveløsning (staten som omgivelse), de skal tage hensyn til en frivillig medlemsskare (civilsamfundet som omgivelse) og de står i et konkurrenceforhold til de andre a-kasser på a-kassemarkedet (markedet som omgivelse).

Modellen kaldes for vektorteorien og dens ophavsmand er den danske organisations- og ledelsesforsker Kurt Klaudi Klausen. Vektorteorien kan betragtes som et forsøg på at konstruere en teoretisk og analytisk begrebsramme til at forstå og forklare, hvordan de særlige sektormæssige kontekster[31], som organisationer fungerer i, præger dem og rammesætter det arbejde, der finder sted i dem. Vektorteorien kan derfor både anvendes mere beskrivende til at identificere, hvilke sektorer konkrete organisationer fungerer i, lige så vel som den kan bruges til at forklare, hvorfor organisationer træffer bestemte beslutninger, hvorfor de fungerer på bestemte måder og hvorfor de over tid udvikler sig på bestemte måder (Klausen 2001:123-124). Modellen er bl.a. blevet

[31] Forstået som den statslige sektor, den private sektor og civilsamfundssektoren eller som den første, anden, tredje og fjerde sektor.

anvendt af Klausen selv som en ramme til at forstå organisatoriske og ledelsesmæssige processer i både frivillige og offentlige organisationer (Klausen 1990; Klausen 2001).[32]

Modellen handler kort sagt om, at alle organisationer må forholde sig til bestemte dele af omverdenen og disse dele bestemmes idealtypisk som staten, markedet og det civile samfund. Disse dele kan forstås som virkelige sektorer, hvori konkrete organisationer befinder sig, hvor private virksomheder typisk knyttes til markedssektoren, offentlige organer til statssektoren og private husholdninger og foreninger til civilsamfundssektoren. Samtidig er hver af disse tre sektorer rammesat på forskellige måder i den forstand, at de hver især præges af forskellige underliggende værdier, antagelser og logikker og det er disse, der både præger den faktiske sektor såvel som de konkrete organisationer, der fungerer deri. Idealtypisk set så vil en privat virksomhed, der agerer i markedssektoren derfor være underlagt andre betingelser, fungere anderledes og være præget af andre rationalitetsformer end et offentligt organ, der agerer i den statslige sektor eller end en frivillig organisation, et netværk eller en privat husholdning, der befinder sig indenfor civilsamfundssektoren. Dette er en mere idealtypisk forståelse af organisationer og deres omverdensrelationer, men faktisk så vil organisationer ifølge vektorteorien altid befinde sig i mere end én sektor og de vil derfor også præges af mere end en sektor. Hvor stor prægning der sker fra de forskellige sektorer handler dog bl.a. om, i hvilken sektor organisationen har sin primære tilknytning, hvor nær eller fjern relationen til de andre sektorer er og om der er noget i de forskellige omgivelser, der forandres og som lægger et pres på organisationerne for at tilpasse sig. Vektorteorien arbejder dermed også, i overensstemmelse med den institutionelle tilgang, med en forståelse af, at organisationer præges af deres omgivelser og at disse prægninger ikke blot er noget organisationer må forholde sig til og reagere på, men også noget der kan indlejres i dem og deres måder at opfatte dem selv og deres opgaver på.

Klausen forholder sig kun perifert til, om vektorteorien kan betegnes som hørende under den nyinstitutionelle tilgang, som blev præsenteret tidligere. I en enkelt tekst nævnes det kort, at de forskellige dele af omverdenen kan betragtes som en del af en større institutionel omverden, men det uddybes ikke nærmere (Klausen 1999:35). Der synes dog at være et vist overlap mellem omgivelsesforståelsen i vektorteorien og omgivelsesforståelsen i den nyinstitutionelle tilgang. Klausens forklaring af hvordan staten som omgivelse påvirker organisationer minder eksempelvis meget om den påvirkning, som den nyinstitutionelle organisationsteori betegner som en påvirkning fra de regulerende institutioner. Også påvirkningen fra det civile samfund i vektorteorien minder om påvirkningen fra de normative og kulturelle/kognitive institutioner i

[32] Selv om Klausen er ophavsmand til selve vektorteorien, så er han ikke ophavsmand til de elementer, som han konstruerer teorien på baggrund af. Han arbejder bl.a. ud fra en antagelse om, at der nogle større rationalitetsformer, der præger adfærd, ikke blot i organisationer men i samfundet generelt og denne antagelse genfindes i store dele af samfundsvidenskaben, bl.a. i Webers begreber om målrationelle og værdirationelle handlinger og i Tönnies' begreber omkring gemeinschaft og gesellschaft. Klausen laver også en kobling mellem bestemte rationalitetsformer og konkrete organisationer, som også er set i andre sammenhænge, eksempelvis så er organisationer blevet betragtet som befindende sig indenfor rammerne af bureaukratiet, markedet og netværket (se fx Parsons 1995:63). Der hvor Klausen adskiller sig, er snarere i forsøget på at sætte disse forståelser ind i én samlet ramme, som kan anvendes på en analyse af konkrete organisationer.

den nyinstitutionelle tilgang. Samtidig er det også en grundlæggende antagelse i vektorteorien, at der er nogle bestemte værdier og logikker indlejret i sektorerne, der omgiver organisationer, som påvirker og indlejres i organisationer, hvilket går godt i tråd med forståelsen i den nyinstitutionelle tilgang af, at det også er socialt konstruerede forestillinger, der kan påvirke organisationer. Derfor anvendes vektorteorien indenfor den forståelsesramme, som den nyinstitutionelle organisationsteori tilbyder, hvor de sektormæssige kontekster, som Klausen taler om præger organisationer, derfor betragtes som værende en slags større institutionelle kontekster.

I det følgende gives en mere fyldestgørende indføring i vektorteorien og de antagelser, der ligger bag. For at skabe en forståelse af hvad vektorteorien baserer sig på, startes der med at redegøre for hvad en sektor er, hvordan relationen mellem organisationer og sektorer opfattes og hvad der idealtypisk kendetegner de forskellige sektorer og organisationer (afsnit 3.3.1.). Dernæst ses der på, hvordan stat, marked og civilt samfund forstås, når de ikke længere betragtes som konkrete sektorer, men som bagvedliggende logikker og rationaleformer, der styrer organisatorisk adfærd (afsnit 3.3.2.). Til sidst ses der nærmere på selve vektorteorien og på den forståelse der er i teorien af, at de forskellige vektorer kan skabe krydsende pres, som organisationer må håndtere (afsnit 3.3.3.).

3.3.1. Sektor- og organisationsforståelsen

Klausens afsæt for at forstå organisationer som hørende til bestemte sektorer tages i den nedenstående idealtypiske model (figur 3.1), som er hentet fra Pestoff (1992) og bl.a. anvendes til at karakterisere særlige sociale og samfundsmæssige opdelinger. Modellen kendes også som en velfærdstrekant eller et velfærdsmix (Andersen 1998:19-20;148; Pestoff 1992; Pestoff 1996).

Figur 3.1. Fire sektorer, velfærdstrekant eller velfærdsmix

Kilde: Klausen (2001:95), der bygger på Pestoff (1992).

Klausen argumenterer for, at de fire sektorer i modellen (den offentlige sektor, den private sektor, den tredje sektor og den fjerde sektor) hver især besidder en række særtræk, som gør dem forskellige fra hinanden.

Den offentlige sektor er knyttet til forestillingen om staten, som traditionelt er blevet beskrevet som en supplerende og korrigerende instans i forhold til markedet (Nielsen og Pedersen 1989:173). En stat er bl.a. kendetegnet ved, at den udøver sin autoritet på et afgrænset geografisk område, at den har en bestemt arbejdsdeling såvel som magtdeling og så er den suveræn (Klausen 2001:98). Staten eller det offentlige har bl.a. en særlig lovgivning og en særlig ret og så styres den på politisk og bureaukratisk vis. Man kan sige, at den offentlige sektor er kendetegnet ved at være grundlæggende politisk i sin karakter, idet den øverste instans udgøres af politisk valgte forsamlinger og derfor er det i princippet disse politisk valgte organer, der bestiller, bestemmer og finansierer de opgaver, som den offentlige sektor løser (Klausen 2001:99-102). Dermed finder der en politisk styring sted og de offentlige instanser, der er at finde i sektoren, er underlagt en bureaukratisk regelstyring eller en fremmedstyring, idet de typisk styres gennem ordrer, direktiver, lovgivning, kontrol mv., der udgår fra overordnede (Klausen 1990:13; Klausen 2001:106).

Den private sektor repræsenterer markedssektoren og forstås typisk som modstillingen til den statslige sektor. Markedssektoren indeholder den privatøkonomiske aktivitet, der finder sted og som baserer sig på byttetransaktioner, på konkurrence og på det personlige incitament og institutionerne heri drives med profit for øje. Man kan her tale om en markedsmæssig styring i stedet for en politisk-bureaukratisk styring. Den private sektor har også en særlig lovgivning og en privat ret (Klausen 2001:94).

Den tredje sektor defineres ofte ved, at den hverken er underlagt stat eller marked. Den karakteriseres som værende non-profitorienteret, den bygger på frivillighed, på idealistiske værdier og så er den præget af en orientering mod netværk. Med dette menes eksempelvis foreningslivet, frivilligt arbejde og sociale bevægelser. Den fjerde sektor udgøres af familien og sociale netværk og har en mere uformel karakter end de tre andre sektorer. Ofte forstås den tredje og fjerde sektor tilsammen som civilsamfundssektoren, hvilket også er tilfældet for Klausen (Klausen 2001:94) og af de to sektorer, er det den tredje sektor der optager ham mest.

Disse fire sektorer udgør tilsammen en større ramme, som forskellige konkrete institutioner (forstået som konkrete organisationer, virksomheder, bevægelser mv.) virker indenfor, hvilket figur 3.1. også indfanger. Disse bestemmes ud fra, hvorvidt de er formaliserede eller uformaliserede, offentlige eller private og non-profit eller profitorienterede. I den offentlige sektor hører offentlige organisationer, som udover at være offentlige, også er karakteriseret ved at være formaliserede og non-profitorienterede. Den private sektor er kendetegnet ved private virksomheder, som er formaliserede og profitorienterede. Den tredje sektor består af foreninger og non profitorienterede institutioner og er karakteriseret ved at være private, formaliserede og non-

profitorienterede. Den fjerde sektor bestående af familien og sociale netværk er privat, uformelt organiseret og non-profitorienteret.

Fordi disse organisationer, virksomheder, bevægelser mv. fungerer i forskelligartede sektormæssige kontekster, så vil de også adskille sig fra hinanden i deres karakter og former, lige så vel som de betingelser som de fungerer under vil være forskellige. Klausen argumenterer eksempelvis for, at finansieringsgrundlaget, målsætningerne, opgaverne, arbejdskraften, evalueringskriterierne osv. vil adskille sig fra hinanden (Klausen 1994:36). Samtidig vil organisationerne have forskellige orienteringer, idet deres relationer til omverdenen går i forskellige retninger og så kan deres værdigrundlag også være forskelligt. En række idealtypiske karaktertræk ved de forskellige institutioner samt idealtypiske forskelligheder ved de betingelser, som institutionerne virker under er gengivet i tabel 3.2.

Tabel 3.2. Idealtypiske karaktertræk ved konkrete institutioner i de fire sektorer samt idealtypiske forskelle i betingelserne for organisation og ledelse i de fire sektorer

Sektor/ dimension	**Offentlig sektor**	**Privat sektor**	**3. sektor**	**4. sektor**
Type af institution	Offentlige organisationer	Private virksomheder	Frivillige og non-profit organisationer	Familien Uformelle sociale netværk
Primær lokalisering	Stat	Marked	Civilsamfund	Civilsamfund
Genstandsfelt	Politik	Økonomi	Sociale og kulturelle aktiviteter	Sociale og kulturelle aktiviteter
Orientering mod	Samfundet	Virksomheden Ejere/ejerkredsen/ aktionærer	Klienter/ medlemmer/deltagere Fællesskabet	Familie/slægt Deltagere/Medlemmer Fællesskabet
Mål	Brede Tvetydige Resultat af en politisk proces	Veldefinerede	Brede Idealistiske Medlems-, klient- eller samfunds-definerende	Selektive Personbundne
Opgaver	Sikring af orden, demokrati, social velfærd, uddannelse osv.	Alt der kan tjenes penge på	Udvalgt i forhold til medlems, klient- eller samfundsorienteringen	Gensidig sikring og hjælp af slægt og venner
Finansiering	Skatter og afgifter	Handel Produktion Spekulation	Medlemsbidrag Offentlige og private donationer	Gaver Gensidig udveksling af ydelser
Arbejdskraft	Ansatte	Ansatte	Frivillig arbejdskraft samt ansatte Processen og deltagelsen det vigtigste	Frivillig Processen og deltagelsen det vigtigste
Evaluerings-kriterier	Effektivitet og produktivitet ift. skatteborgernes penge Politisk legitimitet Åbenhed i forvaltningen	Overskud Udbytte	Overensstemmelse med værdigrundlag	Kan du stå inde for det, du har lavet
Værdigrundlag	Demokrati Velfærdsstat	Profithensyn	Ideel målsætning	Det sociale bånd
Rationale for handling	Målrationel handling	Målrationel handling	Norm- og værdirationel handling Emotionel rationalitet	Norm- og værdirationel handling Emotionel rationalitet
Styring	Politisk-bureaukratisk	Markedsstyring	Behovsstyring	Behovsstyring

Kilde: frit efter Klausen 1990 s.68, Klausen 1994 s. 37 og Klausen 2001 s.97.

Betragter man først de offentlige organisationer, der agerer i den offentlige sektor, så 'ejes' de så at sige at det offentlige og de er underlagt offentlig lovgivning og regulering. De styres formelt set af folkevalgte politikere og de er afhængige af de bevillingsmæssige rammer, som gælder på det pågældende område. Offentlige organisationer løser typisk samfundsbevarende opgaver i form af eksempelvis velfærdsopgaver, sundhedsopgaver og undervisningsopgaver under hensynstagen til gældende lovgivning og vedtagne politikker. Idet organisationerne er underlagt en politisk styring, så kan deres målsætninger være brede og tvetydige, da de er resultater af politiske forhandlingsprocesser med aktører, der kan have modstridende synspunkter. Offentlige

organisationer er ikke som private virksomheder orienterede mod effektivitet i forhold til at skabe et overskud, men de er underlagt et krav om økonomisk effektivitet i forhold til at udnytte de bevilgede økonomiske ressourcer optimalt. Dermed kan man forvente, at de vil handle målrationelt, hvor det afvejes, hvordan organisationen mest hensigtsmæssigt når det opsatte mål og med hvilke midler. Samtidig er de offentlige organisationer underlagt visse demokratiske værdier, som eksempelvis lige behandling af alle borgere. Denne organisationsform kan også karakteriseres ved lønnede medarbejdere og ledere, som ikke kan handle fuldstændigt egenhændigt, men er bundet af de overordnede myndigheder. Samlet set kan man sige, at offentlige organisationer hviler på et politisk rationale, hvor legitimitet hos de bevilgende myndigheder, typisk det politiske niveau, er nødvendigt for organisationens overlevelse.

Den private virksomhed er derimod ikke underlagt de samme betingelser eller restriktioner fra politisk niveau som offentlige organisationer er, men de virker gennem markedskræfterne, som regulerer aktiviteterne i virksomhederne. Det er virksomhedens ejere, der suverænt bestemmer over virksomheden og de opgaver der løses er dem, der kan tjenes penge på. Det afgørende i en privat virksomhed er, om aktiviteterne kan betale sig. Det fordrer, at der handles målrationelt ud fra et ønske om at skabe profit, hvilket fx sætter fokus på effektivitet og rationaliseringer med henblik på at optimere profitten. Denne type organisation er derfor styret af markedskræfter og det at klare sig godt i konkurrencen betyder, at organisationen sikrer sig overlevelse. En privat virksomhed vil derfor også være bevidst omkring sine produkter og forsøger enten at dække udækkede behov eller skabe nye behov hos sine interessenter. Derfor bliver markedsføring et centralt element for den private virksomhed (Klausen 1990:65).

Den frivillige organisation der er knyttet til den tredje sektor vil i modsætning til de to andre idealtypiske organisationsformer derimod hvile på et idealistisk og solidarisk grundlag. Den frivillige organisation opstår ifølge Klausen typisk som følge af nogle fælles behov hos en gruppe af mennesker, som de enten selv ønsker at organisere eller som markedet eller staten har svigtet i forhold til at dække og det er disse behov, der er styrende for organisationen (Klausen 1990:65-66). Man kan dermed tale om behovsstyring i disse organisationer modsat markedsstyring og politisk-bureaukratisk styring indenfor offentlige og private virksomheder. De opgaver der løses vil derfor være selektivt udvalgt i forhold til at indfri de behov, som organisationens medlemmer har og målsætningerne vil typisk være formuleret mere bredt og idealistisk. Den frivillige organisation er i udgangspunktet uafhængig af et profitmotiv og dermed også af markedskræfterne, lige så vel som den er uafhængig af statslig subsidiering og statslig krav og reguleringer. Lederne i en frivillig organisation vil typisk være valgte, opbygningen er demokratisk og en vigtig ressource for den frivillige organisation er den frivillig arbejdskraft. Samtidig tages der i organisationernes handlinger og adfærd afsæt i de normer og værdier, der præger sammenslutningen og til dels også i de traditioner, der præger organisationen. Det betyder, at handlinger udføres rutinemæssigt

uden at stille spørgsmålstegn ved dem. Endelig kan der være en emotionel rationalitet hos disse organisationer, hvilket vil sige, at der også handles ud fra følelser (Klausen 1990:69).[33]

Den ovenstående bestemmelse af sektorer og tilknyttede konkrete institutioner forstår Klausen som idealtyper og han konstruerer dem for at tydeliggøre, hvad der ideelt set præger konkrete empiriske institutioner, der agerer i forskellige samfundsmæssige kontekster. Klausen fremhæver dog, at der i praksis eksisterer masser af blandinger og mellemformer af institutionerne og det er således ikke kun den enkelte sektor, der skal anvendes som referenceramme, når man undersøger organisationer, men samspillet af de forskellige sektorer, som organisationer optræder i. Han mener derfor, at velfærdstrekanten er virkelighedsnær, hvis den illustreres lidt anderledes (Klausen 2001:95-96). Dette er illustreret i figur 3.2.

Figur 3.2. Sektorer og hybride mellemformer

Kilde: Klausen 2001:96.

I Klausens optik indfanger figuren nu bedre, hvordan der i skæringsfelterne mellem de forskellige sektorer eksisterer en række mellemformer som eksempelvis forskellige former for netværk med forskellige grader af formalisering, halvoffentlige eller halvprivate selskaber, lobbyinstitutioner osv. I praksis eksisterer der således ikke udelukkende 'rene' sektorer og organisationer, men de eksisterer i mange forskellige organisatoriske blandinger og sektorale mix og de vil derfor også være præget af de forskellige idealtypiske karaktertræk og betingelser på forskellige måder.

Forsøger man at indplacere a-kasserne i eller mellem disse sektorer, så passer de bedst ind i det øverste højre hjørne som en slags halvoffentlige eller halvprivate organisationer, der placerer sig i

[33] Den fjerde sektor som er vist i tabellen gennemgås ikke, idet den ikke vurderes relevant i forhold til at forstå a-kassernes placering mellem sektorerne.

skæringsfelterne mellem og med relationer til både staten, markedet og det civile samfund. Relationen til den offentlige sektor viser sig ved, at a-kasserne skal have en statsanerkendelse for at kunne eksistere og derfor er underlagt de krav, staten stiller til dem. Relationen til det civile samfund viser sig gennem det faktum, at a-kasserne er private foreninger, man frivilligt kan vælge medlemskab af og derfor har de en hybrid karakter, hvor de ikke er rene offentlige organisationer og heller ikke er rene foreninger. Relationen til den private sektor er nyere, men viser sig ved, at der i 2002 blev skabt markedslignende vilkår på a-kassefeltet, hvormed de er kommet til at agere mere som private virksomheder på et marked. Disse betragtninger begrundes og uddybes nærmere i analyserammen, der følger sidst i kapitlet.

3.3.2. Rationalitetsforståelsen

Tankesættet hos Klausen er, at de forskelligartede sektorer som organisationer befinder sig i er rammesat af nogle bagvedliggende værdier og antagelser, som bedst kan karakteriseres som bestemte og mere overordnede forestillinger om den menneskelige natur og samfundets karakter og disse er med til at styre adfærden i de organisationer, der befinder sig indenfor de forskellige sektorer. Klausen taler i denne forbindelse om, at stat, marked og civilt samfund kan forstås som metaforer for sådanne værdier og antagelser (Klausen 2001:118-119), hvor stat knytter an til den offentlige sektor, marked til den private sektor og civilsamfundet til den tredje og fjerde sektor.

Når stat, marked og civilsamfund forstås som bagvedliggende værdier og antagelser benævner Klausen dem både som *logikker* for handling, *rationaler* og *organisatoriske ordningsformer*. Med logik ønsker han at pointere, at man har at gøre med noget som har sin egen udviklingslogik og som kan være med til at præge en udvikling i en bestemt retning alt afhængigt af, hvordan logikken anvendes i en organisation og hvor dominerende den enkelte logik får lov at være i forhold til de andre logikker. Med begrebet rationale ønsker Klausen at pointere, at der er tale om bagvedliggende måder at tænke og begrunde beslutninger på og med organisatorisk ordningsform menes, at de bagvedliggende rationaler og logikker er med til at forme den måde organisationer fungerer på, eksempelvis i forhold til hvordan de er opbygget og hvordan kulturen i organisation er (Klausen 2001:120-121). Rationaleformerne og logikkerne forstås derfor som noget, der indlejres i organisationer i kraft af, at de agerer i forskellige sektorer, der er rammesat på forskellige måder og når de optræder som noget i organisationer, kan de være repræsenteret gennem bestemte personer, ved bestemte former for ledelse, bestemte arbejdsrutiner, bestemte måder at kommunikere på osv. (Klausen 1990:139). I tabel 3.3. er oplistet, hvad der menes med stat, marked og civilsamfund, når de betragtes som logikker, rationaler og ordningsformer.

Tabel 3.3. Karaktertræk ved stat, marked og civilsamfund som logikker, rationaler og organisatoriske ordningsformer

	Stat som logik, rationale og ordningsform	Marked som logik, rationale og ordningsform	Civilsamfund som logik, rationale og ordningsform
Mennesket motiveres af	Pligt	Nød og nytte	Lyst
Man orienterer sig mod	Samfundet	Sig selv	Sine nærmeste
Sammenholdsfaktoren er	Samfundspagt	Kontrakt	Sociale bånd
Værdiorientering	Lighed Retfærdighed Samfundsgoder	Individuel Egoistisk	Kollektiv Ligeværdighed Solidaritet
Man kæmper om	Magt Indflydelse Ære	Penge Prestige	Anerkendelse At høre til
Målestok	Regler Politisk legitimitet Indflydelse	Priser Profitabilitet Rigdom Succes	Traditioner Socialt forsvarbar Social anerkendelse Social prestige
Relation mellem parter bygger på	Hierarki Magt Regler Sociale kontrakter Konflikt	Bytte Kontrakter Konkurrence	Gensidig tillid/konsensus eller frygt
Evalueringskriterium	Politisk legitimitet Produktivitet og effektivitet	Bundlinjen Udbytte	Processen
Der handles	Målrationelt Strategisk/forhandling	Målrationelt Økonomisk rationel adfærd Strategisk/instrumentel	Traditionelt Emotionelt Værdibundet Kommunikativt
Omverdensdimension	Politisk omverden	Teknisk omverden	Institutionel omverden
Individet er	Borger	Forbruger	Medlem/bruger/del af et fællesskab

Kilde: frit efter Klausen 1990 s.68 og Klausen 2001 s.120.

I statslogikken er samfundet omdrejningspunktet og her motiveres man af behovet for at påtage sig samfundsmæssige forpligtelser for at kunne bidrage til at bevare og opbygge samfundet og være loyal heroverfor. Værdiorienteringen rettes dermed også mere mod lige muligheder for alle, mod retfærdighed og mod samfundsmæssige goder. Relationen til andre bygger på regler, hierarkier og magt og fællesskaber indgås som sociale kontrakter. Handlinger sker i denne logik ud fra en forståelse af, at de skal være samfundsmæssige legitime, typisk overfor det politiske niveau og derfor taler Klausen om, at det er en politisk omverden, der handles i forhold til. Med politisk omverden tænker han på den omverden, hvori der træffes politiske beslutninger af betydning for en konkret organisation. Det kan være Folketinget, ministerier, styrelser, kommuner, regioner, nedsatte udvalg osv. (Klausen 1999:33-34). Set i relation til organisationer vil det derfor være det at opnå legitimitet i den politiske omverden, der er centralt for dens overlevelse.

Markedslogikken er præget af en mere økonomisk forståelse, hvor mennesket betragtes mere egennyttigt og nyttemaksimerende. Det der motiverer her er snarere snævre egeninteresser mere

end det eksempelvis er et samfundsmæssigt hensyn, som det er tilfældet i statslogikken. Værdiorienteringen bliver dermed mere individuel og egoistisk og man er optaget af det udbytte, man kan få ud af sine handlinger. Man orienterer sig mere mod kontrakter, bytterelationer og konkurrence og man handler mere teknisk målrationelt ud fra et ønske om at optimere profit. Klausen taler her om, at organisationer handler i forhold til en teknisk omverden i den forstand, at det er den tekniske og mere produktionsmæssige og konkurrencemæssige formåen, der her sættes fokus på (Klausen 1999:32-33). Her handler en organisations overlevelse eksempelvis mere om at have kunder nok til at kunne overleve eller at producere og tjene nok til, at organisationens eksistens er sikret.

I modsætning til de to andre logikker så motiveres mennesket i civilsamfundslogikken grundlæggende af lyst og her orienterer man sig mest mod sine nærmeste. Værdiorienteringen går dermed i retning af kollektivitet, solidaritet og ligeværdighed og relationerne mellem forskellige parter er kendetegnet ved tillid og gensidighed. Det vigtige her er at høre til og det er ikke så meget målene, der er vigtige, men mere selve processen. Derfor handles der også mere traditionelt, emotionelt og værdibundet i denne logik. Klausen taler her om, at man handler i forhold til en institutionel omverden, som han forstår som de normer og regler organisationer skal tilpasse sig for at være legitime. Det kan eksempelvis være bestemte forestillinger om arbejdsmoral, bestemte organisationskulturer, bestemte sproglige udtryk osv. (Klausen 1999:35). Set i relation til den nyinstitutionelle tilgang til organisationer lader det til, at det som Klausen her forbinder med den institutionelle omverden primært er det, der i det institutionelle perspektiv betegnes som normative institutioner og kulturelle/kognitive institutioner. Hans brug af begrebet institutionel omverden lader derfor til at være mere snæver end den måde begrebet anvendes på i den nyinstitutionelle tilgang.

3.3.3. Stat, marked og civilsamfund som normative vektorer

Den foregående gennemgang af sektorer, organisationer og bagvedliggende rationaler skal forstås som en idealtypisk bestemmelse, man kan anvende som en analyseramme, når organisationer studeres. I praksis så vil alle organisationer dog agere i mere end en sektor og de vil præges af mere end en logik og tanken i vektorteorien er derfor, at disse bagvedliggende logikker har en dynamisk karakter, der kontinuerligt præger organisationer. For at illustrere dette taler Klausen om, at stat, marked og civilsamfund optræder som *normative vektorer*, hvor en vektor er et geometrisk begreb, der henviser til et objekt, der har et udgangspunkt, en størrelse og en retning. De normative vektorer er illustreret i figur 3.3.:

Figur 3.3. Stat, marked og civilsamfund som normative vektorer der fungerer som træk- og påvirkningsmekanismer

Kilde: Klausen 1999 s.16-17.

Figuren viser, hvordan de normative vektorer kan forstås som både træk- og påvirkningsmekanismer. Betragtes de som trækmekanismer (vist i venstre side af figuren), så kan de forstås som noget, der trækker organisationer i retning af de tre logikker, rationaler og ordningsformer og betragtes de som påvirkningsmekanismer (vist i højre side af figuren), så forstås de mere som logikker og rationaler, der påvirker organisationer. Og når de betegnes som normative er det for at pointere, at hver vektor er beslutnings- såvel som handlingsforeskrivende for en organisation. Dvs. at der i hver vektor er indlejret en bestemt forståelse af, hvad der eksempelvis er passende og hensigtsmæssig adfærd og hvilke beslutninger, der anses for legitime og fornuftige (Klausen 2001:123).

Ifølge vektorteorien så vil alle organisationer besidde en bestemt blanding af disse tre normative vektorer og det afgørende for den konkrete blanding vil være, hvilken sektor den enkelte organisation primært befinder sig i. Figur 3.4. viser, hvordan de forskellige blandinger af vektorer kan se ud, hvis man tager afsæt i, hvilken sektor en organisation primært er forankret i.

Figur 3.4. Idealtypisk mix af normative vektorer i de fire sektorer

Kilde: Klausen 2001 s.124.

Som vist i figuren længst til venstre vil en organisation, der har sin primære forankring i den offentlige sektor have en vektor, der trækker mest i retning i staten og det primære bagvedliggende rationale for handling vil derfor være funderet i en statslogik. Det udelukker dog ikke, at der samtidig kan være en vis orientering mod civilsamfundet og mod markedet, hvilket illustreres ved, at vektorerne i retning af markedet og det civile samfund er kortere. Omvendt vil en virksomhed der har sin primære forankring i den private sektor (vist som nummer 2 fra venstre i figuren) have en vektor, der trækker mest i retning af markedsvektoren og vil derfor fungere ud fra en markedslogik, men der vil også i mindre grad vil være et træk i retning af staten og civilsamfundet. En organisation der har sin primære forankring i den tredje sektor, eksempelvis en forening, vil have en vektor der trækker mest i retning af civilsamfundsvektoren og i mindre grad i retning af staten og markedet. Og endelig vil vektorerne i en institution i den fjerde sektor, f.eks. en husholdning, trække mest mod civilsamfundet og i nogen grad mod staten.

En central pointe i teorien er imidlertid, at den specifikke blanding af normative vektorer kan forandre sig, eksempelvis fra én situation til en anden eller fra ét tidspunkt til et andet og kan enten ske som følge af en indre motivation for forandring i en organisation eller som følge af, at omgivelserne stiller krav til organisationerne (Klausen 1990:139). Introduktionen af new public management i den offentlige sektor kan ses som et eksempel på, hvordan offentlige organisationer trækkes mere i retning af markedsvektoren, idet tankesættet i new public managementforståelsen er, at offentlige organisationer skal tage ved lære af det, der sker i det private erhvervsliv og der introduceres bl.a. markedslignende incitamenter i offentlige organisationer (Klausen 2001). Den forandring der sker som følge heraf er illustreret ved hjælp af de tre vektorer i figur 3.5., hvor figuren til venstre viser det normative mix i en offentlig organisation før og efter new public management reformer. Den stiplede linje viser trækket i retning af markedsvektoren.

Figur 3.5 Ændringer i normative vektorer som følge af ydre påvirkninger

Kilde: Klausen 2001 s.125.

Der opereres også i vektorteorien med en forståelse af, at organisationer kan komme ud for at skulle tage flere modsatrettede hensyn på samme tid og det kan give sig til udtryk i det Klausen kalder for *krydspres* og *dilemmaer*, hvor vektorerne trækkes i forskellige retninger på samme tid (Klausen 1999:26). Når flere hensyn skal tages på samme tid, kan der opstå situationer, hvor de grundlæggende rationaler for handling er uforenelige og skaber konflikter, som er vanskelige for organisationer at håndtere (Klausen 1994:38). Vektorteorien har ikke et selvstændigt

begrebsapparat til at forklare, hvordan organisationer mere konkret kan håndtere krydspres, dilemmaer og uforenelige rationaler og i Klausens egne analyser af, hvad organisationer gør, trækkes der i vid udstrækning på begreber, der falder indenfor den institutionelle teori, bl.a. begrebet omkring dekobling (Klausen 2001:244ff.), som jeg skal vende tilbage til i næste afsnit. I en af Klausens tidlige analyser beskrives dog, hvordan krydspres kan føre til organisationsinterne stridigheder, som eksempelvis kan komme til udtryk gennem uenigheder omkring, hvad der skal være en organisations værdigrundlag og primære orientering (Klausen 1990:141). Det fremhæves også, at hvis en organisation trækkes for meget i én retning, så kan det virke fremmedgørende på nogle dele af organisationen eller på en organisations medlemmer eller brugere og her kan der komme *modtræk* fra dele af organisationen eller fra organisationens omgivelser, der kan kræve, at organisationen skal bevæge sig tilbage til det oprindelige grundlag. Sådanne modtræk kan tvinge organisationer til at genoverveje, de ændringer, der kan være foretaget (Klausen 1990:143).

3.4. Begreber om organisationers reaktioner på institutionelle krav

Hvor de foregående afsnit har givet en indføring i, hvordan man mere teoretisk kan forstå, hvad de institutionelle omgivelser er, på hvilke måder omgivelserne kan virke ind på organisationer og hvordan disse processer kan skabe organisatorisk forandring, så har jeg også brug for et begrebsapparat, der kan sige noget om, hvordan a-kasserne mere konkret kan reagere på det pres, de udsættes for. Her er to begrebsapparater fundet velegnede, som også befinder sig indenfor den nyinstitutionelle tilgang. Det ene begrebsapparat stammer fra organisationsforskeren Christine Oliver, som har udviklet en typologi over, hvordan organisationer mere strategisk kan forholde sig til institutionelle krav. Denne typologi giver et godt overblik over, hvilke mulige reaktioner der er på institutionelt pres. Det andet begrebsapparat kommer fra den svenske organisationsforsker Nils Brunsson og er mere rettet mod at give en teoretisk forståelse af, hvordan organisationer kan reagere, når de institutionelle kontekster de agerer i stiller modsatrettede krav til dem, som de må håndtere. Her introduceres bl.a. begrebet omkring organisatorisk hykleri, ligesom begrebet dekobling behandles mere indgående.

3.4.1. En typologi for organisationers strategiske reaktioner

Olivers typologi for, hvordan organisationer mere strategisk kan forholde sig til institutionelle krav og pres udfoldes for første gang i en artikel fra 1991 og her er hendes afsæt en kritik af, at det institutionelle perspektiv på daværende tidspunkt ikke havde blik for, hvordan organisationer mere aktivt og strategisk kan forholde sig til og reagere på institutionelt pres. Hun fører et argument om, at fokus oftere har været rettet mod at forstå og forklare, hvordan organisationer bliver mere og mere institutionaliserede og konforme som følge af institutionelt pres (Oliver 1991:145-146) og heri ligger også en opfattelse af, at organisationer er passive, som hun forsøger at gøre op med (Oliver 1991:173). Hendes blik er i stedet rettet mod, hvordan organisationer kan forsøge at modsætte sig institutionelle pres gennem mere strategiske og aktive valg. Hun vægtlægger dermed også organisationers egeninteresser mere end de fremherskende perspektiver, som hun kritiserer.

Oliver udvikler en typologi med fem forskellige strategier, som kan placeres på et kontinuum, der viser graden af modstand overfor institutionelt pres (Oliver 1991:151ff). Hun trækker dog her på allerede eksisterende typologier og forståelser af organisatoriske reaktioner på institutionelt pres, eksempelvis så går nogle af DiMaggio og Powells begreber om isomorfi igen hos Oliver. I tabel 3.4 er Olivers typologi vist i en dansk oversættelse. For forståelighedens skyld er de engelske betegnelser bibeholdt (vist i parentes).

Tabel 3.4. Olivers fem strategiske svar på institutionelle processer

Strategi	Taktik	Eksempler
Samtykke (Acquiesce)	Vane (Habit) Imitation (Imitation) Indvilgelse (Comply)	Man følger normer, der tages for givet Man imiterer institutionelle modeller Man adlyder regler og accepterer normer
Kompromis (Compromise)	Balancere (Balance) Formilde (Pacify) Forhandle (Bargain)	Man balancerer forskellige forventninger Man formilder dele af omgivelserne Man forhandler med omgivelserne
Undvigelse (Avoidance)	Sløring (Conceal) Buffer (Buffer) Flugt (Escape)	Man slører det ikke konforme Man løsner koblingen til institutioner Man ændrer mål eller aktiviteter eller flytter domæne
Trods (Defy)	Ignorere/Forkaste (Dismiss) Udfordre (Challenge) Angribe (Attack)	Man ignorerer eksplicitte normer og værdier Man anfægter regler og krav Man overfalder kilderne til institutionelt pres
Manipulere (Manipulate)	Indlemme (co-opt) Påvirke (Influence) Kontrollere (Control)	Man indlemmer betydningsfulde dele af omgivelserne Man forsøger at påvirke eksterne opfattelser og værdier Man søger at dominere institutionerne

Kilde: Frit oversat efter Oliver 1991 s. 152.

Den første strategi er, at organisationen *samtykker*, hvilket kan komme til udtryk på forskellige måder. Organisationen kan blindt eller ubevidst tilpasse sig det institutionelle pres. Det kalder Oliver for '*habit*' – at man handler vanemæssigt uden at tænke over, hvad man gør og idet man ikke er bevidst om det institutionelle pres, så er det heller ikke muligt at handle strategisk (Oliver 1991:152). Samtykke kan imidlertid også ske gennem *imitation*, som er det samme som mimisk isomorfisme hos DiMaggio og Powell, hvor organisationen kan imitere andre succesfulde organisationer. Den sidste form for samtykke er *indvilgelse* (compliance), hvor en organisation bevidst handler i overensstemmelse med de institutionelle krav.

Den anden strategi er, at en organisation kan gå på *kompromis*. Oliver argumenterer her for, at organisationer kan opleve samtykke som ubehageligt eller umuligt, eksempelvis hvis de udsættes for modsatrettede pres fra de institutionelle omgivelser eller hvis de oplever en konflikt mellem et udefrakommende krav og det man internt ønsker at gøre. I sådanne situationer vil organisationer snarere forsøge at balancere, formilde eller forhandle med omgivelserne, hvilket samlet set er en strategi, der søger kompromisset. Når man anvender *balancering* som strategi handler det om at balancere de forskellige forventninger, der er i det eksterne miljø og forsøge at skabe en form for ligevægt mellem de forskellige krav og forventninger (Oliver 1991:153). En *formildende* strategi

handler om, at organisationen imødekommer i hvert fald nogle af de krav, omgivelserne stiller. Hvis en organisation eksempelvis er underlagt en statslig autoritet, så vil en formildende strategi være, at organisationen lever op til de minimumstandarder, som staten kræver af organisationen. Hermed gør en organisation modstand mod de institutionelle krav i et minimumsomfang. Endelig kan en organisation anvende en *forhandlingstaktik*, som er et mere aktivt forsøg på kompromis end den formildende strategi. Når organisationer forhandler med omgivelserne vil de typisk afkræve noget af omgivelserne. Når organisationer anvender kompromisset som strategi i form af enten at balancere modsatrettede krav, at formilde omgivelserne eller forhandle med dem, så er det et udtryk for, at organisationer handler i den ånd, at de tilpasser sig de institutionelle pres, men de er samtidig også aktive i at forfølge egne interesser (Oliver 1991:154).

Den tredje strategi handler om *undvigelse* og er en organisations forsøg på at forhindre at blive konform. Undvigelse kan også komme til udtryk på flere måder. Organisationer kan anvende en *sløringstaktik*, hvor det der ikke er konformt, gemmes bag en facade, hvor man afgiver indtryk af, at man har samtykket. En organisation kan f.eks. afgive indtryk af at have rationelle planer og procedurer, som der er et institutionelt pres for, men i virkeligheden har de ikke planer om at implementere dem. En sløringstaktik er også symbolsk at acceptere bestemte regler eller krav. En anden undvigelsesstrategi er at skabe en *buffer* mod omgivelserne. Dette er det samme som dekoblingstankegangen, hvor man afkobler de faktiske aktiviteter i organisationen fra kontakten til omgivelserne. På den ene side kan dekobling tjene en organisations egne interesser, idet organisationen kan opnå mere autonomi og undgå ekstern kontrol. Omvendt så kan det også virke mistænkeligt på omgivelserne, hvis de får kendskab til, at organisationen har anvendt en dekoblingstaktik, idet det kan skabe mistillid og mindske organisationens legitimitet (Oliver 1991:155). Den sidste undvigelsesstrategi handler om *flugt* (escape), hvor en organisation kan forlade det domæne, der udøver institutionelt pres. Hvis en virksomhed eksempelvis er underlagt nogle statslige krav, som den finder for skrappe, så vil en undvigelsesstrategi være at flytte produktionen et sted hen, eksempelvis et andet land, hvor virksomheder af samme type ikke er underlagt samme krav.

Den fjerde taktik handler om at være trodsig eller genstridig (defiance) og er en mere aktiv form for modstand. Her kan en organisation enten *ignorere* eller *forkaste* institutionelle krav. Dette lader sig som regel kun gøre, hvis omgivelsernes håndhævelse er lav eller hvis institutionelle pres konflikter meget med interne værdier. Argumentet for at ignorere institutionelt pres, som fx håndhævelse af en bestemt politik, kan eksempelvis være, at sandsynligheden for at blive opdaget er lille. En anden genstridighedsstrategi er at *udfordre* institutionerne og man kan også *angribe*. Når en organisation udfordrer institutionelt pres, vil det ofte ske, fordi organisationen selv er af den overbevisning, at det pres der lægges på den ikke er rationelt, men organisation mener selv, at den forståelse de har, er mere rationel eller hensigtsmæssig eller en bedre løsning på et givent problem (Oliver 1991:156-157).

Den femte og sidste strategi som organisationer kan tage i anvendelse er *manipulation*, som er det mest aktive forsøg på at gøre modstand mod eller svare på det institutionelle pres. Her er det ikke givet, at organisationer indordner sig under de institutionelle krav, men manipulation forstås som organisationers formålsbestemte og opportunistiske forsøg på at overtage, påvirke, forandre det, der øver indflydelse på dem (Oliver 1991:157-159). En organisation kan eksempelvis forsøge at *indlemme* kilden til presset (co-opt). Det kan eksempelvis ske ved, at en organisation kan forsøge at overtale en betydningsfuld ekstern aktør til at blive en del af ledelsen i organisation. Ad den vej kan en organisation neutralisere modstand fra omgivelserne og i stedet opnå støtte og tilslutning. En organisation kan også anvende en *påvirkningstaktik*, hvor den forsøger at påvirke omgivelsernes forståelse af, hvem den er, fx gennem lobbyvirksomhed. Endelig kan en organisation anvende en *kontrollerende taktik* som er organisationens forsøg på at få magt og indflydelse over de dele af omgivelserne, der udøver pres på dem. Den kontrollerende taktik er mere aggressiv end de to andre taktikker, idet man ved den kontrollerende taktik forsøger at blive dominerende og ikke at opnå indflydelse eller neutralisere modstand udefra.

De 5 forskellige strategier skal forstås som de forskellige repertoirer organisationer kan gøre brug af, når de reagerer på institutionelt pres, men hvilke organisationer der kan tage dem i anvendelse og under hvilke omstændigheder, vil der være forskel på. Ifølge Oliver er det både et spørgsmål om kapaciteten og ressourcerne hos organisationer såvel som deres vilje og evne, men hvilket pres de udsættes for, af hvem, hvornår, hvorfor og hvordan er også væsentligt (Oliver 1991:159ff). En organisation kan fx vælge at samtykke med et bestemt institutionelt pres, fordi den forventer, at den gennem samtykket og overholdelsen opnår legitimitet og det er derfor i dens interesse ikke at gøre modstand. En organisations svar på institutionelt pres er imidlertid også forbundet med, hvad det er for en type af pres, der udøves. Et institutionelt pres, der udøves gennem en mere formel autoritet vil også få en organisation til at vælge samtykkestrategien, fordi det ikke at samtykke kan påføre organisationen sanktioner fra den formelle autoritet (Oliver 1991:168). I denne optik kan en medarbejder i en a-kasse derfor godt stille sig tvivlende overfor målene eller effekterne af den arbejdsmarkedspolitik, som a-kassen implementerer på vegne af staten, men fordi det institutionelle pres, der øves på a-kassen og medarbejderen er så stærkt og fordi det er muligt at sanktionere a-kassen, så vil medarbejderen også implementere politikken, selv om vedkommende personligt er imod den eller skeptisk overfor den.

Hvis en organisation derimod står overfor modsatrettede institutionelle krav, vil det dog være vanskeligt for den at samtykke, fordi det at samtykke med ét institutionelt krav udelukker samtykke med et andet institutionelt krav. Samtykke som strategi finder derfor kun sted, når de modsatrettede krav er lave eller ikke eksisterende (Oliver 1991:162). I sådanne situationer peger Oliver på, at organisationer i højere grad vil tage de fire andre strategier i brug, hvor de enten går på kompromis, undviger, trodser eller manipulerer. Især undvigelsesstrategier kan være anvendelige, fordi organisationer ved at undvige ét institutionelt krav derved undgår overhovedet at skulle håndtere modsatrettede krav. Trods som strategi kan dog også anvendes, idet man ved at trodse ét krav, tilgodeser et andet og dermed i mindre grad skal forholde sig til at kravene er

modsatrettede. Samtidig kan en manipuleringsstrategi overfor et sæt af krav betyde, at de bliver mere kompatible med et andet sæt af krav (Oliver 1991:163).

3.4.2. Uddybende om dekobling samt organisatorisk hykleri

Der er imidlertid også udviklet et begrebskompleks omkring, hvordan organisationer kan håndtere krav fra omgivelserne, som er mere modsatrettede. Det er en gængs antagelse indenfor den institutionelle tilgang, at de krav omgivelserne sætter til organisationer ikke nødvendigvis er i overensstemmelse med hinanden. Organisationer kan eksempelvis blive udsat for forskellige aktører i omgivelserne, der har forskellige holdninger til, hvordan organisationerne skal fungere og det at følge kravene fra én aktør, vil gøre det vanskeligt samtidig også at følge kravene fra en anden aktør (Brunsson 2003; Scott 2001:60). Modsatrettede krav kan også skyldes en uoverensstemmelse mellem det omgivelserne kræver og det organisationerne selv ønsker. Her er det ikke modsatrettede ydre krav, men snarere et misforhold mellem ydre og indre krav, der gør sig gældende.

Den strategi organisationer kan tage i anvendelse for at håndtere modsatrettede krav betegnes som dekobling og er en proces, hvor organisationer ser sig nødsagede til at af- eller dekoble dele af organisationen for at leve op til de forskelligartede krav, der stilles. Dekobling er, hvis en organisation afkobler den formelle struktur fra de faktiske, operationelle aktiviteter, således at de udadtil fremstår legitim, men indadtil foregår der noget andet end det, der signaleres overfor omgivelserne. På denne måde kan organisationer løse opgaver på den måde, de mener, opgaverne bør løses uden eksempelvis at tage hensyn til bestemmelser og retningslinjer udefra (Jacobsen & Thorsvik 2002:222).

Én variant af dekoblingstankegangen findes hos Brunsson og kommer til udtryk gennem begrebet om organisatorisk hykleri, hvilket han definerer som det, at en organisation siger eller beslutter én ting, men handler modsat (Brunsson 2003:202). Brunssons afsæt er, at når omgivelserne vurderer organisationer, så lægger de både vægt på det organisationer gør, såvel som det de siger og beslutter. Organisationer kan derfor både opnå legitimitet gennem det, de siger til deres omgivelser og ikke kun gennem det, omgivelserne kan se, at organisationen producerer, men ifølge Brunsson så behøver der ikke at være overensstemmelse mellem tale, beslutninger og adfærd:

> 'There are not always strong connections among talk, decisions and actions – neither for individuals nor for organizations. To talk is one thing; to decide is a second; to act is yet a third. People talk, decide, and act on separate occasions and in different contexts; and some people talk and decide about how others should act. It is possible to act without making a decision or talking about it, and it is possible to talk and decide without actual acting on it. So there is reason to suspect that there will often be discrepancies among what is said, what is decided and what is done (Brunsson 2003:202).

Når organisationer møder modsatrettede krav fra omgivelserne, kan en strategi derfor være at møde nogle af kravene gennem de faktiske handlinger, mens andre mødes gennem tale og

beslutninger, uden der nødvendigvis er overensstemmende handlinger bag. At gøre én ting, men sige og beslutte noget andet sætter derfor organisationer i stand til at tilfredsstille modsatrettede krav fra omgivelserne (Brunsson 2003:205). Hykleriet bliver dermed en løsning på de problemer, som organisationer står overfor og gør det lettere for dem at opnå legitimitet i omgivelserne (Brunsson 2003:206).

Ifølge Brunsson så kan hykleri anvendes strategisk og intentionelt af organisationer, eksempelvis hos en ledelse, der går meget op i at sikre organisationen legitimitet, men hykleri opstår som regel uden at organisationen havde intentioner om at hykle (Brunsson 2003:210). Især hvis der opstår modsatrettede krav fra omgivelserne, som det er umuligt balancere, kan hykleriet være en vej ud. Modsatrettede synspunkter på en organisation kan eksempelvis håndteres ved, at organisationen lader et af synspunkterne dominere eller at organisationen forsøger at finde et kompromis, hvor dele af de modsatrettede krav imødekommes, men ingen får alle deres krav opfyldt. Er sådanne balanceringer og forhandlinger ikke mulige, så kan hykleriet være en løsning på en situation, som ellers ikke lader sig løse (Brunsson 2003:211) og hykleri indfinder sig ofte, når andre løsningsmuligheder ikke er til stede (Brunsson 2003:212). Hykleri kan også opstå, hvis de krav omgivelserne stiller til organisationer forandrer sig så hurtigt, at organisationer ikke kan nå at handle på dem eller implementere dem tids nok (Brunsson 2003:212).

Selv om der ikke altid er overensstemmelse mellem tale, beslutninger og handlinger, så er der ifølge Brunsson en stærk samfundsmæssig norm om, at det skal der være. Finder omverdenen ud af, at en organisation hykler, så vil de i værste fald blive miskrediterede (Brunsson 2003:214) og de kan miste legitimitet i omverdenen. Det er derfor væsentligt for organisationer at signalere overfor omverdenen, at de ikke hykler og at der er overensstemmelse mellem tale, beslutninger og faktiske handlinger. En sådan form for hykleri betegner Brunsson som 'meta-hykleri '(Brunsson 2003:215), som er en hyklerisk organisations forsøg på at overbevise omverdenen om, at den ikke er hyklerisk. Omvendt så er det dog muligt, at omgivelserne kan acceptere eller tolerere, at der hykles. Eksterne aktører som mener, at den pågældende organisation opfylder de krav, de stiller til dem, vil være mere ligeglade med, at der hykles end aktører i omgivelserne, der ikke mener, at de får deres krav opfyldt. Samtidig kan omgivelserne være mere ligeglade med organisationers eller aktørers hykleri, hvis det finder sted indenfor et område, som ikke opleves som betydningsfuldt (Brunsson 2003:220).

3.5. Analyseramme

I dette kapitel er det teoretiske perspektiv, som afhandlingen hviler på blevet introduceret. Først blev der introduceret til den nyinstitutionelle organisationsteori, som befinder sig indenfor det åbne perspektiv på organisationer, og som fungerer som den overordnede forståelsesramme for afhandlingen. Dernæst blev vektorteorien introduceret, der skal ses som en mere konkret teoretisk og analytisk model, som anvendes indenfor rammerne af den nyinstitutionelle forståelsesramme og endelig præsenterede jeg et antal teoretiske begreber, som kan anvendes til at forstå, hvordan organisationer mere konkret kan reagere på pres og krav fra omgivelserne. I dette afsluttende

afsnit i teorikapitlet samles de teoretiske tråde og der opstilles en mere samlet analyseramme, som skal anvendes til at guide de empiriske analyser, der foretages i de næste kapitler.

Først knyttes der et par kommentarer til, hvordan a-kassernes relation til deres omgivelser kan forstås, når der arbejdes indenfor det valgte teoretiske perspektiv og her kombineres omgivelsesforståelsen i den nyinstitutionelle organisationsteori med omgivelsesforståelsen i vektorteorien (afsnit 3.5.1.). Dernæst forholder jeg mig til, hvordan man med afsæt i det teoretiske perspektiv kan forstå a-kassernes forandringer på to forskellige niveauer. For det første kan de valgte teorier anvendes til at forstå, hvordan de udviklinger der sker i a-kassernes omgivelser påvirker alle a-kasserne til at bevæge sig i nye retninger sammenlignet med tidligere. Dette betegnes som *det organisatoriske feltniveau*, fordi det er forandringer, der gælder for det samlede felt af a-kasser (afsnit 3.5.2.). For det andet kan det teoretiske perspektiv også anvendes til at forstå, hvordan og på hvilke måder a-kasserne bevæger sig i disse nye retninger. Dette kaldes for *det organisatoriske niveau*, fordi det her handler om, hvordan a-kasserne mere enkeltvis kan reagere på de påvirkninger, der kommer fra deres omgivelser (afsnit 3.5.3.).

3.5.1. Forståelsen af a-kasserne og deres omgivelser

Når der arbejdes ud fra den teoretiske forståelsesramme, som den nyinstitutionelle organisationsteori tilbyder, så betyder det helt overordnet, at a-kasserne betragtes som værende indlejrede i nogle større sociale og kulturelle kontekster, som under ét betegnes som de institutionelle omgivelser. Den grundlæggende antagelse er derfor, at a-kasserne ikke kun er afhængige er mere tekniske faktorer i omgivelserne, eksempelvis om der er efterspørgsel på de opgaver, de løser, men de er også afhængige af faktorer i deres omgivelser, som er socialt konstruerede. Det kan eksempelvis være de regelsæt, de er underlagt eller omgivelsernes forestillinger om, hvad de skal kunne eller hvordan det er passende, at de agerer. Det er en også en grundlæggende antagelse i tilgangen, at disse omgivelser er med til at skabe og forme organisationer og de har derfor en stor betydning for den adfærd, der finder sted i a-kasserne, for hvordan a-kasserne er opbyggede og fungerer såvel som i forhold til, hvordan de udvikler og forandrer sig.

Forsøger man nu at afgrænse og konkretisere de omgivelser, som a-kasserne fungerer i nærmere, så kan man først og fremmest med et begreb fra DiMaggio og Powell tale om, at a-kasserne befinder sig på et organisatorisk felt, som tidligere i kapitlet blev defineret som et antal organisationer, der i aggregeret form udgør et anerkendt område af det institutionelle liv. Dette felt kunne man kalde for et *a-kassefelt* og det består først og fremmest af de 27 a-kasser, der eksisterer og af forskellige aktører i deres omgivelser, der har relevans for dem. Én betydningsfuld aktør er eksempelvis staten, som sætter de formelle og lovgivningsmæssige rammer for a-kassernes virke, men det er også a-kassernes tilsynsmyndighed, som fører tilsyn med, at a-kasserne overholder disse rammer. En anden betydningsfuld aktør er a-kassernes medlemmer, som er brugerne af og i målgruppen for de ydelser, a-kasserne tilbyder. De faglige organisationer kan også betragtes som centrale aktører, idet de fleste a-kasser har mere eller mindre tætte

relationer hertil. Endelig kan de kommunale jobcentre også betragtes som værende en aktør på feltet, bl.a. fordi de fungerer som a-kassernes samarbejdspartnere i forhold til løsningen af visse myndighedsopgaver og det samme kan uddannelsesinstitutioner eksempelvis også, ifald a-kasserne har samarbejde med sådanne. Flere relevante aktører kan formentlig også nævnes.

Hvis forståelsen fra vektorteorien nu lægges ned over a-kassefeltet, så er det ikke så meget konkrete aktører a-kasserne agerer i forhold til, men snarere bestemte typer af omgivelser eller forskellige sektormæssige kontekster, som de betegnes hos Klausen. Her opereres der dels med den offentlige sektor eller staten, den private sektor eller markedet og det civile samfund, som alle tre kan ses som dele af omgivelserne, som a-kasserne har relationer til og orienterer sig i forhold til.

Ser man først på civilsamfundssektoren, så viser a-kassernes relation til den sig først og fremmest ved, at a-kasserne er selvstændige foreninger eller medlemsorganisationer, som man frivilligt kan vælge at melde sig ind i, hvis man har et ønske om at forsikre sig mod arbejdsløshed. A-kasserne er derfor blevet til for at kunne opfylde et fælles behov hos en bestemt gruppe af mennesker, hvilket er typisk for de organisationer, som befinder sig indenfor civilsamfundssektoren. Samtidig er a-kasserne i hvert fald historisk set blev oprettet af og drevet i tæt tilknytning til de faglige organisationer på arbejdsmarkedet, som også kan betragtes som organisationer knyttet til det civile samfund, der arbejder for at forbedre vilkårene på arbejdsmarkedet for bestemte grupper af medlemmer. Organisationer knyttede til det civile samfund bygger ifølge vektorteorien også på mere idealistiske og solidariske værdier og det kan man argumentere for, at a-kasserne også gør, idet selve ordningen med at forsikre sig mod ledighed altid har hvilet på et solidarisk princip om, at man bidrager kollektivt og i fællesskab opnår økonomisk tryghed, hvis arbejdsløsheden rammer. A-kassernes relation til det civile samfund handler derfor om, at de her agerer i en rolle som *medlemsorganisation*, hvor medlemmernes behov bliver det styrende og hvor det er vigtigt for a-kassen at fremstå legitim overfor de medlemmer, der frivilligt har valgt a-kassen til. I forlængelse heraf kan man argumentere for, at de krav som kommer til a-kasserne fra denne del af omgivelserne har karakter af at være krav fra de normative institutioner, jf. tabellen i afsnit 3.2.1., fordi det er opfattelser af, hvordan det er passende for a-kasserne at agere overfor medlemsskaren ud fra den forpligtelse de som medlemsorganisationer har til at værne om og varetage medlemmernes behov og interesser. Dette kaldes også for et mere normativt pres og det kan tænkes at blive indlejret i a-kasserne som deres opfattelser af, hvordan det er passende at handle overfor medlemsskaren.

Ser man dernæst på den offentlige sektor eller staten så viser a-kassernes relation sig til denne ved, at selv om de er foreninger knyttede til det civile samfund, som arbejder for at opfylde medlemsgruppens behov, så kan de samtidig kun virke, hvis de har en statsanerkendelse. Som beskrevet i indledningskapitlet blev dette stadfæstet med den første lov om statsanerkendte a-kasser tilbage i 1907 og det betyder derfor, at staten eller det politiske niveau har opstillet en række mere formelle og lovgivningsmæssige bestemmelser, som a-kasserne skal indordne sig under og a-

kasserne er derfor underlagt regulering, kontrol og styring herfra. Det er altså regulerende institutioner, jf. definitionen i afsnit 3.2.1., som a-kasserne er underlagt fra denne del af omgivelserne. A-kassernes relation til staten handler derfor om, at de her agerer i en rolle som *myndighed* eller *statslig driftsorganisation*, hvor de er forpligtet til at løse de opgaver, som staten lægger over til dem, ligesom de må løses under hensynstagen til, hvordan denne del af omgivelserne ønsker, de skal løses. I denne relation er det derfor væsentligt for a-kassen at fremstå legitim overfor staten. Modsat relationen til det civile samfund, hvor a-kassen søger legitimitet ud fra et normativt pres, så antages det her, at a-kasserne søger legitimitet i denne del af omgivelserne som følge af et mere tvangsmæssigt pres, fordi det ikke at følge reguleringerne herfra kan føre til negative sanktioner, i værste fald at a-kasserne kan miste deres statsanerkendelse.

Endelig kan man også tale om, at a-kasserne orienterer sig i forhold til den private sektor eller markedet, som ifølge vektorteorien er baseret på byttetransaktioner, på konkurrence og på at skabe profit. Som jeg skal vende tilbage til senere har markedssektoren traditionelt set ikke stået som en central omgivelse for a-kasserne, fordi de har været vant til at have monopol på en bestemt medlemsgruppe og derfor har det ikke været nødvendigt eksempelvis at konkurrere med andre a-kasser. Samtidig er a-kasserne heller ikke blevet drevet med profit for øje, som det normalt er tilfældet med virksomheder på markedet. Indførelsen af Frihedspakken i 2002 har dog skabt mere markedslignende vilkår på a-kassefeltet, fordi borgerne i dag kan vælge a-kasse mere frit og derfor er markedet blevet en central omgivelse for a-kasserne. Når a-kasserne handler i forhold til markedet, så er det mere markedskræfter, de styres af frem for en mere politisk styring fra staten eller det politiske niveau eller en mere behovsorienteret styring fra det civile samfund. Når a-kasserne agerer i forhold til markedet, kan det betegnes som, at de agerer i en rolle som *markedsaktør*.

En sidste grundlæggende antagelse omkring organisationer og deres omgivelser som optræder i både den nyinstitutionelle tilgang og i vektorteorien er endvidere, at det ikke er givet, at de krav der kommer fra forskellige dele af omgivelserne er overensstemmende. Som beskrevet tidligere taler Scott eksempelvis om, at der kan være konflikter mellem de forskellige institutioner, som organisationer kan være fangede i og i Klausens terminologi tales der om, at organisationer kan opleve krydspres og dilemmaer. Det betyder altså, at man for a-kassernes vedkommende også kan antage, at når de agerer i forhold til de kontekster, der er indlejrede i, så kan de komme ud for at skulle håndtere krav, der er modsatrettede og det kan derfor være vanskeligt for dem at søge og opnå legitimitet i alle dele af omgivelserne.

3.5.2. Forandringer på det organisatoriske feltniveau

Nu hvor det med afsæt i de fremsatte teorier er blevet bestemt, at a-kasserne agerer på et organisatorisk felt, som rammesættes af staten, markedet og det civile samfund, kan man dernæst indkredse, hvad det er for forandringer *hele a-kassefeltet* kan tænkes at undergå som følge af de udviklinger, der blev ridset op i afhandlingens kapitel 1. Dette betegnes som forandringer på det organisatoriske feltniveau.

Følges forståelsen i vektorteorien, så kan a-kasserne bevæge sig rundt indenfor rammerne af staten, markedet og det civile samfund og derfor bliver de mulige udfaldsrum, at a-kasserne enten kan bevæge sig mere mod markedet, mere mod staten eller mere mod civilsamfundet og dermed mere mod at være markedsaktør, myndighed/statslig driftsorganisation eller medlems-organisation. Kobler man nu de strukturelle og politisk-institutionelle udviklinger og forandringer på, som blev beskrevet i afhandlingens kapitel 1, så peger de i retning af, at a-kasserne presses mere af stat og marked som omgivelser, og at de derfor dels trækkes mere mod staten og dels trækkes mere mod markedet, hvilket der også blev argumenteret for i kapitel 1.

Ser man først på a-kassernes bevægelse i retning af staten og deres transformation i retning af at blive mere som statslige driftsorganisationer eller myndigheder, så handler det for første om, som der også blev argumenteret for i kapitel 1, at deres forpligtelser overfor staten eller det politiske niveau gradvist har vokset sig større og større. Det viser sig bl.a. ved, at a-kasserne har fået tilført flere og flere opgaver, de skal løse på vegne af staten, sådan at de i dag både varetager administrationen og udbetalingen af forskellige ydelser. Samtidig har de opgaver i den aktive arbejdsmarkedspolitik, som i øvrigt er funderet i et særligt beskæftigelsespolitisk rationale, der har et bestemt syn på ledige og som a-kasserne må udføre opgaverne under hensynstagen til, uanset om de er enige eller uenige i rationalet. Denne tilførsel af opgaver må nødvendigvis betyde, at der bruges mere tid og flere ressourcer i a-kasserne på at leve op til de forpligtelser, de har overfor denne del af omgivelserne. Derudover er kontrollen og styringen fra denne del af omgivelserne blevet meget stærkere over tid, hvilket viser sig ved, at en ny styringslogik er taget i anvendelse overfor a-kasserne (fx benchmark) og at der er flere og hyppigere tilsyn med deres arbejde. *Dermed kan der argumenteres for, at det tvangsmæssige pres som er lagt på a-kasserne for at følge de regulerende institutioner er blevet stærkere og dette, kombineret med løsningen af flere myndighedsopgaver, kan tænkes at trække dem mere i retning af staten*.

Ser man dernæst på a-kassernes bevægelse i retning af markedet og deres transformation i retning af at blive mere som markedsaktører, så er det som argumenteret for i det foregående afsnit og i kapitel 1 især foranlediget af, at der med Frihedspakken blev indført markedslignende vilkår, fordi det her blev muligt for a-kasser at være tværfaglige og dermed rekruttere alle typer af medlemmer. Dette åbner naturligvis op for mere konkurrence mellem a-kasserne og skaber et behov for at a-kasserne må agere som om de er i konkurrence. Samtidig blev der i kapitel 1 argumenteret for, at der også lader til at være sket et skifte i befolkningens bevæggrunde for at vælge a-kassemedlemskab, hvor det ikke vælges til lige så naturligt som tidligere og det kan forstærke behovet for, at a-kasserne skal til at agere mere konkurrencemæssigt, idet de måske i højere grad end tidligere skal sælge idéen om medlemskab, hvor potentielle medlemmer skal overbevises om værdien af et medlemskab. Dette kan kræve mere fokus på markedsføring og på at tænke i, hvad det er man tilbyder og hvordan man differentierer sig ift. andre på a-kassemarkedet, hvilket er et kendetegn ved organisationer, der befinder sig på et marked. *Disse forhold kan tænkes at drive a-kasserne mere i retning af markedet og gøre det mere nødvendigt for a-kasserne at agere som markedsaktører*.

Men hvordan kan man så mere konkret undersøge, om a-kassefeltet bevæger sig i disse retninger? Ifølge DiMaggio og Powell handler forandring på organisatoriske felter om, at der finder isomorfe processer sted, hvor organisationer på forskellige måder tilpasser sig institutionelt pres og derigennem udvikler sig i samme retninger, hvor de bliver mere og mere homogene. For at komme dybere ned i, hvordan dette konkret kan ske, supplerede jeg DiMaggio og Powells forståelse med Dahler-Larsens begreb om kolonisering. Med afsæt i hans forståelse kan man antage, at når en organisationsopskrift er blevet gjort til den gyldige normative tolkningsramme for en organisation og er blevet til mere end blot et symbol organisationen kan vise til omverdenen, så kan man tale om, at forandring har fundet sted. En lignende forståelse findes i vektorteorien, som taler om, at organisationer besidder bestemte blandinger af normative vektorer, forstået som bestemte fordelinger af stats-, markeds- og civilsamfundslogikker, som virker beslutnings- og handlingsforeskrivende for organisationerne. I forlængelse heraf argumenteres der for, hvordan denne særlige blanding af normative vektorer kan ændres og når den ændres, kan man i vektorteorien tale om, at forandring har fundet sted. Uanset om man bruger forståelsen i vektorteorien eller hos Dahler-Larsen, så handler forandring i organisationer og på organisatoriske felter dermed om, at de krav der kommer fra omgivelserne skal indoptages og indlejres i organisationerne og blive til noget, der enten anses som gyldigt eller som noget man indretter arbejdet og organisationen efter og som dermed bliver foreskrivende for adfærd, handlinger og beslutninger i organisationer.

Når det derfor skal undersøges, om a-kassefeltet transformerer sig mere i retning af staten og markedet, *handler det derfor om at finde ud af, om de forståelser der hersker af, hvad det vil sige at være og agere som henholdsvis myndighed og markedsaktør har koloniseret a-kasserne og er blevet den gyldige normative tolkningsramme såvel som handlings- og beslutningsforeskrivende for dem.* Hvis der holdes fast i forståelsen fra vektorteorien, kan dette undersøges empirisk ved at rette blikket mod, om de logikker og rationalitetsformer som præger staten og markedet er blevet dominerende i a-kasserne. I tabel 3.5. er opstillet en analysemodel, som giver eksempler på, hvilke spørgsmål man kan stille til det empiriske materiale for at indfange dette.

Tabel 3.5. Analysespørgsmål til at indfange forandringer i a-kasser og på a-kassefeltet

Forandring der skal undersøges:	**A-kasse → statslig driftsorganisation**	**A-kasse → markedsaktør**	**A-kasse → medlemsorganisation**
Teoretisk antagelse	Statslogik vil dominere	Markedslogik vil dominere	Civilsamfundslogik vil dominere
Empirisk spørgsmål der kan stilles for at undersøge den teoretiske antagelse:			
Hvilken del af omgivelserne søges der legitimitet i?	Staten/Den politiske omverden	Markedet	Medlemmerne Den faglige organisation Fællesskabet
Hvordan kan legitimiteten opnås?	Ved at underkaste sig og acceptere kravene fra den politiske omverden, dvs. ved at løse myndighedsopgaver under hensynstagen til den gældende lovgivning og regulering samt til de vedtagne politikker.	Ved at have aktiviteter, der kan betale sig/som stiller én stærkt på markedet, kan fx ske ved at være konkurrencedygtig på pris, ved at fremstå attraktiv og differentiere sig ift. andre på markedet	Ved at tage vare på medlemsskarens behov og interesser ud fra en forståelse af, at det er man som forpligtet til, evt. ved at tilbyde et interessefællesskab
Hvilken selvopfattelse dominerer?	Personalet i a-kassen opfatter a-kassen som myndighed eller forvalter af statens opgaver	Personalet i a-kassen opfatter a-kassen som en markedsaktør	Personalet i a-kassen opfatter a-kassen som en forening, bevægelse eller medlems- eller interesseorganisation

For at forstå, om der sker en bevægelse i retning af, at a-kasserne bliver til statslige driftsorganisationer, kan det analytiske blik derfor rettes mod, om statslogikken dominerer eller er fremtrædende i a-kasserne. Det kan man undersøge ved at se på, om a-kassen orienterer sig mod at opnå legitimitet hos staten eller i den politiske omverden, altså om det er en omgivelse som det er væsentligt for dem at fremstå legitim overfor. Måden hvorpå legitimitet overfor denne omgivelse kan opnås vil fx være ved, at a-kassen accepterer eller i hvert fald underkaster sig kravene herfra, eksempelvis ved at de løser myndighedsopgaverne i den 'ånd' som den politiske omverden ønsker. Som vist i tabellen ovenfor kan det også undersøges, hvilken selvopfattelse der hersker i a-kassen, hvor en indikation på at statslogikken dominerer, vil være hvis man opfatter sig selv som myndighed eller forvalter af statens opgaver.

For at forstå om markedslogikken er dominerende i a-kasserne, kan det analytiske blik rettes mod, om a-kasserne søger legitimitet på markedet, forstået som om det er centralt for dem at stå stærkt på a-kassemarkedet. Hvis man antager, at pris er betydningsfuld på et markedet, så kan a-kasserne komme til at stå stærkt på markedet, hvis de kan tilbyde en konkurrencedygtig pris, men det kan eksempelvis også handle om at a-kassen tilbyder noget, som gør den særlig attraktiv eller som får den til at skille sig ud fra de andre aktører på markedet. Hvis sådanne mål er styrende for en a-kasse, vil det kunne tænkes også at have en betydning for selve indretningen af a-kassen, idet man må formode, at hvis man tænker mere i at have en konkurrencedygtig pris, så tænker man formentlig også mere i, hvordan man kan indrette sig, sådan at prisen kan holdes nede. Dette

kunne give et øget fokus på effektivitet og rationaliseringer i en a-kasse. Endelig kan man også her undersøge, om markedslogikken dominerer ved at se nærmere på, om der indadtil i a-kassen er en opfattelse af, at man er eller skal være en markedsaktør.

Selv om der arbejdes ud fra en forståelse af, at a-kasserne bevæger sig mod stat og marked kan det også være relevant at se nærmere på, om civilsamfundslogikken dominerer hos nogle, hvilket kan være et udtryk for, at man i højere grad anser sig selv som en forening eller medlems- eller interesseorganisation i mere traditionel forstand. Én indikator på at en sådan logik dominerer, kunne være, hvis man primært lader sig styre ud fra de behov medlemsskaren har. Det kunne fx være, hvis man styrer arbejdet og aktiviteterne i a-kassen ud fra en bestemt forståelse af, hvordan medlemsgruppen bedst hjælpes tilbage i arbejde ud fra de særlige behov, som de har. En anden indikator kan være, hvis man har en oplevelse af, at det a-kassen tilbyder, er et bestemt værdi- eller interessefællesskab. Heraf følger, at der også kan være en oplevelse af at være en forening, en bevægelse eller en medlems- eller interesseorganisation snarere end at være en myndighed eller en markedsaktør.

I praksis vil a-kasserne formentlig være domineret af mere end en enkelt logik, netop fordi de agerer i forhold til alle dele af omgivelserne og derfor skal analysemodellen betragtes som en idealtypisk fremstilling, hvor bestemte kendetegn ved hver logik er blevet rendyrket. Dermed bliver det lettere at søge efter disse kendetegn i det empiriske materiale for at kunne indkredse, om der sker forandringer på a-kassefeltet.

3.5.3. Forandringer på det organisatoriske niveau

Udover at det valgte teoretiske perspektiv kan anvendes til at forstå, hvordan det samlede felt af a-kasser transformerer sig i nye retninger, så kan det også anvendes til at give en forståelse af, hvordan a-kasserne mere konkret kan bevæge sig i disse retninger. Dette niveau betegnes det organisatoriske niveau, fordi det i modsætning til feltniveauet går på a-kasserne mere enkeltvis.

Tidligere i kapitlet blev der redegjort for, hvordan man i den nyinstitutionelle tilgang anerkender, at omgivelserne yder en stor påvirkning på organisationer og at de gennem disse påvirkninger er med til at skabe og forme organisationer. I forlængelse heraf blev det forklaret, hvordan de tidligere institutionalister så omgivelserne som havende en meget strukturerende karakter, hvor forståelsen var, at organisationer der blev udsat for det samme pres også ville ændre sig i de samme retninger. Det blev imidlertid også forklaret, hvordan der i nyere studier er kommet en erkendelse af, at organisationer kan opleve og reagere forskelligt på de pres, de udsættes for, netop fordi de er forskellige. I forhold til at studere organisatorisk forandring betyder det derfor, at det ikke er givet, at organisationer transformerer sig i præcis de samme retninger på præcis samme måder og i det helt samme tempo.

Ser man på a-kasserne, så er de ret forskelligartede, selv om de befinder sig på det samme organisatoriske felt og selv om de er underlagt de samme overordnede rammer. De forsikrer

eksempelvis ret forskellige medlemsgrupper, som kan have forskellige behov og forskellige forventninger til deres a-kasse. Samtidig adskiller de sig fra hinanden i størrelse, i struktur og i deres relationer til de faglige organisationer, ligesom de er opstået på forskellige tidspunkter i historien og derfor også har udviklet sig på forskellige måder. Derfor er det plausibelt at antage, at når a-kasserne også er præget af forskellighed, så vil der også være forskellige oplevelser af de forskellige pres, de er underlagt, ligesom der kan være forskellige måder at reagere på. I det følgende skal gives et par eksempler.

I nogle a-kasser vil man måske opleve de myndighedsopgaver, som man er forpligtet til at implementere som uhensigtsmæssige at anvende på den medlemsskare, man har. Det kan betyde, at man i denne a-kasse oplever presset fra staten som værende særligt stærkt og som værende i modstrid med den måde man selv ønsker at hjælpe medlemsskaren på. Hermed opleves der et krydspres jf. terminologien fra vektorteorien og det kan resultere i, at denne a-kasse ikke har et ønske om eller ikke er så villig til at tilpasse sig statens krav, hvormed bevægelsen i retningen af staten vil være mindre her sammenlignet med andre a-kasser, som ikke oplever denne konflikt.

I andre a-kasser vil skabelsen af markedslignende vilkår måske opleves som særligt positivt. Det kunne eksempelvis være tilfældet for de a-kasser, der enten er opstået i eller har udviklet sig i et konkurrenceforhold til det etablerede a-kassesystem, fordi konkurrence på a-kassefeltet netop stiller dem i en bedre position. Derfor vil de måske ikke opleve presset fra markedet som et særligt stort pres og de vil måske også have et større ønske om at transformere sig i retning af at blive en markedsaktør og vil derfor gøre meget for at tilpasse sig markedsvilkårene. Dermed vil a-kasser af denne type bevæge sig mere eller hurtigere i retning af markedet end a-kasser, som enten ikke anser markedet som hensigtsmæssigt eller som har svært ved at fungere på markedets præmisser.

Det kan gives flere eksempler på sådanne forskelle. Her er pointen blot at illustrere, at selv om a-kasserne udsættes for det samme pres for at transformere sig i nye retninger, så kan der være forskel på, hvordan de mere konkret reagerer herpå og dermed også på, hvordan de bevæger sig i de nye retninger og hvor meget de så at sige transformerer sig. Dette er også væsentligt at rette det analytiske blik mod i de empiriske analyser og kræver derfor, at analysen ikke kun bevæger sig på det organisatoriske feltniveau, hvor der kun set på a-kasserne samlet, men også på det organisatoriske niveau hvor der ses på enkelte a-kasser og på deres ligheder med og forskelle fra andre a-kasser på feltet.

I forhold til det opstillede teoretiske perspektiv så er det særligt begreberne omkring organisationers reaktioner på institutionelt pres, som blev introduceret i afsnit 3.4., der tages i anvendelse på dette niveau. Det er bl.a. Olivers typologi for organisationers strategiske reaktioner, som kan indfange alt fra organisationers accept af og samtykke med institutionelt pres til modstand mod presset og manipulation af omgivelserne. Ved hjælp af disse kan man eksempelvis indfange, om der i nogle a-kasser samtykkes så meget, at der sker en fuldstændig tilpasning til det institutionelle pres, hvormed man kan antage, at sådanne a-kasser bevæger sig mest mod stat og

marked. Man kan eksempelvis også indfange, om nogle gør modstand og dermed undlader eller forsøger at undlade at blive trukket i de nye retninger. Samtidig er der også Brunssons begreber omkring dekobling og organisatorisk hykleri, som er i stand til at indfange, hvordan organisationer kan reagere, når de udsættes for modsatrettede krav fra omgivelserne, som det er vanskeligt at imødekomme.

3.6. Opsummering

Opsummerende kan man altså tale om, at det teoretiske perspektiv og den opstillede analyseramme åbner op for, at de empiriske analyser skal beskæftige sig med forandringer i a-kasserne på to niveauer. For det første skal de befinde sig på et niveau, hvor det kan undersøges, *hvordan a-kassefeltet som helhed transformerer sig i nye retninger* og for det andet skal de også befinde sig på et niveau, hvor det kan undersøges, *hvordan a-kasserne mere konkret bevæger sig i disse retninger*, hvor det er a-kasserne mere enkeltvis, der sættes i centrum.

Samtidig er det meningen, at den forståelse af a-kasserne og deres omgivelser, af hvordan feltet kan transformere sig og af hvordan konkrete a-kasser kan reagere, som i det foregående er blevet præsenteret, skal fungere som en bagvedliggende forståelses- og fortolkningsramme for de empiriske analyser, der følger i de næste kapitler. Det er derfor ikke en ambition at teste teorien eller at be- eller afkræfte den og den bruges derfor heller ikke meget stringent, som man eksempelvis ville i studier af mere deduktiv eller hypotesetestende karakter. Analyserammen fungerer i stedet som et større bagtæppe, der rammesætter de empiriske analyser og hvor de forskellige teoretiske begreber, der er præsenteret i dette kapitel, inddrages og aktiveres der hvor det findes relevant.

I den tredje delundersøgelse, som er designet som et multipelt casestudie og hvor empirien er blevet konstrueret til formålet i form af interviews og observationer, har dele af den præsenterede teori haft en mere central betydning. Eksempelvis så er interviewspørgsmålene til a-kassernes personale udarbejdet med afsæt i den toretiske forståelsesramme og særligt ud fra forståelsen i vektorteorien om, at a-kasserne er rammesat af staten, markedet og det civile samfund. I kapitel 6 som beskriver, hvordan den tredje delundersøgelse er blevet tilrettelagt og udført, kan der læses mere om, hvilken rolle teorien har spillet der.

Kapitel 4: A-kassernes opståen og udvikling

Dette kapitel indeholder den første af de i alt tre empiriske delundersøgelser i afhandlingen og her rettes det analytiske blik mod, hvordan a-kasserne er opstået og hvordan de har udviklet sig frem til i dag. Som beskrevet tidligere er afhandlingen rettet mod at undersøge og forstå de transformationsprocesser, der finder sted i a-kasserne i dag som følge af ændrede krav, betingelser og vilkår i den samfundsmæssige kontekst, som de fungerer i. For at have en ordentligt fundament for at forstå disse mere nutidige forandringsprocesser har jeg fundet det nødvendigt først at opnå en forståelse af a-kassernes fortid og af deres historiske udvikling, hvilket derfor er hensigten med denne første delanalyse. Det er derfor en analyse, som primært bevæger sig på det organisatoriske feltniveau, hvor det er det samlede a-kassefelts opståen og historiske udvikling, der gøres til genstand for analyse. Afsættet tages i den forståelse af a-kasserne og deres omgivelser, som blev opstillet i analyserammen i det foregående kapitel, hvor a-kasserne altså betragtes som værende på et felt, der er rammesat af staten, markedet og det civile samfund. Gennem forskellige nedslagspunkter i a-kassernes historie vises det igennem analysen, hvordan a-kasserne historisk set har bevæget sig mellem disse tre samfundsmæssige sfærer og hvordan deres relationer til disse har forandret og udviklet sig over tid.

Først analyseres det, hvordan a-kasserne opstod tilbage i slutningen af 1800-tallet og i starten af år 1900 og her er den centrale pointe er at illustrere, hvordan a-kasserne blev til som en slags hybride organisationer med relationer til både staten og det civile samfund, fordi de var selvstændige organisationer, som blev oprettet af og var under de faglige organisationers kontrol, men som skulle statsanerkendes for at have lov til at virke og som samtidig blev subsidieret af staten (afsnit 4.1. og 4.2.). I forlængelse heraf forholder jeg mig også til, hvorfor der i Danmark blev etableret et såkaldt Ghentsystem, som man også kalder systemet med fagforeningskontrollerede a-kasser subsidieret af staten, mens andre lande valgte andre modeller (afsnit 4.3.). Derefter følger et afsnit, hvor det vises, hvordan a-kassernes første leveår var og hvordan de blev konsolideret i perioden frem til cirka 1930 (afsnit 4.4.). Næste nedslagspunkt er i slutningen af 1960'erne, hvor der sættes fokus på en af de mest betydningsfulde reformer i a-kassernes historie, som formede det arbejdsløshedsforsikringssystem, vi kender i dag, hvor medlemmerne betaler et ensartet bidrag til forsikringen og hvor det overvejende er staten, der finansierer den resterende del af understøttelsen (afsnit 4.5.) Det er bl.a. denne reform, der gjorde, at a-kasserne gik fra at være private forsikringsordninger, der modtog tilskud fra staten til i højere grad at være det velfærdsstatslige, men dog fortsat frivilligt gode som vi kender i dag, og det er derfor også en periode i a-kassernes historie, hvor deres relation til staten er blevet stærkere. Dernæst forholder

jeg mig til nogle af de politiske kampe, der historisk set har været omkring, hvorvidt det skulle tillades at oprette tværfaglige a-kasser (afsnit 4.6.). Som beskrevet i kapitel 1 var det først i 2002, da Frihedspakken blev indført, at de faglige afgrænsninger af a-kasserne blev ophævet, hvilket betød, at a-kasserne kunne blive tværfaglige og dermed optage medlemmer fra alle fag og brancher. Det har ledt til en markeds- og konkurrencesituation mellem a-kasserne, hvor a-kasserne har bevæget sig ind i markedssfæren. Selv om dette første skete i 2002, er der en del historiske eksempler på, at de faglige afgrænsninger er blevet udfordret og det er dem, der fokuseres på i dette afsnit. Til sidst trækkes trådene frem til i dag, hvor den væsentligste udvikling siden reformerne i slutningen af 1960'erne analyseres (afsnit 4.7.). Fokus i dette afsnit er primært på den udvikling, der er sket, hvor a-kassernes opgavesæt gradvist er blevet udvidet, især i forhold til at indeholde flere og flere aktiviteter der er rettet mod at bringe ledige medlemmer i beskæftigelse. Dette afsnit illustrerer derfor også, hvordan det er en periode, hvor a-kasserne er blevet underlagt flere og flere krav fra statslig side og hvordan de jf. forståelsen i analyserammen dermed er trukket længere mod staten. I afsnit 4.8 konkluderes der mere samlet på hele delanalysen, hvor den samlede historiske udvikling på a-kassefeltet relateres til analyserammen.

Empirien der ligger til grund for denne analysedel er forskelligt allerede eksisterende materiale af både nyere og ældre karakter. Det drejer sig dels om flere af de studier, der blev refereret til i forskningsoversigten i kapitel 2, bl.a. studierne af arbejdsløshedsforsikringens opståen og udvikling og studierne om a-kassernes organisering og opgavevaretagelse (afsnit 2.3. og 2.4). Forskelligt andet kildemateriale der ikke er nævnt i kapitel 2 og som ikke er af forskningsmæssig karakter, men som er fundet relevant til formålet, er også inddraget. Det drejer sig eksempelvis om historiske beretninger fra Arbejdsdirektoratet, om forskellige avisartikler og om kongresberetninger fra a-kasserne.

4.1. A-kassernes opståen i slutningen af 1800-tallet

Som beskrevet i kapitel 1 var det i 1907 med den første lov om statsanerkendte arbejdsløshedskasser, at Ghentsystemet med de statssubsidierede og fagforeningskontrollerede arbejdsløshedskasser officielt blev grundlagt. For at det overhovedet var muligt at virkeliggøre en sådan ordning, er der en række historiske omstændigheder forud for loven, der er væsentlige at trække frem. Disse forholder jeg mig til i dette afsnit.

I slutningen af 1800-tallet påtog flere af de fagforeninger, der var i gang med at etablere sig at yde arbejdsløshedsunderstøttelse til de af deres medlemmer, der blev arbejdsløse. Nogle fagforeninger etablerede egentlige understøttelseskasser, hvori den økonomiske hjælp var regelmæssig og blev ydet efter bestemte regler. Andre støttede deres arbejdsløse medlemmer direkte gennem fagforeningen og via bestemte regler, men uden at oprette understøttelseskasser, mens andre ydede mere skønsmæssig hjælp, når de kunne og når der var brug for det (Vater 1932:8). Ifølge litteraturen så kan oprettelsen af den første egentlige understøttelseskasse dateres til omkring 1877

og 1878 og den blev oprettet af Formernes Fagforening (Huulgaard 2007:106; Tjørnehøj 1998:57).[34] I samme periode blev der også oprettet understøttelseskasser for eksempelvis bygningssnedkere, tømrere, cigarmagere, blikkenslagere og vævere (Tjørnehøj 1998:57). Idet den støtte der blev udbetalt kom fra medlemsbidragene fra enten understøttelseskassen eller fagforeningen, havde ordningen dengang karakter af at være en form for privat selvforsikringsordning efter et hjælp til selvhjælpsprincip.

Idéen om en sådan selvforsikring hvor organiserede interesser yder økonomisk støtte til medlemmerne gennem medlemmernes bidrag var dog ikke fuldstændig ny, men fandtes også hos de håndværkerlaug, der eksisterede frem til midten af 1800-tallet. Håndværkerlaugene var sammenslutninger af såkaldte mesterlaug og svendebroderskaber, som var organiseret efter fag og netop denne tradition for faglig organisering menes at have lagt kimen til de moderne fagforeninger, som også opstod i tilknytning til bestemte fag og ikke i efter politiske, religiøse eller sektorale skillelinjer, som det var tilfældet i andre lande (Damgaard 2003:49; Galenson 1955:30-37). Disse laug havde oprettet sygekasser og begravelseskasser for deres medlemmer og der blev bl.a. også ydet rejsehjælp til rejsende svende. Princippet om selvforsikring gennem organiserede interesser kan altså føres noget længere tilbage i tid end til slutningen af 1800-tallet.

Årsagen til at fagforeningerne begyndte at gå ind i arbejdet med at understøtte deres medlemmer ved arbejdsløshed skal formentlig findes i, at der på daværende tidspunkt ikke fandtes et egentligt forsørgelsessystem, der kunne understøtte og hjælpe personer, der blev ramt af arbejdsløshed og denne problematik blev mere og mere presserende pga. fremvæksten af et egentligt urbant arbejdsmarked med lønarbejde, hvor der opstod arbejdsløshed i et hidtil ukendt omfang. På daværende tidspunkt var det muligt at modtage fattighjælp, som var en hjælp til de mest fattige og nødlidende borgere. Denne form for støtte var dog meget lidt attraktiv og havde en stigmatiserende og skamfuld karakter, idet den fratog modtagerne en række basale rettigheder. Derfor var det ildeset at modtage fattighjælp og det var en form for støtte, man forsøgte at undgå (Damgaard 2003:33; Nørgaard 1997:183). I 1856 blev De fattiges Kasse oprettet, som var et semi-offentligt hjælpesystem, der skulle fungere som et alternativ til fattighjælpen. Formålet var at yde midlertidig understøttelse til værdigt trængende uden at fratage dem rettigheder, som det var tilfældet med fattighjælpen, og kassen udbetalte bl.a. også understøttelse til arbejdsløse. Finansieringen kom bl.a. fra private og frivillige donationer og fra kommunerne, men det var generelt vanskeligt at få indtægter nok til at kunne udbetale økonomisk støtte til dem, der havde brug for det (Damgaard 2003:34). Ifølge Nørgaard så blev kun omkring 5% af understøttelserne udbetalt fra De fattiges Kasse (Nørgaard 1997:184). Der fandtes altså forskellige muligheder for at modtage økonomisk understøttelse, men de havde en meget sporadisk karakter og dækkede ikke de behov, der rent faktisk var opstået.

[34] Ifølge Due og Madsen var den første *landsdækkende* a-kasse typografernes, som blev oprettet i 1883 (Due & Madsen 1978:46).

Udover at ordningen kunne afbøde de negative konsekvenser af arbejdsløsheden for organiserede arbejdere, kunne den samtidig også anvendes af fagforeningerne som et middel i deres faglige kamp. Ved at have en sådan understøttelsesordning kunne man for det første sørge for, at der blev lagt en bund under lønniveauet, især under de tilbagevendende lavkonjunkturer, og i opgangstiderne kunne understøttelseskasserne anvendes mere offensivt i lønkampen, hvor organiserede arbejdere på virksomheder, hvor det ikke var muligt at sikre tilfredsstillende lønforhold, kunne opsige deres stillinger og modtage understøttelse, mens virksomheden blev blokeret (Due & Madsen 2007:204). Samtidig blev understøttelseskasserne også dengang anvendt som en rekrutteringskanal til de faglige organisationer og var ad den vej også med til at sikre de faglige organisationer deres styrke (Jensen 2007:41). Ifølge Due og Madsen var det især denne brug af ordningen som en del af den faglige kamp, der var central frem til århundredeskiftet (Due og Madsen 2007:204-205).

Selvforsikringsprincippet i fagforeningernes understøttelseskasser betød, at det var de arbejdere, der ønskede og havde råd til at betale en løbende forsikringspræmie, der kunne forsikre sig og få udbetalt understøttelse, hvis de blev arbejdsløse. Understøttelseskasserne fungerede derfor som en slags forsikringsselskaber, hvis udbetalinger blev dækket af medlemmernes indbetalinger eller via kassens formue. Derfor bar den enkelte understøttelseskasse, og dermed de forsikrede medlemmer, den marginale økonomiske byrde, når arbejdsløsheden steg og det betød, at understøttelseskasserne måtte opkræve højere bidrag fra medlemmerne, når ledigheden var høj (Ploug m.fl. 1992:27). Derfor var kasserne meget følsomme overfor udsving i arbejdsløsheden og det kunne være vanskeligt at få økonomien til at hænge sammen, især i de kasser hvor ledighed var et tilbagevendende problem. Det var samtidig ofte i disse kasser, at medlemmerne havde de laveste lønninger og dermed havde vanskeligt at betale høje forsikringspræmier (Damgaard 2003:49). I flere kasser var det derfor kun symbolske bidrag, man var i stand til at udbetale og man kunne på ingen måde dække det reelle løntab. Det blev derfor hurtigt en kendsgerning, at det var vanskeligt for fagforeningerne alene at afbøde arbejdsløshedens virkninger.

På trods af at mange understøttelseskasser havde økonomiske vanskeligheder, så blev deres rolle faktisk mere og mere cementeret i årene frem til og efter årtusindeskiftet, idet deres medlemstal voksede og de også blev i stand til at udbetale større og større beløb til flere og flere medlemmer (Nørgaard 1997:185; Vater 1932:8). Omkring udbredelsen af ordningen anslår Nørgaard, at det i 1904 var omkring halvdelen af de 83 fagforeninger, han har informationer om, der ydede arbejdsløshedsunderstøttelse, 11 udbetalte rejsehjælp og 26 tilbød ikke økonomisk hjælp (Nørgaard 1997:185). Due og Madsen anslår, at det i 1906 var tre fjerdedele af alle fagforeninger, der ydede arbejdsløshedsunderstøttelse i større eller mindre grad (Due & Madsen 1978:69; Due & Madsen 2007:205).

4.2. Grundlæggelsen af Ghentsystemet i 1907

Det var Socialdemokratiet, som på daværende tidspunkt havde tætte forbindelser til fagforeningerne, der bar idéen om offentlig medfinansiering af udgifterne til

arbejdsløshedsunderstøttelsen ind i Rigsdagen. Det skete i 1896, hvor den socialdemokratiske folketingsgruppe fremsatte et forslag om, at staten skulle yde et årligt tilskud til fagbevægelsens understøttelseskasser. Socialdemokratiet ønskede at konsolidere de allerede eksisterende kasser og skabe et fundament for kassedannelser i de fagforeninger, der ikke selv havde haft råd til eller mulighed for at opbygge understøttelseskasser (Jensen, P 2007:41). Dermed kunne flere få mulighed for at forsikre sig end det hidtil havde været tilfældet. Samtidig så man det også som en mulighed for at styrke fagforeningerne, hvis arbejdsløshedsforsikringen kunne fortsætte i tilknytning til fagforeningsarbejdet (Ploug m.fl. 1992:17). Forslaget gik dog ikke igennem og der var generelt modstand fra de andre politiske partier omkring at etablere en statslig støttet forsikringsordning knyttet til de faglige organisationer. Modstanden bestod primært i, at partierne ikke så det hensigtsmæssige i at overlade statslige midler til fagforeningerne, som også blev betragtet som kamporganisationer og man var ikke interesseret i, at midlerne kunne anvendes som et led i de mange arbejdskampe, der prægede perioden (Vater 1932:9; Due & Madsen 2007:205; Pedersen 2007:71).

Frem til 1903 fremsatte Socialdemokratiet flere gange forslaget om statslig støtte til de fagforeningskontrollerede understøttelseskasser, som dog alle enten blev afvist eller ikke nåede at blive færdigbehandlet. Modstanden hos de andre partier lod dog til at aftage og i starten af 1900-tallet var der da også andre partier end Socialdemokraterne, der fremsatte forslag om, hvordan man kunne komme arbejdsløshedsproblemerne til livs (Due og Madsen 1978:66; Jensen, P 2007:42). Ingen af forslagene blev imidlertid vedtaget, men det pres som Socialdemokratiet havde lagt og den megen politiske debat og diskussion omkring en forsikringsordning, der havde været i de foregående år, mundede ud i, at man i Rigsdagen blev enige om at nedsætte en kommission, der fik til opgave at overveje mulighederne for at etablere en forsikring mod arbejdsløshed.[35] Kommissionen blev nedsat i 1903 og bestod af 19 medlemmer, hvoraf de 14 kom fra Rigsdagen, mens de sidste 5 var sagkyndige udpeget af regeringen og de overvejede bl.a. spørgsmålet om en frivillig kontra obligatorisk forsikring, måden forsikringen skulle organiseres på, finansieringen, ydelsernes størrelse og varighed samt karakteren af den offentlige kontrol.

I 1906 afgav Kommissionen en enstemmig betænkning ledsaget af et forslag til en ny lov om statsanerkendte arbejdsløshedskasser, men flere peger på, at der undervejs havde været uenigheder omkring flere forhold. Betænkningen var derfor i høj grad et resultat af et politisk kompromis (Vater 1932:12; Nørgaard 1997:186ff). Man var dog enige om, at arbejdsløshed burde betragtes som et samfundsmæssigt problem, som arbejdere ikke selv var skyld i. Derfor var det naturligt, at samfundet trådte til med økonomiske støtteforanstaltninger, når individer blev ramt af arbejdsløshed (Due & Madsen 1978:69-70; Pedersen 2007:69; Vater 1932:12). Der var også en erkendelse af, at de foranstaltninger til at mindske arbejdsløshed som der fandtes på daværende tidspunkt (arbejdsanvisning og offentlige nødhjælpsarbejder) ikke i tilstrækkeligt omfang kunne

[35] Kommissionen, som fik navnet *Invaliditets- og Alderdomskommissionen af 1903*, havde til hovedopgave at overveje spørgsmålet om en invaliditets- og alderdomsforsikring, men deres arbejde kom også til at omfatte spørgsmålet omkring arbejdsløshedsforsikring (Huulgaard 2007:110-111).

løse arbejdsløshedsproblemerne. Derfor var den eneste løsning at yde understøttelse til dem, der var arbejdsløse uden selv at være skyld i det (Huulgaard 2007:112). Samtidig var der tilslutning til forsikringsprincippet og man var også enige om, at ordningen burde være frivillig. Man mente, at en tvungen forsikring ville inkludere persongrupper, som ikke var interesserede i at lade sig forsikre og derfor ville forsikringen komme til at virke som en almen og ekstra skatteudskrivning (Jensen, P 2007:43). Derudover mente man, at en offentlig understøttelse i stil med fattighjælpen ville have en ydmygende karakter, hvorfor et hjælp til selvhjælpsprincip i højere grad ville opretholde arbejdernes selvhævdelse (Huulgaard 2007:112-113). Man forudså også, at problemet ved en obligatorisk ordning ville være, at man kunne risikere et omfattende embedsmaskineri til at opkræve bidrag fra modvillige betalere og til at føre kontrol med ordningen. En frivillig ordning som de forsikrede selv havde interesse i var nødvendig for at ordningen kunne få succes, var holdningen (Huulgaard 2007:113).

Uenighederne i Kommissionen gik i højere grad på størrelsen af det offentlige tilskud, hvilke offentlige instanser der skulle bidrage og hvorvidt deres bidrag skulle være frivilligt eller obligatorisk. Man overvejede eksempelvis at pålægge arbejdsgivere at bidrage, men mente ikke, at det ville være gennemførligt (Pedersen 2007:70; Vater 1932:14). Finansieringsspørgsmålet endte med et kompromis, hvor 1/3 af kassernes totale indtægter skulle finansieres af staten, kommunerne kunne frivilligt bidrage med 1/6 og så skulle resten være medlemsbetalt. Kommissionen diskuterede også organiseringen og blev her enige om at skabe et system af selvstyrende arbejdsløshedskasser under offentligt tilsyn i forlængelse af fagforeningernes understøttelseskasser, dvs. at man valgte at bygge videre på det system, der allerede eksisterede. Kasserne måtte dog ikke være direkte knyttet til fagforeningerne, idet Kommissionen af politiske grunde ikke kunne anbefale en sådan tilknytning pga. fagforeningernes særlige parti- og fagpolitiske karakter (Pedersen 2007:70; Vater 1932:14).[36] Kommissionens betænkning blev efterfølgende vedtaget i Rigsdagen i stort set uændret form og fra d. 9. april 1907 var loven om statsanerkendte arbejdsløshedskasser derfor en realitet. Det samme var Ghentsystemet.
Loven om statsanerkendte arbejdsløshedskasser betød, at arbejdsløshedskasserne skulle opfylde en række krav for at opnå statsanerkendelse og offentligt tilskud. Loven definerede arbejdsløshedskasserne på denne måde:

> 'Ved Arbejdsløshedskasser forstås i denne Lov Foreninger af Personer, der som Lønarbejdere er knyttede til et eller flere bestemte Fag (f.eks. Handel, Kontorvirksomhed, Industri, Håndværk, Landbrug, Bevværtningsernæring, Transportvirksomhed, Jordarbejde) og har sluttet sig sammen for ved bestemte Bidrag at sikre hverandre gensidig hjælp i tilfælde af Arbejdsløshed' (Vater 1932:16).

For at opretholde statsanerkendelsen skulle a-kasserne være knyttet til et eller flere bestemte fag, deres indtægter og formue skulle holdes adskilt fra andre foreningers, og så måtte de ikke arbejde med andre opgaver end udbetaling af arbejdsløshedsunderstøttelse (Pedersen 2007:71; Vater

[36] I Nørgaard 1997 s. 186-202 findes en mere udførlig gennemgang af kommissionens arbejde og de politiske diskussioner og uenigheder, der udspillede sig.

1932:16ff). Med bestemmelsen om at a-kassernes økonomi skulle holdes adskilt fra andre foreningers økonomi fik man skabt en, i hvert fald formel, skillelinje mellem a-kasserne og de faglige organisationer, men fordi a-kasserne skulle være organiseret efter bestemte fag, betød det, at a-kassernes grænser var lig med den faglige organisations grænser og dermed opnåede de faglige organisationer monopol på arbejdsløshedsforsikringen indenfor deres hovedområde. Samtidig så var ledelsen i a-kassen ofte sammenfaldende med ledelsen i den faglige organisation (Due & Madsen 1978:71), og når fagforeningerne og a-kasserne var så tæt knyttet sammen, blev det naturligt, at lønmodtageren ikke alene valgte a-kassen, men også den tilknyttede fagforening og man opfattede også a-kassen og den faglige organisation som én samlet pakke. Som Due og Madsen bemærker, så har det altid været understreget i lovgivningen, at man ikke behøver være medlem af både den faglige organisation og arbejdsløshedskassen, men i praksis har det indtil for nylig forholdt sig anderledes (Due, Madsen & Pihl 2010:11).[37]

Udover kravene om a-kassernes relation til de faglige organisationer var der i lovgivningen også en række bestemmelser om, hvor mange medlemmer a-kasserne som minimum skulle have, hvem der kunne forsikre sig, hvor meget man kunne få udbetalt og hvornår man var berettiget til arbejdsløshedsunderstøttelse.[38] Derudover blev det bestemt, at a-kasserne ikke måtte yde understøttelse til et medlem, når det var omfattet af strejke eller lockout, hvis ledigheden var selvforskyldt eller hvis medlemmet ikke selv ønskede at tage imod et anvist arbejde, der passede til ens kvalifikationer. Endelig fremgik det af loven, at a-kasserne skulle være under tilsyn af en arbejdsløshedsinspektør og et arbejdsløshedsnævn. Nævnet fik bl.a. til opgave at fastsætte regler for a-kassernes virke eksempelvis i forhold til, hvem der kunne opnå statsanerkendelse og i forhold til at sørge for ensartethed i reglerne for, hvordan a-kasserne udbetalte understøttelse.[39]

Arbejdsløshedsnævnet var et korporativt organ, der bestod af 6 repræsentanter for a-kasserne, og dermed fagforeningerne, og af en statslig arbejdsløshedsinspektør, der havde få embedsmænd under sig. Arbejdsgiverne havde forsøgt at få en plads i nævnet, men det var ikke lykkedes, bl.a. fordi de ikke bidrog økonomisk til ordningen (Damgaard 2003:52-53; Due & Madsen 2007:212; Nørgaard 1999:42). Dengang var holdningen, at det økonomiske ansvar for ordningen og kontrollen af den skulle gå hånd i hånd. Derfor blev styringen og kontrollen med arbejdsløshedsforsikringsordningen fra første færd ført af a-kasserne og fagforeningerne selv og

---

[37] Selv om der ikke var bestemmelser i lovgivningen om, at man skulle være medlem af både a-kassen og den faglige organisation, så var det frem til slutningen af 1960'erne faktisk muligt at opkræve et ekstrakontingent, hvis en person kun ønskede medlemskab af a-kassen og ikke den faglige organisation (Due & Madsen 2007:218-220). Dette har formentlig medvirket til at fastholde praksissen omkring dobbeltmedlemskab.

[38] Den økonomiske hjælp man kunne modtage var både rejsehjælp, huslejehjælp og en kontant hjælp i form af dagpenge, som var den mest almindelige. Dengang kunne et ledigt medlem få udbetalt mellem 50 øre og 2kr, men beløbet måtte ikke overstige to tredjedele af en normal dagsløn i det fag, man arbejdede indenfor. Man var berettiget til at modtage understøttelse efter et års medlemskab og med en karenstid, der varierede mellem 6 og 15 dage alt afhængig af, hvilken a-kasse man var medlem af. Derefter kunne man modtage dagpenge i mindst 70 dage (i nogle brancher mindst 50 dage) indenfor en periode på 12 måneder (Pedersen 2007:71-73).

[39] Se Due & Madsen 1978 s. 78-87, Pedersen 2007 s. 71-73 og Vater 1932 s.16-19 for en mere udførlig gennemgang af loven.

selvom staten var repræsenteret i det korporative organ, så var kontrollen derfra relativt begrænset (Due & Madsen 2007:212).

4.3. Forklaringer på indførelsen af et Ghentsystem

Flere har stillet spørgsmålet om, hvordan det kan være, at man overhovedet valgte at indføre en Ghentmodel i Danmark. Ghentmodellen er en særlig konstruktion, som på den ene side bygger på liberale principper om hjælp til selvhjælp, hvilket ikke umiddelbart harmonerer med, at det var den socialdemokratiske arbejderbevægelse i Danmark, der forsøgte at få modellen indført. Omvendt så knytter Ghentmodellen fagforeningerne og arbejdsløshedskasserne tæt sammen og det kan virke mærkværdigt, at en liberal regering sluttede op omkring en forsikringsordning, der tilgodeså fagforeningerne og gav dem kontrol over en institution, der senere skulle vise sig at få en meget central placering på det danske arbejdsmarked.

Per H Jensen har forsøgt at besvare det første spørgsmål om, hvordan det kan være, at en arbejdsløshedsforsikringsordning baseret på en liberal ideologi blev indført af en socialdemokratisk arbejdsbevægelse i Danmark. Gennem en komparativ analyse af indførelsen af arbejdsløshedsforsikringssystemer i Danmark, Italien, Storbritannien og Sverige har han analyseret, hvilke politiske faktorer og dynamikker der bidrog til, at man i Danmark og Sverige valgte en Ghentmodel, mens man i Italien og Storbritannien valgte en obligatorisk forsikringsordning. Jensen viser, at historisk set så har socialdemokratisk orienterede og fagligt afgrænsede fagforeninger faktisk støttet Ghentmodellen, som det var tilfældet i Danmark og når de gjorde det, var det fordi, at denne type forsikring bedre er i stand til at reproducere organisationsstrukturen og organisationsmåden i den socialdemokratiske arbejderbevægelse end en obligatorisk forsikringsordning er (Jensen, P 2007:50). Jensen konkluderer også, at det er et samspil af en række faktorer, der betinger, at man enten vælger Ghentmodellen eller en obligatorisk forsikring. Valg af Ghentmodel hænger især sammen med, at man har en relativ homogen arbejdsstyrke, der domineres af relativt vellønnede faglærte arbejdere, som ikke i særlig grad er udsat for arbejdsløshed, at socialdemokratismen er den fremherskende arbejderideologi i arbejderbevægelsen og at fagbevægelsen er organiseret efter et fagligt princip (Jensen, P 2007:59). Omvendt så vil man være mere tilbøjelig til at vælge en obligatorisk forsikring i lande med en mere heterogen sammensat arbejdsstyrke, høj arbejdsløshed, en ikke socialdemokratisk arbejderbevægelse og hvor fagforeningerne er organiseret efter industri eller geografi.

Jensen konkluderer også, at Ghentmodellens indførelse i Danmark i høj grad også handlede om timing. I tiden omkring forsikringsdannelsen var den danske arbejderbevægelse domineret af faglærte forbund med en socialdemokratisk orientering, men få år efter 1907-loven trådte i kraft opstod der en syndikalistisk inspireret arbejderbevægelse, der bl.a. vandt fodfæste hos nogle grupper af ufaglærte arbejdere. Havde denne type af arbejderbevægelse i stedet været dominerende, da man diskuterede spørgsmålet om arbejdsløshedsforsikring, havde udfaldet måske været et andet, pointerer Jensen, idet den syndikalistiske arbejderbevægelse gik ind for en obligatorisk forsikringsordning (Jensen, P 2007:50-51,60).

Asbjørn Sonne Nørgaard har beskæftiget sig med det andet spørgsmål om, hvordan det kan være, at en liberal regering bakkede op omkring en forsikringsordning, der gav fagforeningerne indflydelse på arbejdsløshedskasserne. I sin ph.d.-afhandling fra 1997 har han bl.a. analyseret det politiske spil omkring tilblivelsen af loven om statsanerkendte arbejdsløshedskasser i 1907 og han kommer frem til, at alle partierne dengang kunne se fordelen ved at etablere en forsikringsordning efter Ghentprincipperne, selv om det for nogle stred mod deres ideologiske principper. Under Kommissionens arbejde forsøgte partierne derfor at få stykket et lovforslag sammen, der tilgodeså de præferencer og interesser, de hver især havde. Det giver sig selv, at Socialdemokraterne pga. deres tætte tilknytning til fagforeningerne gik ind for et frivilligt forsikringssystem, hvor fagforeningerne havde kontrol over arbejdsløshedskasserne, som netop var det, de faglige organisationer havde et ønske om. Fagforeningerne var bl.a. imod et obligatorisk system, fordi der så ikke længere ville være lige så store incitamenter til at melde sig ind i fagforeningerne (Nørgaard 1997:187). For Venstres vedkommende så gik de ind for en frivillig forsikringsordning, fordi deres ideologi var bygget op omkring liberale principper og de gik derfor grundlæggende ind for en hjælp til selvhjælpsordning. Samtidig varetog de landmændenes interesser, som ikke var interesserede i, at et understøttelsessystem skulle brede sig til landbefolkningen, idet det ville skabe et opadgående pres på lønningerne. Derfor var en frivillig ordning bedre end en obligatorisk og derfor kunne man godt leve med, at a-kasserne var knyttet til fagforeningerne, hvis ordningen alligevel ikke bredte sig til landbefolkningen (Nørgaard 1997:189, Nørgaard 2007:187). Højre[40] der appellerede til arbejdsgiverne i byerne gik også ind for en frivillig forsikring, bl.a. fordi de mente, at hvis lavtlønnede ikke havde råd til at tegne en frivillig forsikring eller hvis a-kasserne ikke havde råd til at udbetale understøttelse på et acceptabelt niveau, så ville arbejderne være mere villige til at tage imod dårligere betalt arbejde (Nørgaard 1997:190). På den måde blev arbejdsgivernes position styrket ved en sådan forsikringsmodel. Derudover var hverken Højre eller Venstre interesseret i en ordning, som deres kernevælgere skulle bidrage til, hvorfor ingen af dem gik ind for arbejdsgiverbetalt bidrag. Samtidig fremsatte begge partier et ultimatum om, at a-kasserne og fagforeningerne skulle adskilles, idet man ikke var interesserede i, at fagforeningerne kunne bruge a-kasserne som strejkekasser og man ønskede heller ikke, at dem der ønskede at forsikre sig samtidig skulle tvinges til at melde sig ind i en fagforening (Nørgaard 1997:192). Bl.a. derfor blev ordningen udformet således, at der kom en formel adskillelse mellem a-kassen og den faglige organisation.

Ifølge Nørgaard så var de borgerlige partier bevidste om, at der var en risiko for fagforeningsdominans over arbejdsløshedskasserne, også selv om de formelt blev adskilt. Når de alligevel accepterede ordningen, handlede det formentlig om, at det var det politiske kompromis, der var muligt at opnå dengang, hvor alle i en eller anden udstrækning fik tilgodeset deres egne præferencer og interesser (Nørgaard 1997:191ff). En mulig årsag er også, at de borgerlige partier dengang vurderede risikoen for fagforeningsdominans som værende lille. Der peges eksempelvis

[40] Som senere blev til Det Konservative Folkeparti.

på, at de kan have været af den opfattelse, at den statslige kontrol der blev indført gennem Arbejdsløshedsnævnet og den formelle organisatoriske adskillelse mellem fagforeningerne og a-kasserne ville være nok til at begrænse fagforeningernes indflydelse (Due & Madsen 2007:211-212; Nørgaard 1997:194).

4.4. Konsolideringsfasen fra 1907-1930

De første år efter 1907-lovens ikrafttrædelse kan betragtes som en slags konsolideringsfase, hvor a-kasserne skulle finde fodfæste og hvor man skulle finde ud af, hvordan ordningen i praksis kunne realiseres. Lovgivningsmæssigt er tiden derfor dels præget af en række ændringer og justeringer i loven fra 1907 og dels af vedtagelsen af en række midlertidige love, som gjorde det muligt for a-kasserne at modtage ekstraordinært tilskud i perioder med høj arbejdsløshed, hvor mange af dem var økonomisk trængte. Vedtagelsen af sådanne love skete eksempelvis allerede i 1908, da der var bankkrak og byggekrise og igen under første verdenskrig (Pedersen 2007:74; Vater 1932:23-24).

Det nedsatte Arbejdsløshedsnævn stod i centrum for opbygningsarbejdet og de udarbejdede i de første år efter 1907-loven forskellige regler og procedurer for a-kassernes virke. Det var eksempelvis i forhold, til hvordan overflytning mellem a-kasser skulle håndteres, hvad a-kasserne måtte og ikke måtte under strejker og lockout og hvordan a-kasserne skulle føre kontrol med, om deres medlemmer rent faktisk var arbejdsløse. Omkring rådighedskontrollen så blev ledige medlemmer pålagt mødepligt i a-kassen enten dagligt eller flere gange ugentligt indenfor normal arbejdstid (Vater 1932:22). Arbejdsløshedsnævnet vedtog også nogle bestemmelser omkring a-kassernes arbejds-anvisning, hvor der blev opfordret til, at man oprettede arbejdsanvisningskontorer i tilslutning til a-kasserne og under en sådan form, at de kunne fungere sammen med a-kassernes kontrol af medlemmernes rådighed. Ifølge Vater betød dette, at de a-kasser der ikke allerede havde arbejdsanvisning nu fik det og i de kasser, hvor arbejdsanvisningen havde ligget i fagforeningsregi, blev anvisningen flyttet over til a-kasserne (Vater 1932:21). Opgaver med rådighedskontrol og arbejdsanvisning, som er centrale elementer i a-kassernes arbejde i dag, kan derfor føres helt tilbage til grundlæggelsen af ordningen.

Arbejdsgiverne var dog stærkt imod, at a-kasserne skulle anvise arbejde, idet de mente, at a-kasserne var partiske organisationer, der ikke førte nok kontrol med deres medlemmer og de ønskede i stedet en offentlig og mere neutral instans (Damgaard 2003:55; Nørgaard 1997:203). Samtidig manglede der en arbejdsanvisning til dem, der ikke var forsikrede. I 1913 blev Lov om Offentlig Arbejdsanvisning derfor indført, som betød, at en række kommunale anvisningskontorer blev oprettet. A-kasserne havde fortsat arbejdsanvisning i deres regi, men blev pålagt at samarbejde med de nye anvisningskontorer. Ifølge Vater så gik oprettelsen af de disse kontorer dog ikke udover kassernes anvisning, som stadig foregik i samme omfang som hidtil (Vater 1932:21-22). Due og Madsen peger også på, at det offentlige anvisningssystem reelt kun kom til at fungere i forhold til landbruget, privat hushjælp og for ikke organiserede arbejdere og derfor var det fortsat a-kasserne, der kontrollerede arbejdsanvisningen på de faglige områder, som de havde monopol på (Due & Madsen 2007:212).

I 1914 blev loven fra 1907 revideret for første gang og ifølge Vater var der generel enighed om, at loven i det store hele havde virket tilfredsstillende og at den havde opnået en betydelig tilslutning både fra individer, der forsikrede sig og fra kommunerne, der i stor udstrækning bidrog til forsikringen, selv om de ikke var forpligtede hertil. Man mente, at det var ret enestående for en frivillig forsikring at få så stor en tilslutning (Vater 1932:31). Grundprincipperne i loven blev derfor ikke ændret, men der var en række mindre justeringer og tilføjelser. Man åbnede bl.a. op for, at personer der ikke var lønmodtagere kunne oprette a-kasser, idet man mente, at eksempelvis en håndværksmester også skulle have lov til at forsikre sig og ikke kun hans svende. Denne bestemmelse røg dog ud af loven igen i 1921, idet det var vanskeligt at afgøre, hvornår en selvstændig erhvervsdrivende reelt var arbejdsløs (Vater 1932:32-33). I relation til de kommunale anvisningskontorer blev der indsat en bestemmelse om, at anvisningen fra disse kontorer blev sidestillet med anvisningen fra arbejdsløshedskasserne. Ledige a-kassemedlemmer mistede derfor retten til understøttelse, hvis ikke de modtog anvist arbejde fra det kommunale anvisningskontor på samme vis som hvis de ikke ville tage imod anvist arbejde fra a-kassen (Vater 1932:40). Derudover medførte loven nogle ændringer i måden hvorpå, der blev givet tilskud til a-kasserne, hvor statens tilskud blev nedsat, mens kommunerne blev pålagt at yde tilskud, som indtil da havde været frivilligt.

Endelig så fik fire folketingsmedlemmer plads i Arbejdsløshedsnævnet, som indtil da havde været domineret af repræsentanter fra a-kasserne. Ifølge Nørgaard ønskede partiet Højre, der varetog arbejdsgivernes interesser, at styrke kontrollen med a-kasserne og da det ikke var muligt at få arbejdsgiverrepræsentanter med i Arbejdsløshedsnævnet, fordi arbejdsgiverne ikke bidrog til ordningen, plæderede de for, at der i stedet skulle være repræsentanter fra Rigsdagen i Arbejdsløshedsnævnet. Eftersom staten fortsat bidrog til ordningen, var det vanskeligt at afvise et forslag om, at der så også skulle være politiske repræsentanter i nævnet, hvoraf en af dem netop ville være en repræsentant fra Højre. Ifølge Nørgaard var dette en bevidst strategi fra Højres side for at opnå mere kontrol med ordningen, der indtil da havde været under fagforeningernes kontrol (Nørgaard 1997:205-206).[41]

[41] Ifølge Nørgaard så blev arbejdsgiverne senere inddraget mere i de korporative organer, der styrede arbejdsløshedsforsikringen og de kommunale anvisningskontorer. I 1921 blev Lov om Arbejdsanvisning og Arbejdsløshedsforsikring indført. Loven var et første forsøg på at opbygge en mere varig ordning i forhold til at hjælpe a-kasserne i krisetider og det skete gennem oprettelsen af en Arbejdsløshedsfond, som bl.a. skulle yde støtte til den økonomiske hjælp, som kommunerne allerede gav til a-kasserne. Arbejdsgiverne blev pålagt at bidrage til denne fond, som staten også støttede og fordi arbejdsgiverne fik et økonomisk ansvar, så kom de også til at sidde i det korporative organ, der blev nedsat, som skulle styre fonden. Dette organ blev en del af det nyoprettede Arbejdsløshedsinspektorat, som samlede styringen af arbejdsløshedsforsikringen og styringen af arbejdsanvisningen i én statslig enhed. Udover det korporative organ der styrede Arbejdsløshedsfonden bestod inspektoratet også af Arbejdsløshedsnævnet, der stod for styring af a-kasserne og af et korporativt organ, der styrede de lokale anvisningskontorer. I 1958 blev der vedtaget en reform, som afskaffede den ekstraordinære hjælp til a-kasserne, men som opretholdt arbejdsgiverbidraget, som dermed fik karakter af at være en medfinansiering af ordinære arbejdsløshedsunderstøttelse. Man 'glemte' imidlertid, at økonomisk ansvar og institutionel kontrol går hånd i hånd, men det blev der rettet op på i 1962, hvor Dansk Arbejdsgiverforening fik sit første medlem af Arbejdsløshedsnævnet og opnåede dermed mere konkret medindflydelse på reguleringen af a-kassernes virke (Nørgaard 1999:46-49).

Udover de allerede beskrevne revisioner af den oprindelige lov var der i konsolideringsfasen et utal af andre justeringer og ændringer. En sidste væsentlig ændring der skal nævnes her er, at man flere gange lempede kravene for at blive optaget i en arbejdsløshedskasse. Under 1. verdenskrig gjorde man det bl.a. lettere for personer med mindre fast tilknytning til de enkelte faglige områder at blive optaget og i 1927 fik arbejdsløse adgang til at forsikre sig (Ploug m.fl. 1992:19). Dette har angiveligt gjort ordningen mere attraktiv for en større og større gruppe og har medvirket til at sikre en større grad af opbakning til ordningen. Betragter man medlemstallene i denne periode (se figur 5.1. i kapitel 5) er det da også tydeligt, at ordningen forholdsvis hurtigt opnåede relativ stor tilslutning. I det første år efter a-kasserne fik statsanerkendelse var der cirka 70.000 medlemmer fordelt på 34 a-kasser. Det svarer ifølge Jørgensen til en forsikringsgrad på 6% (Jørgensen 2007:149) I 1930 havde antallet af a-kasser fordoblet sig og var nået op på 70 og medlemstallet var firedoblet til omkring 300.000. Jørgensen anslår, at forsikringsgraden i 1930 var vokset til omkring 15% (Jørgensen 2007:150).

4.5. Reform af arbejdsløshedsforsikringen 1967-1970

Som i konsolideringsfasen er perioden fra 1930 og frem til 1960'erne også rig på ændringer og revideringer af lovgivningen omkring arbejdsløshedsforsikringen og det var især centralt at finde løsninger på, hvordan a-kasserne kunne komme til at klare sig bedre økonomisk i krisetider. Især 1930'erne var præget af meget høj arbejdsløshed. I perioden blev der derfor bl.a. foretaget forskellige ændringer i relation til ydelsernes størrelse og varighed, regler for medlemsoptag, hvem der skulle yde tilskud til a-kasserne, hvor store tilskuddene skulle være osv. Overordnet set kan man dog sige, at grundtrækkene i forsikringsordningen bestod. I slutningen af 1960'erne indtraf der imidlertid, med en række reformer, en af de mere betydningsfulde perioder i a-kassernes og arbejdsløshedsforsikringens historie. På den ene side brød reformerne med nogle af de grundprincipper, som ordningen i sin tid blev baseret på, idet forsikringselementet ved ordningen blev kraftigt nedtonet. Omvendt så skabte reformerne også det arbejdsløshedsforsikringssystem, vi kender i dag, hvor alle medlemmer betaler et ensartet bidrag fastsat af staten og hvor staten refunderer alle a-kassernes udgifter til dagpenge. Reformerne i 1960'erne gjorde derfor, at arbejdsløshedsforsikringen fik mere karakter af at være et velfærdsstatsligt, men fortsat frivilligt gode snarere end en egentlig forsikringsordning. I det følgende berettes om, hvordan reformerne blev til og hvad de indeholdt.

I 1964 blev det såkaldte Wechselmann-udvalg nedsat, som skulle komme med forslag til, hvordan arbejdsløshedsforsikringen kunne reformeres. Årsagen til nedsættelsen skal formentlig findes i en erkendelse af, at den måde som ordningen havde fungeret på indtil da ikke længere var holdbar. Som det fremgår af de foregående afsnit havde mange a-kasser tilbagevendende økonomiske problemer og der var igangsat mange forskellige midlertidige ordninger til at hjælpe a-kasserne i krisetider. Samtidig så udbetalte kasserne mange forskellige ydelser udover selve arbejdsløshedsunderstøttelsen og der var stor forskel på, hvor store bidrag forskellige medlemsgrupper betalte. Ordningen var med andre ord efterhånden blevet noget kompleks. Nedsættelsen af udvalget skal formodentlig også ses i lyset af, at 1960'erne var en tid, hvor det

danske samfund undergik store forandringer. Den offentlige sektor ekspanderede og nye funktionærgrupper begyndte at vokse frem, som også begyndte at organisere sig fagligt. I starten af 1950'erne var hovedorganisationen FTF blevet dannet, som er en sammenslutning for tjenestemands- og funktionærorganisationer, der typisk organiserer ansatte med mellemlange uddannelser. FTF blev delvist dannet i opposition til LO og lagde vægt på at være partipolitisk neutral og søgte mere eksplicit at varetage funktionærinteresser (Jensen, C 2007:64).[42] Det var også en tid, hvor velfærdsstaten for alvor blev udbygget og tankerne omkring skattefinansierede velfærdsydelser begyndte at dominere. Samtidig var der økonomisk fremgang og lav arbejdsløshed, som ledte tankerne hen på, hvordan man kunne sikre et stort nok udbud af arbejdskraft. Overvejelserne om at reformere arbejdsløshedsforsikringen handlede formentlig også om, at få ordningen til at passe til den nye samfundsopbygning.

Wechselmann-udvalget var sammensat af repræsentanter fra a-kassernes brancheorganisation AK Samvirke, arbejdsmarkedets parter (LO og DA) og eksperter, men lønmodtagerinteresserne var overrepræsenterede (Nørgaard 1997:328). Udvalget diskuterede bl.a. forholdet mellem løn- og forsikringsydelser, begrænsninger i lønmodtagernes adgang til forsikringsydelser, karenstid, størrelsen af bidraget fra det offentlige samt det at forskellige lønmodtagergrupper hidtil havde betalt meget uensartede forsikringsbidrag. Udvalget afgav i alt tre betænkninger fra 1966 til 1969 og disse mundede ud i tilblivelsen af 3 love, som blev vedtaget i stort set samme form som betænkningerne.

Den første betænkning fra udvalget kom i 1966 og blev til lov i 1967 og var den mest gennemgribende af de tre love. LO fremsatte et forslag om, at den komplekse struktur i arbejdsløsheds-forsikringssystemet med diverse midlertidige og ekstraordinære ordninger skulle afskaffes og systemet skulle i stedet bygges op omkring, at understøttelsen udgjorde en reel indkomsterstatning, som dog aldrig kunne overskride 80% af den tidligere løn. Samtidig skulle alle medlemmer betale det samme bidrag, uanset hvilken a-kasse de var medlem af. Bidraget skulle betales til staten og staten skulle overtaget ansvaret for at finansiere understøttelsen. Det betød, at a-kasserne ikke længere skulle bære den økonomiske risiko ved ledighed, som det havde været hidtil. Arbejdsgiverne var mere interesserede i at lave arbejdsløshedsforsikringen om til en offentlig ordning og de udtrykte også bekymring for, hvilken betydning en ordning hvor staten finansierede udgifterne ville have for fleksibiliteten på arbejdsmarkedet. For at få dem til at acceptere forslaget tilbød LO, at arbejdsanvisningen kunne tages fra a-kasserne for i stedet at blive lagt over i et offentligt arbejdsanvisningssystem, det som senere blev til den statslige arbejdsformidling AF. Arbejdsgiverne havde interesse i at fjerne arbejdsanvisningen fra a-kasserne, idet den dels kunne bruges mod konfliktramte arbejdsgivere og dels havde hjulpet fagforeningerne til at få medlemmer (Damgaard 2003:58). Arbejdsgiverne godtog LO's forslag, men pointerede, at de så det som en midlertidig løsning. Forslaget omkring den nye

[42] I 1972 blev Akademikernes Centralorganisation (AC) dannet, som er hovedorganisationen for en række faglige organisationer, der organiserer akademikere.

finansieringsmodel med staten som bæreren af den økonomiske risiko blev efterfølgende fremlagt i Folketinget og blev vedtaget med tilslutning fra samtlige partier (Nørgaard 1997:332-334). Den nye finansieringsmodel som vi også kender i dag, hvor staten har den marginale ledighedsrisiko, var dermed en realitet.

I 1968 blev den anden af de tre love gennemført og den omhandlede det 'tilbud', som LO var kommet med, hvor de ville give afkald på arbejdsanvisningen. I 1969 blev Arbejdsformidlingen oprettet – en ny statslig institution, som skulle have ansvaret for kontrol med ledige samt anvise arbejde. Tidligere havde arbejdsanvisningen delvist ligget hos a-kasserne og delvist hos de kommunale arbejdsanvisningskontorer, men blev i 1969 politisk neutral efter ønske fra arbejdsgiverne.

Den sidste betænkning kom i 1969 og dannede udgangspunkt for den sidste af lovene i 1970, som handlede om a-kassernes struktur og størrelse og om nye regler for ret til dagpenge. Det blev eksempelvis bestemt, at a-kasserne mindst skulle have 1000 medlemmer og være landsdækkende for at opnå statsanerkendelse. Samtidig skulle vedtægter omkring interne forhold i a-kasserne være ensartede, uanset hvilke fag, a-kasserne organiserede. Derudover fik deltidsansatte mulighed for at forsikre sig (Pedersen 2007:83-84).[43] [44]

Udover at ændre grundlæggende ved finansieringen af understøttelsen og ved statens rolle i forsikringen, så ændrede reformerne i slutningen af 1960'erne ikke ved fagforeningernes kontrol over arbejdsløshedsforsikringen. Bl.a. Nørgaard har stillet spørgsmålet om, hvordan det kunne være, at de borgerlige partier ikke forsøgte at løsne fagforeningernes greb om a-kasserne eller forsøgte at indføre et statsligt system i stedet, når nu reform af forsikringsordningen alligevel var på tale. Ifølge Nørgaard argumenterede både Konservative og Venstre for en statslig ordning som erstatning for det gamle system, men det var ikke muligt at fremskaffe flertal for forslaget, da Socialdemokratiet, SF og Radikale støttede det forslag, som Wechselmannudvalget var kommet med. De borgerlige havde derfor ikke magten til at ændre ordningen. Samtidig så var der tradition for, at når DA og LO var nået til enighed, som de netop var gennem kompromisset om, at a-kasserne fik en statslig økonomisk garanti mod at deres arbejdsanvisning blev lagt over til en politisk neutral instans, så indgik man også et bredt forlig i Folketinget (Nørgaard 2007:188-189).

4.6. Kampene om de tværfaglige a-kasser

A-kassernes faglige afgrænsning og den deraf følgende tætte tilknytning til bestemte faglige organisationer har stort set altid været genstand for politisk debat og diskussion. Da systemet blev grundlagt tilbage i 1907, var der indsat en bestemmelse i loven om, at der skulle være en faglig afgrænsning og alle de statsanerkendte arbejdsløshedskasser var derfor opdelt efter fag. Denne

[43] Diskussionerne i Wechselmannudvalget og de efterfølgende politiske diskussioner i Folketinget analyseres mere dybdegående af Nørgaard 1997 s. 328ff.
[44] I 1970'erne fortsatte udvidelsen af personkredsen. Det betød bl.a., at værnepligtige, selvstændige og nyuddannede fik mulighed for at forsikre sig.

faglige afgrænsning er flere gange igennem historien blevet udfordret, især af politiske kræfter der har haft et ønske om at løsne det tætte bånd mellem faglige organisationer og a-kasserne, og det lykkedes som bekendt med indførelsen af Frihedspakken tilbage i 2002.

Første gang den faglige afgrænsning blev udfordret var i slutningen af 1920'erne og det var af en Venstre-regering ledet af Madsen-Mygdal. Kristelig Fagbevægelse der var opstået i 1899 som et ideologisk alternativ til den etablerede fagbevægelse havde længe forsøgt at få oprettet sin egen a-kasse, og fordi fagbevægelsen var en enhedsorganisation bestående af både lønmodtagere og arbejdsgivere på tværs af fag, ønskede de en a-kasse, der var åben for alle faggrupper.[45] Kristelig Fagbevægelse oprettede en a-kasse allerede i 1916 og de søgte om statsanerkendelse i 1917. Dette opnåede de dog ikke, netop fordi a-kassen ikke kunne godkendes, når den ikke var opdelt efter faglige skillelinjer (Honoré 1985:78). I 1929 opnåede a-kassen imidlertid statsanerkendelse efter Venstre-regeringen havde indsat en bestemmelse i loven om, at lønarbejdere der havde tilknytning til forskellige fag havde ret til at slutte sig sammen i en såkaldt landskasse, der blev ligestillet med arbejdsløshedskasserne (Honoré 1985:78; Scheuer 1999:11). A-kassen kom til at hedde Kristeligt Dansk Fællesforbunds Arbejdsløshedskasse, som senere blev til Kristelig A-kasse.

Ifølge Due og Madsen var indsættelsen af denne bestemmelse et led i en gammel kamp mellem den socialdemokratiske og den kristelige fagbevægelse, hvor Venstre der var imod fagforeningstvang støttede Kristelig Fagbevægelse bl.a. ved på forskellige måder at forsøge at begrænse fagforeningernes kampmidler (Due & Madsen 2007:217). Fagbevægelsen og Socialdemokratiet var stærkt imod indsættelsen af denne bestemmelse og i 1937 blev det muligt for en SR-regering at fjerne den igen. Det betød, at Kristeligt Dansk Fællesforbunds Arbejdsløshedskasse mistede sin statsanerkendelse.

Kristelig A-kasse vedblev dog med at eksistere men uden statsanerkendelse. I 1950 opnåede a-kassen statsanerkendelse igen som følge af, hvad Due og Madsen kalder for et 'klassisk mudret kompromis' mellem Socialdemokratiet og Venstre som de primære aktører (Due & Madsen 2007:217). Afsættet for det politiske kompromis var, at mange af a-kasserne fortsat var økonomisk trængte, bl.a. fordi en Venstre-regering nogle år forinden havde forhøjet et særligt børnetillæg,

[45] Kristelig Fagbevægelse (som i starten hed Kristeligt Dansk Fællesforbund) har altid eksisteret som et ideologisk alternativ til den etablerede fagbevægelse. Det var en debat, der bl.a. fandt sted i Kristeligt Dagblad i årene 1898-1899, som førte til, at Kristelig Fagbevægelse blev dannet. Debatten gik på forholdet mellem kristendom og socialisme og på, om det var muligt at forene kristne værdier med de værdier, der prægede den eksisterende fagbevægelse. Man sympatiserede godt nok med målet om at forbedre arbejdernes vilkår, men man var uenig med metoderne (strejke, tvangsdeltagelse i strejke m.v.). Man mente bl.a., at hvis der var strejke, så skulle man ikke tvinge alle til at deltage i den, men den enkelte skulle have frihed til selv at vælge. Samtidig herskede der også et mere harmonisk billede af arbejdsmarkedet, hvilket førte til, at KDF blev oprettet som en enhedsorganisation både bestående af arbejdsgivere og arbejdere. Dette brød med det grundlæggende træk ved fagbevægelsen og fagforeninger, der organisatorisk og ideologisk altid har adskilte arbejdstagere og arbejdsgivere. Arbejdsgiverne frasagde sig retten til at lockoute og fagbevægelsen var imod alle former for konflikter på arbejdsmarkedet. Bl.a. af disse årsager så den etablerede fagbevægelse med mistro på de kristelige og opfattede dem ikke som en fagbevægelse, fordi de ikke byggede på de samme principper som den etablerede fagbevægelse gjorde. Disse ideologiske forskelle og uenigheder eksisterer fortsat i dag. Kristelig Fagbevægelses historie er nærmere beskrevet i Scheuer 1999 og Honoré 1985.

som a-kasserne skulle udbetale uden samtidig at forhøje a-kassernes refusion og det blev en økonomisk belastning for mange a-kasser. Derfor fremsatte Socialdemokratiet flere gange forslag om refusion til a-kasserne uden at det dog blev vedtaget. Da forslaget igen blev fremsat i 1949 skete det på nogenlunde samme tidspunkt som Venstre fremsatte et forslag om igen at statsanerkende Kristelig A-kasse. Disse forskellige krav endte med et kompromis, hvor a-kassernes opnåede højere statstilskud, som Socialdemokraterne ønskede og hvor Kristelig A-kasse fik statsanerkendelse, som Venstre ønskede (Due & Madsen 2007:217-218). Statsanerkendelsen skete gennem en undtagelsesbestemmelse i loven, hvor der direkte var nedfældet, at Kristelig A-kasse havde ret til at få offentlig anerkendelse, selv om den ikke var afgrænset efter fag (Honoré 1985:79). Man fraveg derfor på den ene side princippet om faglig afgrænsning, men sørgede på den anden side for, at det kun var en enkelt a-kasse, der havde lov til at eksistere på tværs af fag. Dermed fastholdt fagforeningerne deres monopol på arbejdsløshedsforsikringen.

Selv om Kristelig A-kasse som den eneste tværfaglige a-kasse opnåede statsanerkendelse i 1950 og dermed kunne opfattes som en trussel mod de fagligt afgrænsede a-kasser, så havde de i en årrække kun mindre betydning. I 1970 havde de eksempelvis kun cirka 500 medlemmer (Scheuer 1999:12). I denne periode forhøjede man det minimum antal medlemmer, som a-kasserne skulle have for at opnå statsanerkendelse til 1000 og det satte Kristelig A-kasse under pres. Gennem en intensiv hvervekampagne lykkedes det dog for dem at nå op på det påkrævede medlemstal (Scheuer 1999:12). Frem til 1981 var Kristelig A-kasse også begrænset af, at de ikke havde overflytningsret. Det betød, at hvis en person der var medlem af en anden a-kasse ønskede medlemskab af Kristelig A-kasse, så tabte man ved overflytningen den dagpengeanciennitet, man havde optjent. Dermed var et skift til Kristelig A-kasse ikke særlig attraktivt for den enkelte. Kristelig Fagbevægelse lagde imidlertid sag an ved landsretten og vandt i 1981. Denne omstændighed gjorde, at medlemsudviklingen for alvor tog fart i Kristelig A-kasse. Før 1981 steg medlemstallet med cirka 1000 personer om året, mens det efter 1981 steg med cirka 7000 om året (Scheuer 1999:13-14). Kristelig A-kasse er i dag den tredjestørste a-kasse i Danmark og Kristelig Fagforening er også vokset betydeligt. A-kassen har derfor over tid udviklet sig til at være en reel trussel mod de fagligt afgrænsede a-kasser, selv om den i starten var mindre betydningsfuld.

I 1942 var der endnu et forsøg fra en Venstre-regering på at bryde med de fagligt afgrænsede a-kasser. På daværende tidspunkt var der en debat omkring det ekstrakontingent, som det var muligt at opkræve, hvis en person kun ønskede at være medlem af arbejdsløshedskassen og ikke fagforeningen og det var især gennem dette, at fagforeningerne havde haft mulighed for at fastholde dobbeltmedlemskabet. I relation til denne debat diskuterede man også det monopol, som de faglige organisationer havde over a-kasserne gennem den faglige afgrænsning. Man forsøgte at give tilladelse til tværfaglige a-kasser, men da det ikke var muligt, gav man gennem en mindre lovændring Arbejdsministeren beføjelser til i særlige tilfælde at godkende a-kasse nummer to indenfor et givent område. Denne mulighed fik dog ikke nogen effekt i årene frem, primært fordi Arbejdsministeren det meste af tiden kom fra Socialdemokratiet, som ikke havde et ønske om flere a-kasser indenfor det samme område (Due & Madsen 2007:218-222).

Selv om der var en bestemmelse i loven om, at a-kasserne skulle være afgrænset efter fag og selv om Kristelig A-kasse som den eneste havde ret til at optage på tværs af fag, så var Kristelig A-kasse faktisk ikke den eneste a-kasse, der optog medlemmer fra mere end et fag. I 1957 fik en a-kasse på LO-området (Dansk Kommunalarbejderforbunds A-kasse som i dag er en del af FOA's A-kasse) eksempelvis statsanerkendelse. Dansk Kommunalarbejderforbund havde længe forsøgt at få sin a-kasse statsanerkendt, men var blevet afvist, fordi a-kassen og forbundet blev betragtet som tværgående, idet de optog offentligt ansatte med ingen eller kortvarige uddannelser indenfor flere forskellige faglige områder. Da det lykkedes i 1957 var det ifølge Due og Madsen efter en række betænkeligheder om, hvor meget man ønskede at bøje principperne for faglig afgrænsning (Due & Madsen 2007:222). I 1960'erne begyndte flere og flere på funktionær- og akademikerområderne at organisere sig fagligt og flere forbund begyndte derfor også at oprette arbejdsløshedskasser. På FTF's område opnåede en tværfaglig a-kasse statsanerkendelse i 1963 (FTA[46]) og det samme skete for den tværgående a-kasse for akademikere (AAK) på AC's område. Senere opstod der to a-kasser for selvstændige (ASE og DANA), efter det i 1976 var blevet muligt for selvstændige at forsikre sig. Når disse a-kasser opnåede statsanerkendelse på trods af, at de optog personer fra mere end et fag, handler det bl.a. om, at de var tværfaglige eller tværgående i et begrænset omfang, idet de enten henvendte sig til bestemte delarbejdsmarkeder (det akademiske arbejdsmarked og de professionsbaserede områder) eller bestemte grupper på arbejdsmarkedet (selvstændige). De havde derfor i højere grad karakter af at være supplerende end konkurrerende og alternative, som Kristelig A-kasse var (Due, Madsen & 2010:22). Derfor brød de heller ikke med det faglige monopol.

Som beskrevet i kapitel 1 var det imidlertid først i starten af det nye årtusinde, at der for alvor skete et brud med princippet om, at a-kasser skulle være fagligt afgrænsede. Kort tid efter VK-regeringen med Anders Fogh Rasmussen i spidsen trådte til i 2001 kom de med et større udspil omkring en såkaldt Frihedspakke for arbejdsmarkedet, som skulle give mere valgfrihed for den enkelte. Det oprindelige udspil bestod af tre dele – et forslag om frihed til at vælge deltidsarbejde, et forslag om retten til at være uorganiseret og et forslag om mere frit a-kassevalg. Omkring det sidste så fremsatte regeringen et forslag om at oprette en uafhængig statslig tværfaglig arbejdsløshedskasse, der skulle konkurrere med de eksisterende a-kasser. Forslaget var angiveligt

[46] LO og FTF havde dengang en konflikt omkring kontorområdet i den private sektor, hvor den LO-tilknyttede organisation HK og den FTF-tilknyttede organisation Sammenslutningen af Firmafunktionærer (SFF) begge organiserede samme grupper. Da FTA fik statsanerkendelse i 1963 vakte det derfor harme hos LO, fordi de mente, at det ville styrke SFF og FTF i kampen om medlemmer. I 1973 blev der indgået en borgfredsaftale mellem FTF og LO, men fordi SFF ikke ville acceptere en grænseaftale med HK, så blev FTF nødt til at ekskludere SFF fra FTF. Da SFF havde haft en vigtig rolle i etableringen af FTA og fortsat havde stor indflydelse på den, endte det med at de resterende forbund under FTF forlod FTA og stiftede en ny tværfaglig a-kasse (FTF-A). FTF-A eksisterer fortsat i dag som den største tværgående eller tværfaglige a-kasse indenfor FTF's område. FTA vedblev med at være knyttet til SFF, som i dag hedder Frie Firmafunktionærer. A-kassen har ændret navn til Frie Funktionærers Arbejdsløshedskasse (FFA). Både SFF og FFA stod, og står fortsat, udenfor de etablerede hovedorganisationer og har dermed eksisteret som et alternativ til de eksisterende fagligt afgrænsede a-kasser på linje med Kristelig A-kasse (Due og Madsen 2007:225-228; Due og Madsen 2010:22-23). Frem til 2002 var a-kassen dog afgrænset til funktionærområdet og den eksisterede som en parallel til HK, mens den i dag er tværfaglig. Medlemstallet er dog beskedent (se bilag 2).

et forsøg på at bryde det monopol, som fagforeningerne havde haft over a-kasserne (Due m.fl. 2007:68; Nørgaard 2007:192). Et af argumenterne der blev brugt i debatten var, at nogle a-kasser havde meget høje administrationsudgifter og hvis man skabte mere konkurrence mellem a-kasserne, ville de få mere fokus på at holde kontingentet nede (Nørgaard 2007:192). Ifølge Nørgaard så gjorde de eksisterende a-kasser under LO, FTF og AC modstand og gennem en alliance med Dansk Folkeparti lykkedes det dem at få taget forslaget om en statslig a-kasse af bordet (Nørgaard 2007:193). Da forslaget om en statslig a-kasse ikke var muligt, blev resultatet i stedet, at man ophævede det faglige monopol på a-kasseområdet og gav alle a-kasser mulighed for at blive tværfaglige, således at de kunne optage medlemmer udenfor deres faglige område (Due & Madsen 2007:238-239; Due m.fl. 2007:67-68). Dette betød, at det lovgivningsmæssige grundlag for Ghentmodellen blev ændret og at det monopol som fagforeningerne havde haft over ordningen indtil da, reelt blev brudt.

Siden da er a-kasseområdet blevet noget mere heterogent og der er opstået en betydelig konkurrence mellem de forskellige a-kasser, netop fordi den enkelte a-kasse ikke længere har monopol på et fagligt afgrænset område. Det har især været gunstigt for Kristelig A-kasse, som i forvejen rekrutterede bredt fra hele arbejdsmarkedet, men også for flere af de eksisterende a-kasser, der valgte at blive tværfaglige. Det gjorde sig eksempelvis gældende for ASE og DANA, der oprindeligt blev oprettet som a-kasser for selvstændige, og især ASE har i de senere år vundet indpas som en a-kasse for lønmodtagere. Derudover er der siden 2002 også opstået helt nye a-kasser, bl.a. Det Faglige Hus' A-kasse (tidligere Danske Lønmodtageres A-kasse) som opnåede statsanerkendelse i 2002 og forholdsvis hurtigt opnåede stor medlemstilslutning.

4.7. Udvidelse af a-kassernes opgavesæt

Da der i slutningen af 1960'erne blev ændret på finansieringen af dagpengesystemet, trådte a-kasserne og arbejdsløshedsforsikringen ind i en mere moderne æra og i dette afsnit, der samtidig også er det sidste i beskrivelsen af a-kassernes historiske udvikling, ser jeg nærmere på de for dette projekt væsentligste udviklinger på a-kasseområdet fra disse reformer og frem til i dag.

Helt overordnet så er perioden fra reformerne i 1967-1970 og frem til i dag rig på forandringer, som på forskellige måder har berørt a-kasserne og arbejdsløshedsforsikringen, men særligt væsentligt for a-kasserne, er, at de gradvist har fået udvidet deres opgavesæt og er kommet til at spille en større og mere betydningsfuld rolle i de forskellige arbejdsløshedsbekæmpende foranstaltninger og aktiviteter, der på forskellige tidspunkter har eksisteret. Historisk set så har a-kassernes primære opgave altid været selve administrationen af arbejdsløshedsforsikringen, hvor kerneaktiviteten har været at kontrollere, om ledige lever op til de gældende krav for at modtage arbejdsløshedsunderstøttelse og at beregne og udbetale ydelsen, men a-kasserne har samtidig også haft et skiftende forhold til aktiviteter og foranstaltninger, der sigter mod at bringe ledige medlemmer tilbage på eller tættere på arbejdsmarkedet. Som beskrevet tidligere i kapitlet var arbejdsanvisning en central del af a-kassernes virke, da de blev grundlagt, hvor arbejde blev anvist gennem såkaldte anvisningskontorer, der lå i forlængelse af a-kassen, men den ret blev taget fra a-

kasserne med reformerne i slutningen af 1960'erne, hvor al arbejdsanvisning blev lagt over i den statslige instans AF i stedet. Da det skete, reduceredes a-kassernes rolle derfor også til primært at være forvaltere eller administratorer af en forsikrings- og forsørgelsesordning, mens aktiviteter rettet mod at hjælpe ledige medlemmer i arbejde trådte i baggrunden.

Som jeg vil vise i dette afsnit, er der i nyere tid imidlertid sket en gradvis udvidelse af a-kassernes opgavesæt, sådan at de i dag også løser opgaver af mere aktiv arbejdsmarkedspolitisk art og ikke kun fungerer som rene administratorer. I det følgende sætter jeg derfor fokus på en række forandringer i perioden frem til i dag, hvor a-kasserne enten har fået mulighed for eller er blevet pålagt at spille en mere aktiv rolle i de arbejdsløshedsbekæmpende foranstaltninger, der til forskellige tider har eksisteret.

4.7.1 A-kasserne og arbejdsformidling

I forhold til at anvise og formidle arbejde så fik a-kasserne faktisk den mulighed tilbage allerede i 1978, da den såkaldte parallelformidling blev tilladt. Det betød, at det fortsat var Arbejdsformidlingen, der havde monopol på at anvise arbejde, som det blev besluttet under reformerne i slutningen af 1960'erne, men a-kasserne kunne søge om tilladelse til at parallelformidle, dvs. at de måtte formidle arbejde på samme vilkår som AF, men det skulle foregå under AF's tilsyn (Csonka 1992:19,30).[47] På trods af at a-kasserne havde mulighed for at parallelformidle, så var omfanget heraf imidlertid ret beskedent (Csonka 1992:82).

I 1990 blev arbejdsformidlingen liberaliseret, hvilket betød, at det blev muligt for alle at formidle arbejde og alle tidligere regler og procedurer på området omkring, hvem der måtte formidle og under hvilke betingelser, blev ophævet. Det Nationale Forskningscenter for Velfærd (det tidligere Socialforskningsinstitut) foretog i 1992 en undersøgelse af konsekvenserne af liberaliseringen, hvor de bl.a. satte fokus på, om og i hvilket omfang nye formidlingsinstitutioner var kommet til (Csonka 1992). Undersøgelsen viste imidlertid, at ganske få a-kasser havde igangsat formidlingsaktiviteter efter liberaliseringen og for de fleste a-kasser var omfanget af formidlingen enten uændret eller mindre sammenlignet med før liberaliseringen (Csonka 1992:105). Forfatteren peger på, at forklaringen på dette formentlig skal findes i, at a-kasserne samtidig skal rådighedsvurdere arbejdssøgende medlemmer og det at sige nej til et arbejde anvist af a-kassen kan udløse sanktioner, fx i form af karantæne som også skal dømmes af a-kassen. For at undgå denne kontrolfunktion overfor medlemmerne var det derfor i a-kassernes interesse at placere jobformidlingsaktiviteten i den faglige organisation, ifald a-kassen var knyttet til en faglig organisation, fordi det at sige nej til anvist arbejde fra en fagforening ikke havde nogle retslige konsekvenser for det ledige medlem. Jobformidling fik dermed mere karakter af at være et servicetilbud, der ikke var ledsaget af trusler, når det lå i fagforeningsregi (Csonka 1992:20). Netop

[47] Derudover kunne vikarbureauer søge om tilladelse til at udleje vikarer indenfor bl.a. handels- og kontorområdet, der kunne søges om tilladelse til at formidle erhvervsmæssigt optrædende (som fx musikere, fotomodeller mv.) og anden privat arbejdsformidling indenfor områder, som Arbejdsformidlingen ikke havde kompetencer til at dække (Csonka 1992:30-31).

derfor forblev jobformidlingsaktiviteten i mange a-kasser på et beskedent niveau, mens den forøgedes i mange faglige organisationer i samme periode (Csonka 1992:84).[48]

Det var dog fortsat AF, der stod for hovedparten af al formidling, selv om nye aktører havde fået adgang hertil. I undersøgelsen fra Det Nationale Forskningscenter for Velfærd skønnes det, at AF's 'formidlingsandel' i 1991 var på 93%, mens vikarbureauer stod for 3% og de faglige organisationer for 4% (Csonka 1992:155).[49]

4.7.2. A-kassernes involvering i ATB/UTB-ordningerne

Udover at der blev åbnet mulighed for, at a-kasserne igen kunne spille en rolle i forbindelse med at formidle arbejde, skete der i den samme periode også en anden væsentlig forandring i forhold til a-kassernes involvering i arbejdsløshedsbekæmpende foranstaltninger, idet de i 1989 blev mere systematisk inddraget i vejledningsaktiviteter rettet mod langvarigt ledige under de såkaldte arbejds- og uddannelsestilbudsordninger (ATB/UTB).

Arbejdstilbudsordningen (ATB) blev egentlig etableret helt tilbage i 1978 og den fastslog, at langtidsledige a-kassemedlemmer skulle have et tilbud om mindst 9 måneders arbejde på overenskomstmæssige vilkår. Formålet med ordningen var dels at sikre, at langvarigt ledige fortsat havde en tilknytning til arbejdsmarkedet gennem et tilbud om arbejde, men i lige så høj grad at sørge for, at de ikke mistede retten til dagpenge, idet der i lovgivningen var et krav om, at man skulle have haft mindst 26 ugers arbejde indenfor en periode på 3 år for fortsat at være berettiget til dagpenge (Madsen 1992:9). Da perioden havde været præget af en høj og for mange langvarig arbejdsløshed pga. den økonomiske krise, der satte ind fra 1973 og frem, var der en stor gruppe langtidsledige, der var i fare for at miste deres forsørgelsesgrundlag, fordi de ikke kunne opfylde genoptjeningskravet. Ved at deltage i et arbejdstilbud kunne understøttelsesperioden imidlertid forlænges (Bredgaard m.fl. 2011:15; Pedersen 2007:87). I årene frem blev ATB-ordningen ændret og udvidet op til flere gange og hvor den i starten var et tilbud om tidsbegrænset ansættelse, så udviklede den sig til at indeholde en bred vifte af forskelligartede tilbud til langtidsledige, både i forhold til tilbud om beskæftigelse, uddannelse og støtte til iværksætteri ud fra et rationale om, at gennem genoptræning og vedligeholdelse af lediges arbejdsevne kunne de bringes tilbage i beskæftigelse (Jensen m.fl. 1991:13). Samtidig så udviklede der sig et ret komplekst administrativt regelsæt omkring ordningen og flere forskellige aktører, bl.a. uddannelsesinstitutioner, forskellige myndigheder og a-kasser, blev involveret i implementeringen af ordningen (Madsen 1992:9-12).

---

[48] En undersøgelse fra 1992 af Socialkommissionens Sekretariat (om denne undersøgelse, se kapitel 2), der bl.a. satte fokus på 8 a-kassers organisation og opgavevaretagelse i Århus- og Silkeborgområdet viste, at kun en enkelt a-kasse (Grafisk A-kasse) ud af de 8 deltagende anviste arbejde i større omfang, mens de øvrige a-kasser gjorde det i mindre grad (Ploug m.fl. 1992:104-108). Undersøgelsen pegede også på, i lighed med undersøgelsen fra Det nationale Forskningscenter for Velfærd, at meget formidling fandt sted i de faglige organisationer i stedet. Her blev især Socialpædagogernes Fagforbund fremhævet som et meget formidlingsaktivt forbund (Ploug m.fl. 1992:106).

[49] A-kassernes andel var ikke mulig at beregne, da der ikke var oplysninger om det samlede formidlingsomfang efter liberaliseringen (Csonka 1992:155).

Centralt for a-kasserne var i denne forbindelse en større lovrevision i 1989, hvor det bl.a. blev vedtaget, at den vejledning og information der blev givet til langtidsledige skulle øges, forbedres og være mere sammenhængende og at den skulle gennemføres af både a-kasserne såvel som Arbejdsformidlingen (Jensen m.fl. 1991:13,21,26).[50] For a-kasserne betød lovrevisionen derfor, at der blev føjet flere elementer til det opgavesæt, de i forvejen løste. Som hidtil skulle a-kasserne informere ledige medlemmer om arbejdsløshedsforsikringen, dagpenge, fremmøde, rådighed og indkalde til og afholde en samtale efter hver 6. ledighedsmåned, hvor rådigheden skulle vurderes, men derudover fik de en udvidet forpligtelse til at vejlede ledige medlemmer om de tilbud, som lovrevisionen gav mulighed for (Jensen m.fl. 1991:178). Det betød bl.a., at a-kasserne til 6-månederssamtalerne skulle orientere og vejlede medlemmerne om mulighederne for beskæftigelse, uddannelse, omskoling og opkvalificering indenfor det faglige område, som a-kassen dækkede samt sikre sig, at medlemmet udnyttede disse muligheder. Som hidtil skulle rådigheden også vurderes til 6-månederssamtalen, men rådighedskravene var blevet skærpet ift. tidligere.[51] Endelig så fik a-kasserne, såvel som AF, en pligt til at udveksle informationer for at sikre en mere sammenhængende indsats. Det betød bl.a., at a-kasserne skulle registrere, hvad medlemmet var blevet vejledt om, hvad den ledige havde søgt af arbejde og hvilke kurser og uddannelser den ledige ønskede eller havde gennemført. Omvendt så var AF forpligtet til at oplyse a-kassen om de samtaler, som blev afholdt i AF-regi. Samtidig så fik a-kasserne indberetningspligt overfor AF, dvs. at de skulle indberette alt hvad der havde betydning for dagpengeretten, herunder også at indberette, når tiden var nær for at afgive tilbud om arbejde og uddannelse (Jensen m.fl. 1991:178-180).

At a-kasserne blev mere systematisk inddraget i ATB/UTB-ordningerne betød, at deres relation til medlemsskaren forandrede sig, idet de ikke længere kun havde karakter af at være en slags 'kontrollanter', der skulle påse, om de ledige medlemmer levede op til kravene for at modtage dagpenge, men de fik mulighed for at spille en mere vejledende rolle. Dette muliggjorde på den ene side, at a-kasserne kunne få indflydelse på, hvad der skete under deres medlemmers ledighedsforløb, eksempelvis i forhold til hvilke uddannelsestilbud det kunne være relevant for et ledigt medlem at deltage i. På den anden side er der dog blevet peget på, at denne udvidelse af a-kassernes opgavesæt samtidig kunne gøre mødet mellem a-kassen og de ledige medlemmer mere

[50] Derudover blev det ved lovrevisionen besluttet, at for 25-50årige skulle det første arbejdstilbud gives efter cirka 2 års arbejdsløshed og det skulle vare enten 7 eller 9 måneder. Efter yderligere 6 måneders ledighed opnåede man ret til at få et uddannelsestilbud (UTB) eller selvvalgt uddannelse med uddannelsesydelse (UDY). Efter yderligere 2 års ledighed fik man ret til andet og sidste arbejdstilbud, men kravet for at opnå 2. arbejdstilbud var, at man forinden havde gennemført uddannelsestilbuddet. I revisionen var også nogle bestemmelser om, hvem der skulle administrere UTB-ordningen, ligesom rådighedskravet blev strammet og kravene til jobsøgningsaktivitet blev forøget. For mere udførlige beskrivelser af denne lovrevision, se Madsen 1992 og Jensen m.fl. 1991.

[51] Rådighedskravet blev strammet, idet det blev ændret fra, at ledige ikke længere kun skulle stå til rådighed for og påtage sig 'passende arbejde', men når de nåede tidspunktet for indberetningen for det første arbejdstilbud, skulle de også tage imod 'rimeligt arbejde'. Det kunne fx indbefatte mere bredde i forhold til ens faglighed og mere geografisk mobilitet (Jensen m.fl. 1991:53-54). Samtidig skulle den ledige være aktivt jobsøgende. I en periode skulle jobsøgningen dokumenteres på et jobsøgningsskema, der blev udleveret ved den første kontakt med a-kassen, men dette blev afskaffet i 1991. Derudover var det en del af rådighedsforpligtelsen, at den ledige skulle møde op til samtaler på AF for at tale om uddannelsestilbud og man skulle have deltaget i et uddannelsestilbud for at have ret til 2. arbejdstilbud (Jensen m.fl. 1991:178-179).

konfliktfyldt, fordi samtalerne ville indeholde mere eller mindre modstridende mål, når der på en og samme tid skulle kontrolleres, om den ledige levede op til kravene for at modtage dagpenge og på den anden side skulle gives vejledning i forhold til, hvordan den ledige kunne bringes ud af arbejdsløsheden (Jensen m.fl. 1991:179).

4.7.3. A-kasserne og den aktive arbejdsmarkedspolitik i 1990'erne

I 1993 skete der med indførelsen af Arbejdsmarkedsreformen et skifte i den måde, man hidtil havde forstået og ført arbejdsmarkedspolitik på. Frem til slutningen af 1970'erne havde arbejdsmarkedspolitikken mest været centreret omkring at sørge for at opretholde et forsørgelsesgrundlag under arbejdsløshed, ligesom der fandtes jobformidling og efteruddannelse, men politikken var mest designet til at understøtte arbejdsmarkedets fleksibilitet og kunne som sådan ikke håndtere langvarig arbejdsløshed, som man begyndte at se under krisen i 1970'erne (Bredgaard m.fl. 2011:14-15). Med ATB- og UTB-ordningerne kom der tiltag, som forsøgte at tage hånd om den mere langvarige ledighed, ligesom pligtelementet blev mere fremtrædende, idet man som ledig havde pligt til at deltage i uddannelses- og arbejdstilbud for at oppebære retten til dagpenge. Med Arbejdsmarkedsreformen blev der imidlertid introduceret et nyt rationale om, hvad ledighed skyldes og hvordan man kunne komme den til livs, som medførte, at arbejdsmarkedspolitikken forandrede sig, og denne forandring var også betydningsfuld for a-kasserne.

Baggrunden for Arbejdsmarkedsreformen var, at ledigheden i Danmark havde været stigende i en lang periode på nær et kortvarigt opsving i 1980'erne og det affødte i slutningen af 1980'erne en diskussion omkring arbejdsmarkedets strukturproblemer, dvs. at det blev debatteret, hvor langt ned ledigheden kunne komme med de givne strukturer på arbejdsmarkedet. Der blev i denne forbindelse nedsat et udvalg (Zeuthen-udvalget), som skulle komme med bud på, hvordan strukturproblemerne på arbejdsmarkedet kunne afhjælpes, hvordan man kunne opnå en mere effektiv indsats mod ledighed og hvordan man kunne undgå flest mulige skadesvirkninger af arbejdsløshed (Bredgaard m.fl. 2011:16; Jørgensen & Lassen 1993:8-10). Udvalget kom med en række rapporter i 1992 og de fleste forslag blev vedtaget af Nyrup-regeringen i 1993 kort efter de afløste en borgerlig regering ved magten.[52]

Den forståelse der var indlejret i Arbejdsmarkedsreformen var, at ledighed var strukturelt betinget, dvs. at årsagen til ledigheden eksempelvis kunne være manglende kvalifikationer, manglede incitamenter til at arbejde eller manglende mobilitet (Bredgaard m.fl. 2011:16) og

[52] Zeuthen-udvalget fik til opgave at beskæftige sig med to hovedområder – 1) bedre aktivering af ledige og 2) en omlægning af finansieringen af dagpengeområdet, hvor der bl.a. skulle undersøges betydningen af forskellige modeller. Ift. til hovedområde 2 så blev forskellige modeller analyseret, men det var ikke muligt for udvalget at anbefale en bestemt model og efterfølgende var det heller ikke muligt for partierne at samles om en bestemt model (Rosted 1993). Arbejdsmarkedsreformen tog derfor afsæt i Zeuthen-udvalgets anbefalinger fra hovedområde 1, hvor udvalget pegede på en række principper for et helt nyt aktiveringssystem. Arbejdsmarkedsreformen indeholdt to dele – dels en styringsreform, der blev indført pr. 1. september 1993 og dels en aktiveringsreform, der trådte i kraft pr. 1. januar 1994. Frem til årtusindeskiftet blev der næsten årligt gennemført ændringer af reformen. Mere om Arbejdsmarkedsreformen og ændringer heri kan fx ses i Larsen og Langager 1998 og Larsen m.fl. 1996a kapitel 3.

arbejdsmarkedspolitikken blev indrettet efter at komme sådanne problemer til livs, bl.a. gennem et princip om 'ret og pligt' til at deltage i aktivering. Formålet med at deltage i aktiveringsforanstaltninger var således ikke længere, som under ATB/UTB-ordningerne, at man ad den vej kunne forlænge retten til at modtage dagpenge, men i stedet at deltagelsen skulle sikre nye beskæftigelsesmuligheder (Bredgaard m.fl. 2011:16). Der blev også taget afsæt i, at indsatsen overfor ledige skulle være helhedsorienteret. Det vil sige, at den både skulle tage højde for det enkelte individs ønsker og behov, men samtidig også for arbejdsmarkedets behov. Indsatsen skulle også være mere individuel, mere fleksibelt tilrettelagt og mere behovsorienteret end hvad tilfældet var under ATB/UTB, hvor tilbud om aktivering og uddannelse blev givet mere 'mekanisk' i den forstand, at der var en fast rækkefølge for, hvilke tilbud der blev givet hvornår og hvor tidspunkterne for afgivelse af tilbud afhang af, hvor længe man havde været ledig og ikke af, hvad behovet var. Tilbud skulle nu i højere grad baseres på skøn (Larsen og Langager 1998:41) og der blev derfor også indført individuelle handleplaner for hver enkelt ledig. Samtidig så blev de tidligere ATB- og UTB-ordninger erstattet med andre former for aktivering og uddannelsesforanstaltninger.[53] Endvidere så blev rådigheds-forpligtelsen gentagne gange strammet op, dagpengeperioden blev ad flere gange forkortet og der blev indført flere sanktioner, ifald ledige ikke levede op til deres forpligtelser.[54]

I relation til a-kasserne er der især tre aspekter omkring Arbejdsmarkedsreformen og de efterfølgende ændringer deri, der er væsentlige at trække frem.

For det første betød Arbejdsmarkedsreformen, at der kom markante ændringer i den lovgivning og det regelsæt, som a-kasserne administrerede. Ganske vist var reformerne rettet mod aktiveringsindsatsen, hvor AF var en hovedaktør i forhold til selve implementeringen, når det gjaldt forsikrede ledige, men regelsættet i arbejdsløshedslovgivningen undergik forandringer for at stemme bedre overens med den nye aktivlinje og koblingen mellem regelsættet i forhold til aktivlinjen og regelsættet i arbejdsløshedsforsikringen blev tættere. Af eksempler af betydning for a-kasserne kan eksempelvis nævnes stramningerne i rådighedsforpligtelsen, nye regler for hvornår og hvordan ledige havde pligt til aktivering samt indførelsen af sanktioner, ifald ledige ikke levede op til deres forpligtelser, som alle var regelsæt a-kasserne i større eller mindre udstrækning var involverede i at realisere. En undersøgelse fra 1998 i det tidligere Kvindeligt Arbejdsforbunds A-kasse viste, at a-kassen i perioden efter Arbejdsmarkedsreformens indførelse oplevede en turbulent og hektisk tid med et betydeligt arbejdspres, dels fordi opgaverne der skulle løses i a-kasseregi blev flere og af en anden karakter end tidligere og dels fordi det krævede mange

[53] For en oversigt over disse, se Larsen og Langager 1998 s. 44-51.

[54] Ledige skulle igennem rådighedsforpligtelsen vise arbejdsmarkedsmyndighederne, at de stod til disposition for arbejdsmarkedet, hvilket vil sige, at man som ledig søger arbejde, påtager sig arbejde og generelt medvirker til at forbedre egne muligheder for at komme i beskæftigelse. Ledige var derfor forpligtede til at aktivt at søge arbejde fra første ledighedsdag, påtage sig formidlet arbejde, efter 6 måneders ledighed begynde at søge udenfor ens faglige område, deltage i aktiveringsforanstaltninger og deltage i udarbejdelsen af individuelle handleplaner. Manglende overholdelse af flere af disse ting, havde dagpengemæssige konsekvenser for den ledige (Larsen og Langager 1998:52-53).

ressourcer og sætte sig ind i en ny og omfattende lovgivning, som ikke altid blev opfattet som entydig (Hansen 1998:27-28).

For det andet muliggjorde reformen også, at a-kasserne kunne få øget indflydelse på, hvad indholdet i ledige medlemmers ledighedsforløb skulle være. I forbindelse med reformerne indførte man, at ledige havde ret til at få udarbejdet en individuel handleplan for, hvordan vedkommende skulle komme tilbage til arbejdsmarkedet og det var AF's ansvar at udarbejde den efter 3 måneders ledighed. A-kasserne var i denne forbindelse forpligtede til at indberette medlemsoplysninger til AF til brug for deres aktiveringsindsats, men de havde ingen formelle eller lovmæssige forpligtelser i forhold til selve udarbejdelsen af handleplanen. De kunne dog vælge at involvere sig i handleplansarbejdet, fx gennem en forberedende vejledningsindsats før handleplanen blev udarbejdet i AF-regi (Larsen m.fl. 1996a:56-57,65). En undersøgelse fra 1996 der har undersøgt det regionale aktiveringssamarbejde mellem AF, a-kasser, kommuner, amter og uddannelsesinstitutioner viste, at der i vid udstrækning blev indgået skriftlige aftaler mellem AF og a-kasserne ift. de individuelle handleplaner, eksempelvis i forhold til, hvilken forberedende vejledning a-kasserne skulle yde og hvordan indsatsen skulle koordineres (Larsen m.fl. 1996a:69-71). Det tyder således på, at det var en indsats, som a-kasserne havde en interesse i at involvere sig i og som de i vid ustrækning søgte at få indflydelse på.

Udover ændringer i det regelsæt som a-kasserne administrerede og deres mulighed for involvering i den forberedende vejledning ift. handleplanerne, så betød Arbejdsmarkedsreformen for det tredje, at a-kasserne, gennem deres tilknytning til fagforeningerne, fik større mulighed for at øve indflydelse på den lokale og regionale arbejdsmarkedspolitik. Udover at introducere en ny aktivlinje, blev der med Arbejdsmarkedsformen også etableret en ny styringsstruktur, hvor ansvaret for at tilrettelægge arbejdsmarkedsindsatsen blev decentraliseret ud fra et rationale om, at indsatsen bedst udføres så tæt på virksomhederne og de ledige som muligt. Denne decentralisering gav bl.a. mere indflydelse til arbejdsmarkedets parter i de nye regionale arbejdsmarkedsråd (RAR), der var med til at fastsætte retningslinjer for indsatsen ud fra regionale og lokale behov. Her var a-kasserne dog ikke formelt repræsenterede, men qua deres tætte kobling til de faglige organisationer, kunne de være med til at præge dagsordenen og beslutningerne i forhold til aktiveringsindsatsen (Hansen 1998:18).

Endelig skal det nævnes, at der i denne periode også kom mere politisk fokus på det tilsyn staten førte med a-kasserne. Tilbage i 1960'erne og frem til de første år af 1970'erne var tilsynet ikke særlig højt prioriteret, bl.a. fordi der var fuld beskæftigelse, men i takt med at arbejdsløsheden steg og statens udgifter til arbejdsløshedsdagpenge blev øget, begyndte man at opprioritere den kontrol staten førte med a-kasserne gennem deres tilsynsvirksomhed (Hansen 1998:17). Ifølge litteraturen var der især fra slutningen af 1970'erne og i 1980'erne politisk debat omkring især fejl i a-kassernes administration og udbetalinger. Ifølge Hansen så blev der bl.a. indført et krav om, at lønindtægt skulle dokumenteres, når a-kasserne skulle beregne dagpenge og det resulterede i, at a-kassernes fejludbetalinger blev halveret i årene fra 1979 til 1984 (Hansen 1998:17). Pedersen peger

også på en tilsvarende debat i midten af 1980'erne, hvor der kom en række forslag til forenklinger i regelsættet, der kunne nedbringe fejludbetalinger yderligere (Pedersen 2007:90). I 1990'erne var det især a-kassernes rådighedsvurderinger, der blev gjort til genstand for politisk opmærksomhed og det skete som et led i de ændringer, der løbende blev foretaget af Arbejdsmarkedsreformen fra 1993, hvor regelsættet omkring aktiveringsindsatsen gradvist blev strammet op (Larsen m.fl. 1996a:49). Undersøgelser havde vist, at de rådighedsvurderinger, der blev lavet i a-kasseregi ofte var fejlbehæftede og ifølge Simonsen så var det tilfældet for op mod hver fjerde rådighedssag (Simonsen 2007:304). For at rette op på dette blev a-kasserne underlagt et intensiveret rådighedstilsyn og i 1996 blev der oprettet et særligt rådighedstilsyn i Direktoratet for Arbejdsløshedsforsikring, som dels var ansvarlig for at udføre det intensiverede rådighedstilsyn og som samtidig overvågede al administration i a-kasserne (Hansen 1998:19; Simonsen 2007:304).

Som jeg var inde på i afhandlingens kapitel 1 er det statslige tilsyn blevet udvidet betragteligt frem til i dag og det rummer i dag et detaljeret tilsyn med samtlige opgaver, som a-kasserne udfører på vegne af staten. Måden hvorpå der føres tilsyn er bl.a. gennem stikprøvekontrol og tilsynsbesøg, men kommer imidlertid også udtryk gennem de såkaldte benchmarkinger, der har eksisteret siden starten af årtusindeskiftet og som blev sat i værk ud fra et politisk ønske om at tilskynde a-kasserne til at blive mere effektive og fokusere mere på kvalitet i deres opgaveløsning (Arbejdsdirektoratet 2004). A-kasserne sammenlignes derfor i dag på en række forskellige parametre, som eksempelvis deres administrationsomkostninger, rettidighed af forskellige samtaler, fejlbedømmelser, klagesager osv.

4.7.4. Det nye årtusinde – andre aktører, velfærdsreform og samarbejdsaftaler

Hvor 1990'erne var en tid med mange forandringer i arbejdsmarkedspolitikken og på beskæftigelsesområdet, så er det samme tilfældet for det nye årtusinde, hvor en borgerlig regering i 2001 kom til magten. Omkring karakteren af arbejdsmarkedspolitikken kan man helt overordnet sige, at VK-regeringen fortsatte i den aktivlinje, der allerede var blevet lagt i 1990'erne, men drejede den i mere socialt disciplinerende retning, idet de i endnu større udstrækning end tidligere tog afsæt i, at manglende motivation og manglende incitamenter var den primære årsag til arbejdsløshedsproblemet. De instrumenter der blev taget i anvendelse for at nedbringe ledigheden, handlede derfor om, i endnu højere grad end tidligere, at skærpe lediges incitamenter til at tage og søge arbejde. Det skete fx gennem tiltag som at lægge et loft over kontanthjælpen og forkorte dagpengeperioden (Bredgaard m.fl. 2011:22-23). Udover at ændre ved indholdet i og karakteren af arbejdsmarkedspolitikken så var det også under VK-regeringen, at styringen og organiseringen af beskæftigelsesområdet forandrede sig markant, da det enstrengede kommunale beskæftigelsessystem blev en realitet i 2009, hvilket også blev beskrevet i kapitel 1.

I relation til a-kassernes opgavevaretagelse og involvering i arbejdsløshedsbekæmpende foranstaltninger er der imidlertid en række yderligere forandringer i det nye årtusinde, som er centrale at trække frem. Det drejer sig dels om indførelsen af andre aktører i 2002, om

Velfærdsaftalen i 2006 og om de senere års udbredelse af samarbejdsaftaler mellem a-kasserne og de kommunale jobcentre.

I 2002 kom reformen 'Flere i Arbejde', som lagde de første sten til det enstrengede beskæftigelsessystem, vi kender i dag, idet man her harmoniserede beskæftigelsesindsatsen for forsikrede såvel som ikke forsikrede ledige ved at indføre en række tiltag, der var gældende for begge grupper og ved at indføre en mere ensartet praksis i de systemer, der håndterer ledige. Det var imidlertid også i denne reform, at fænomenet 'andre aktører' blev introduceret som en ny type af aktør i beskæftigelsesindsatsen og det skete ud fra et rationale om, at beskæftigelsesindsatsen ville blive mere effektiv gennem brugen af disse aktører (Skov m.fl. 2009:52). Idéen var, at andre aktører kunne anvendes i sagsbehandlingen såvel som i aktiveringsindsatsen, hvis de havde en særlig ekspertise i forhold til nogle bestemte målgrupper og de skulle fungere og agere på markedslignende vilkår, hvor deres ydelser kunne købes af kommunerne og AF. Andre aktører kunne eksempelvis være private firmaer, uddannelsesinstitutioner, a-kasser, faglige organisationer eller foreninger (Skov m.fl. 2009:51).

Ordningen med andre aktører kan på den ene side tolkes som et udtryk for en liberal markedsideologi, men den blev faktisk en realitet gennem et bredt forlig i Folketinget, hvor bl.a. Socialdemokratiet deltog og også fagbevægelsen gav udtryk for, at de så positivt på en sådan ordning. Dette hænger formentlig sammen med, at fagbevægelsen ofte har rettet en kritik mod AF for ikke at være gode nok til at hjælpe forsikrede ledige medlemmer og var derfor positivt indstillede overfor, hvis de faglige organisationer og a-kasserne kunne komme til at spille en mere central rolle (Skov m.fl. 2009:54). En undersøgelse fra Det Nationale Forskningscenter for Velfærd har imidlertid vist, at a-kassernes andel på markedet for andre aktører er ganske lille på trods af, at de har fået muligheden for at agere som andre aktører. Ifølge undersøgelsen så udgjorde a-kasser og fagforeninger kun cirka 3-4 % af samtlige andre aktører i 2006 og denne andel havde været faldende i forhold til to år tidligere (Skov m.fl. 2009:101-102).

En anden central reform for a-kasserne er Velfærdsaftalen, der blev indgået i 2006 som et forlig mellem VK-regeringen, Socialdemokratiet, Dansk Folkeparti og Det Radikale Venstre og som blev en realitet fra og med 2007. Velfærdsaftalen var rettet mod at igangsætte initiativer og tiltag på en række forskellige områder, der skulle kunne fremtidssikre væksten og velfærden i Danmark (Finansministeriet 2006). En del af aftalen havde til formål at forstærke indsatsen for at nedbringe ledigheden og byggede videre på den mere socialt disciplinerende linje i arbejdsmarkedspolitikken, der allerede var blevet lagt. Konteksten for disse forandringer var også, at der på daværende tidspunkt var økonomisk opsving i Danmark, at ledigheden var på et historisk lavt niveau og at mange brancher manglede arbejdskraft. Derfor var rationalet i aftalen, at det var afgørende:

> 'at sikre reel rådighed og aktiv jobsøgning blandt ledige, samt sikre en hurtig og effektiv formidling af ledige med de kvalifikationer som virksomhederne efterspørger' (Finansministeriet 2006:41).

Som et led i dette blev arbejdsdelingen mellem jobcentrene og a-kasserne ændret og a-kassernes opgavesæt blev udvidet på en række områder ud fra en argumentation om, at det var vigtigt at styrke a-kassens rolle som aktør i beskæftigelsespolitikken og udnytte deres ressourcer bedre, for de har kendskab til deres medlemmers faglige profil og kender beskæftigelsesmulighederne mere indgående, hvilket giver et godt afsæt for at matche ledige hænder med ledige jobs (Finansministeriet 2006:41).

Man kan dog undre sig over, at a-kasserne blev givet en mere central rolle i beskæftigelsesindsatsen under en borgerlig regering, men årsagen skal formentlig findes i, at det var et resultat af et politisk kompromis mellem de partier, der forhandlede om Velfærdsaftalen. I et fælles udspil til velfærdsforhandlingerne fra Socialdemokratiet og Radikale Venstre fremgår det bl.a., at de havde et ønske om, at a-kasserne skulle inddrages mere i beskæftigelsesindsatsen og de stillede forslag om, at a-kasserne skulle have det fulde ansvar for beskæftigelsesindsatsen for alle forsikrede ledige i det første halve år af deres ledighedsforløb (Socialdemokratiet og Radikale Venstre 2006).

Velfærdsaftalen gav dog ikke a-kasserne det fulde ansvar for indsatsen overfor forsikrede ledige i de første 6 måneder af deres ledighed, selv om det var ønskværdigt for nogle af de politiske partier, men på en række områder blev a-kassernes opgavesæt alligevel udvidet. Først og fremmest fik a-kasserne ansvaret for førstegangskontakten med deres medlemmer, når de blev ledige. I dag er det derfor sådan, at når en person der er forsikret i en arbejdsløshedskasse bliver ledig, så skal vedkommende melde sig ledig i jobcentret, hvilket kan ske elektronisk og så er det a-kassens ansvar at afholde en CV-samtale indenfor de første tre ugers ledighed. CV-samtalen skal munde ud i, at den ledige får lavet og oprettet et fyldestgørende CV på jobnet.dk. og det er a-kassens opgave at godkende CV'et. Indenfor den første måned har a-kassen også pligt til at medvirke til kompetenceafklaring og afklare fremtidige jobmuligheder (AK Samvirke 2006:13; Finansministeriet 2006:41). Idet a-kasserne fortsat har en pligt overfor medlemmerne ift. at informere og vejlede om rettigheder, pligter, muligheder, sanktioner mv. under ledighedsforløbet, så er praksis i mange a-kasser, at CV-samtalen kombineres med et møde eller en samtale, hvor der i tillæg informeres om disse ting. Derudover så ønskede man at rådighedssamtalerne fremover skulle være mere systematiske og derfor blev a-kasserne pålagt at indkalde ledige til og afholde rådighedssamtaler hver tredje måned (Finansministeriet 2006:42). Formålet med disse samtaler skulle både være en decideret vurdering af rådigheden, men samtalen skulle samtidig også have fokus på at forbedre den lediges jobsøgning, sådan at mulighederne for beskæftigelse øges (AK Samvirke 2006:14). Endelig så blev a-kasserne forpligtede til mere systematisk at formidle jobs, hvilket er en opgave, der skal foregå løbende som et led i den kontakt a-kasserne i forvejen har med deres ledige medlemmer. Det skulle bl.a. ske ved, at a-kasserne fik adgang til de samme

jobordrer som jobcentrene.[55] Siden Velfærdsaftalen er der ikke ændret betydeligt ved a-kassernes opgavesæt.[56]

For a-kasserne havde Velfærdsaftalen den betydning, at de på et mere formelt plan fik stadfæstet deres position som aktiv arbejdsmarkedspolitisk aktør på linje med de andre aktører i beskæftigelsessystemet og på a-kassesiden gav man også udtryk for, at man var tilfreds med at have fået mere ansvar. Især de fagligt afgrænsede a-kasser argumenterede for, at arbejdet med jobformidling var fornuftigt at placere i a-kasseregi, fordi a-kassernes kendskab til deres medlemmers kvalifikationer og til de faglige områder, medlemmerne arbejder indenfor samt deres tætte forbindelser til arbejdsgiverne gav bedre forudsætninger for at formidle arbejde og betød, at a-kasserne havde lettere ved at matche ledige jobs med ledige hænder end jobcentrene (Enoksen 2006; Madsen & Andersen 2007). På den anden side udtrykte man imidlertid også bekymring for, hvad der ville ske, hvis det viste sig, at a-kasserne ikke formåede at løfte opgaverne. Fordi man var klar over, at man ikke havde fået opgaverne med den borgerlige regerings velvilje, men snarere pga. pres fra oppositionen, så frygtede man, at den borgerlige regering kunne fjerne opgaverne fra a-kasserne igen og placere dem hos jobcentrene, hvis muligheden bød sig (Bræmer 2008). At dette var en reel mulighed kommer til udtryk i den nedenstående udtalelse fra den tidligere Beskæftigelsesminister Claus Hjort Frederiksen ved en tale på en jubilæumskonference i 2007, hvor arbejdsløshedsforsikringens 100 års jubilæum blev fejret. I nedenstående udtalelse forholder han sig specifikt til a-kassernes nye opgave med jobformidling:

> 'Den [jobformidlingsopgaven] bliver en afgørende test for de fagligt afgrænsede a-kassers evne til at formidle udenfor fagområdet. Her er a-kasserne til eksamen, og resultatet vil blive fulgt nøje […] Hvis a-kasserne dumper til eksamen, må vi så overveje, om de skal 'gå om', eller om det er tid til en ny make-over […] Indimellem kan der være behov for det, man i visse amerikanske tv-serier kalder en 'extreme make-over'. Her nøjes man ikke med at glatte ud. Her er der brug for både Botox og kirurgi. Fuld narkose. Alt bliver splittet ad og sat sammen på ny' (Madsen & Andersen 2007).

Samtidig så skal opgaveudvidelsen også ses i den kontekst, at den blev en realitet i samme periode som forandringerne i styringen og organiseringen af beskæftigelsesområdet for alvor tog fart. Beskæftigelsessystemet var endnu ikke helt kommunaliseret, men jobcentrene med delt statslig og kommunal ledelse var blevet en realitet fra og med 2007 og med udsigten til, at der var en mulighed for, at systemet kunne blive rent kommunalt og at a-kassernes opgaver i et sådant system kunne overflødiggøres, især under en borgerlig regering der ikke tænkte særlig positivt om a-kasserne, kunne især jobformidling blive en central opgave for a-kasserne at holde fast i. Kunne

---

[55] Det var også i forbindelse med Velfærdsaftalen, at kravet om at ledige skal logge ind på jobnet.dk en gang om ugen og bekræfte, at de er jobsøgende, blev indført. Ifald den ledige glemmer eller undlader dette et bestemt antal gange, så afmeldes vedkommende jobcentret og der lukkes for adgangen til dagpenge. Indførelsen af skærpede sanktioner ifald ledige ikke møder op til samtaler i beskæftigelsessystemet blev også indført med denne aftale og tidspunktet for ret og pligt til aktivering for personer over 30 år blev fremrykket til 9 måneder. Hele aftaleteksten kan ses i Finansministeriet 2006.

[56] I 2009 blev a-kasserne dog pålagt at afholde sygesamtaler med ledige medlemmer. Denne opgave blev dog forholdsvis hurtigt fjernet igen.

man vise, at man var bedre til at bringe ledige medlemmer i arbejde end jobcentrene, så var jobformidlingen en opgave, der ville være vanskelig at tage fra a-kasserne og det kunne være med til at sikre a-kasserne indflydelse såvel som overlevelse fremover. At det var denne forståelse der prægede centrale aktører i a-kasseverdenen kommer til udtryk i følgende citat fra den tidligere sekretariatschef i a-kassernes brancheorganisation AK Samvirke:

> 'Vi er til eksamen, ingen tvivl om det […] Vi har ét skud i bøssen og det skal ramme skiven. Gør det ikke det, bliver formidlingen vel taget fra os igen. Dernæst får vi et dårligt image og dermed mindre indflydelse på arbejdsmarkedspolitikken, hvilket ville være en katastrofe. Så jo, a-kassernes fremtid er på spil i denne sag' (Enoksen 2006).

Bevidstheden om, at a-kasserne er sat under pres har formentlig en betydning for, at der i de senere år er sket en bevægelse i retning af, at a-kasserne selv forsøger at få mere indflydelse på den aktive beskæftigelsesindsats. Det sker bl.a. ved, at flere og flere a-kasser selv har taget initiativ til at indgå i samarbejde med de kommunale jobcentre om at overtage dele eller hele beskæftigelsesindsatsen for forsikrede ledige. Det er især a-kasserne på LO-området, der har været særligt aktive gennem konceptet om 'partnerskabsaftaler'. Her tilbydes jobcentrene typisk, at LO-kasserne overtager hele indsatsen for forsikrede ledige i de første 9 måneders ledighed. Det betyder, at et a-kassemedlem der bliver ledig, skal melde sig ledig på jobcentret, når ledigheden indtræffer, men har derefter kun kontakt med a-kassen frem til tidspunktet for, hvornår den ledige skal aktiveres og a-kassen overtager således de samtaler, der normalt er placeret i kommunalt regi. Det har været ambitionen at få etableret så mange partnerskaber som overhovedet muligt bl.a. ud fra et rationale om, at det kan styrke a-kassernes og de faglige organisationers indflydelse på beskæftigelsesindsatsen, at det kan gøre a-kasserne og fagforeningerne mere synlige overfor deres medlemmer og give mere tilfredshed hos medlemmerne.[57] For nogle a-kasser og deres tilknyttede faglige organisationer lader involveringen i partnerskabsaftalerne således både til at være en strategi for at øge indflydelse i et beskæftigelsessystem, der er blevet kommunalt såvel som en måde, hvorpå a-kassen og den faglige organisation kan appellere mere til medlemsskaren. Omfanget af partnerskabsaftalerne er imidlertid beskedent. I midten af 2010 var der ifølge 3F indgået 10 aftaler, som var i drift, mens 18 kommunerne havde sagt nej. Der var dog enten forhandlinger eller overvejelser i gang i et større antal kommuner (Fagligt Fælles Forbund 2010:26).

Et af de mere omtalte samarbejder mellem a-kasser og kommuner er et samarbejdsforsøg mellem Københavns kommunes Beskæftigelses- og Integrationsforvaltning og fire a-kasser i Københavns-området (Metals A-kasse, 3F's a-kasse, FOA's A-kasse og TIB's a-kasse), der blev gennemført fra 1. december 2009 til 31. december 2010. I forsøget fik de fire a-kasser ansvaret for beskæftigelsesindsatsen for deres ledige medlemmer i de første 26 uger af deres ledighedsforløb. A-kasserne var derfor ansvarlige for at afholde alle lovpligtige samtaler i perioden og de fik mulighed for at visitere til et 10-ugers forløb i en jobklub hos en privat udbyder, hvor der blev sat

[57] Dette uddybes nærmere i caseanalyserne i kapitel 7 og 8.

særlig fokus på at understøtte ledige i aktiv jobsøgning.[58] A-kasserne måtte ikke udarbejde jobplaner med aktiveringstilbud, men de kunne indstille til jobcentret, at bestemte tilbud burde iværksættes (Mploy 2011:3-4). En evaluering af forsøget har vist, at for de nyledige der deltog i forsøget, var der gode jobeffekter. Efter 18 uger var omkring 60% igen i beskæftigelse, hvilket vurderes som en høj jobeffekt (Mploy 2011:8,13). Evalueringen viste imidlertid også, at jobeffekten hos a-kasserne er den samme som i jobcentret (Mploy 2011:8). At dømme ud fra denne undersøgelse er a-kasserne derfor hverken markant bedre eller dårligere end jobcentrene.[59] Forsøget har imidlertid mundet ud i, at ordningen i 2011 blev gjort permanent og blev udvidet til at gælde alle a-kasser i Københavnsområdet. Dvs. at alle a-kasser i København nu har fået mulighed for at overtage beskæftigelsesindsatsen for forsikrede ledige i de første 6 måneders ledighed (Løvgreen 2011).

4.7.5. Opsummering – udvidelse af a-kassernes opgavesæt

Igennem dette sidste afsnit af a-kassernes historie er det blevet tydeligt, hvordan der i de sidste 20 til 30 år er sket en betydelig udvidelse af a-kassernes opgavesæt, sådan at de har bevæget sig fra at være rene administratorer i slutningen af 1960'erne til i dag også at have en central rolle i den aktive beskæftigelsesindsats. De første spor til dette blev lagt tilbage i 1978, hvor a-kasserne igen fik mulighed for at anvise arbejde, men det var nok især a-kassernes involvering i ATB- og UTB-ordningerne adskillige år senere, der mere formelt gav dem status som mere end administratorer af en forsørgelses- og forsikringsordning. I nyere tid er det især den opgaveudvidelse der fulgte af Velfærdsaftalen, som for alvor har gjort a-kasserne til centrale aktører i den aktive beskæftigelsesindsats på linje med de andre aktører på området og noget tyder på, at flere og flere a-kasser satser strategisk på at få mere indflydelse på dette område, fx gennem de ovenfor omtalte samarbejds- og partnerskabsaftaler.

4.8. Delkonklusion

Formålet med denne første delundersøgelse har været, gennem en analyse af vigtige begivenheder og perioder i a-kassernes historie, at give en forståelse af, hvad a-kasserne egentlig er for fænomener og hvordan og hvorfor de har udviklet sig til det, de er i dag. Afslutningsvist summeres der op på denne delanalyse ved at relatere a-kassernes historiske udvikling til den opstillede analyseramme og ad den vej vise, hvordan a-kasserne historisk set har bevæget sig mellem staten, markedet og det civile samfund og hvordan disse dele af omgivelserne har været og fortsat er med til at præge a-kasserne og rammesætte det arbejde, der finder sted deri.

Ser man på først på a-kassernes opståen ud fra analyserammen, så kan man tolke, at de oprindeligt er opstået som organisationer knyttet til det civile samfund, idet det var de faglige organisationer, der oprettede understøttelseskasser ud fra et rationale om, at der var behov for at hjælpe deres medlemmer i perioder uden arbejde. Hurtigt fik a-kasserne dog en relation til den statslige sfære,

[58] Den private udbyder var Arbejdsmarkedsservice København, som er et fagforeningsejet firma.
[59] Man skal dog være varsom med tolkningen af disse resultater, da det er et generelt problem ved effektevalueringer, at det er vanskeligt at isolere, hvad der er udslagsgivende for, at en ledig opnår beskæftigelse.

idet det i starten af 1900-tallet fra politisk hold blev besluttet at give offentlig medfinansiering til a-kasserne, hvilket betød, at de blev underlagt en række statslige krav og at de skulle have en statsanerkendelse for at kunne opnå tilskud. Dermed har a-kasserne altid haft en relation til og er blevet præget af både civilsamfundssektoren såvel som statssektoren. Man kan dog formode, at fordi a-kasserne har deres udspring i eller tæt på de faglige organisationer, så har de historisk set oplevet en særlig stor prægning eller påvirkning fra det civile samfund som omgivelse og har haft deres primære forankring heri. Derfor kan man forestille sig, hvis man følger logikken fra vektorteorien, der blev præsenteret i kapitel 3, at det civile samfund som logik eller handlingsrationale også har været særligt dominerende i a-kasserne og har været med til at præge og forme dem. Med en terminologi fra vektorteorien kunne man sige, at a-kasserne historisk set har haft en normativ vektor, der har trukket dem mest i retning af det civile samfund, men samtidig også i retning af staten.

Som vist i analysen spillede staten tidligere en mindre rolle ift. a-kasserne end de gør i dag og tidligere havde de mindre kontrol over arbejdsløshedsforsikringen. Det er bl.a. blevet vist i analysen, hvordan det i a-kassernes første leveår mest var de faglige organisationer, der havde kontrol med ordningen og hvordan statens indflydelse var mere begrænset. Analysen viser dog også, hvordan a-kassernes relation til staten har ændret sig over tid og hvordan der er sket en bevægelse i retning af, at a-kasserne er blevet mere afhængige af staten og at deres forpligtelser overfor staten er blevet større. Hermed er der historisk set sket nogle påvirkninger fra eller træk mod staten, som vektorteorien taler om. Et eksempel er reformerne i slutningen af 1960'erne, hvor en ny finansieringsmodel blev indført, da staten overtog den marginale ledighedsrisiko, hvilket har øget a-kassernes afhængighed af denne del af omgivelserne, idet der var her, at a-kasserne for alvor blev administratorer af statens midler og ikke blot fik et tilskud af en vis størrelse. Mere nutidige eksempler er den bevægelse, der er sket, hvor a-kasserne er kommet til at administrere flere og flere opgaver på vegne af staten og hvor de er blevet mere og mere involveret i forskellige arbejdsløshedsbekæmpende foranstaltninger. Samtidig er statens tilsyn med og kontrol over a-kasserne også blevet større og mere indgribende over tid. Følges forståelsen i analyserammen og vektorteorien kan dette betyde, at a-kassernes normative vektorer over tid har ændret sig og har trukket a-kasserne mere i retning af staten. Idet analysen ikke går ned på det organisatoriske niveau, kan dette være vanskeligt at afgøre, men man kan formode, at det at staten kræver mere af a-kasserne end tidligere og fører mere tilsyn og har mere kontrol med dem gør, at a-kasserne må orientere sig mere i denne retning og det kan få den normative vektor til at bevæge sig mere i retning af staten.

Historisk set har markedssektoren og påvirkninger herfra haft ingen eller i hvert fald mindre betydning for a-kasserne. Idet a-kasserne opstod som fagligt afgrænsede og i tilknytning til de forskellige faglige organisationer, har det altid været givet, hvilke faggrupper de forskellige a-kasser kunne organisere og derfor har konkurrence mellem a-kasserne som sådan ikke været udbredt, om end der dog historisk set er nogle eksempler på a-kasser, der har haft overlappende medlemsgrupper og hvor der har været konflikter mellem hvem, der skulle forsikre hvilke

grupper. Man skal derfor ganske langt op i a-kassernes historie, før der blev skabt et egentligt marked og før markedssektoren for alvor begynder at præge a-kasserne, men det skete, som beskrevet i analysen og i kapitel 1, i 2002, da Frihedspakken blev indført. Som jeg har været inde på, betyder dette, at a-kasserne kan vælge at blive tværfaglige og optage alle typer af medlemsgrupper og at den enkelte har frit valg til at vælge den a-kasse, vedkommende ønsker. Dermed er der for alvor åbnet op for at konkurrere om medlemmer. Set i relation til analyserammen betyder dette, at a-kasserne er trådt ind i markedssektoren og derfor også skal forholde sig til at fungere i et marked og på markedsbetingelser i en udstrækning som de ikke tidligere har skullet. Følges tanken i vektorteorien vil det betyde, at den normative vektor i a-kasserne ikke kun bevæger sig mellem staten og det civile samfund, men også i retning af markedet.

Kapitel 5: Forskelle og ligheder mellem a-kasserne

Mens den foregående delanalyse handlede om den historiske udvikling indenfor det samlede a-kassefelt for at få en forståelse af, hvordan og hvorfor a-kasserne har udviklet sig til det, de er i dag, så tegnes der i denne delanalyse derimod et mere nutidigt billede af a-kasserne, hvor der gås mere i dybden med forskelle og ligheder mellem de a-kasser, der eksisterer i dag. Det er derfor en analyse, der ikke længere kun befinder sig på det organisatoriske feltniveau, men som også bevæger sig ned på det organisatoriske niveau jf. analyserammen som blev opstillet i kapitel 3. Formålet med delanalysen er dels at få en forståelse af, hvordan nutidens a-kasser er udfordrede af de forandringer, der sker på a-kassefeltet og dels blive klogere på, hvordan de forholder sig til og reagerer på noget af det pres, de udsættes for. Samtidig skal indsigterne fra denne delanalyse anvendes som et afsæt til at kunne udvælge og lave en mere dybdegående undersøgelse af et mindre antal a-kasser i den tredje delanalyse, som er kvalitativ.

Idet det her er en ambition at sammenligne samtlige a-kasser på a-kassefeltet, er en kvantitativ fremgangsmåde valgt, fordi den gør det muligt at sammenligne et større antal enheder på en række kvantificerbare parametre. Derfor er forskelligt kvantitativt materiale anvendt til denne delanalyse. Materialet er dog ikke blevet konstrueret specifikt i forhold til at kunne besvare afhandlingens undersøgelsesspørgsmål, men der er derimod søgt efter forskelligt allerede eksisterende talmateriale. Derfor ligger der også flere forskellige datakilder til grund for de analyser, der præsenteres i dette kapitel, som der er foretaget egne beregninger ud fra. Datakilderne er dels udtræk fra Danmarks Statistiks Statistikbank og Jobindsats.dk som er en service under Arbejdsmarkedsstyrelsen, der samler centrale tal om overførselsmodtagere og beskæftigelsespolitik. Derudover er talmateriale fra a-kassernes tilsynsmyndighed anvendt, som enten allerede er offentligt tilgængeligt gennem forskellige notater og rapporter eller som tilsynsmyndigheden venligst har udleveret. Endelig har Det Nationale Forskningscenter for Velfærd udlånt to datasæt fra en større spørgeskemaundersøgelse, der blev udført blandt a-kassernes mellemledere og medarbejdere i 2008 i forbindelse med et forskningsprojekt omkring a-kassernes rolle i den aktive beskæftigelsespolitik. For hver beregning angives det, hvilket talmateriale der ligger til grund og i bilagsmappen er det oprindelige talmateriale samt beregningerne vedlagt.

At denne delanalyse er baseret på eksisterende talmateriale, som ikke er blevet konstrueret til formålet, betyder, at der er nogle begrænsninger for, på hvilke parametre det er muligt at sammenligne a-kasserne. Derfor giver denne delanalyse ikke et fuldstændigt overblik over, hvor

udfordrede a-kasserne er, ligesom der heller ikke gives indsigt i samtlige måder, hvorpå a-kasserne forholder sig til og reagerer på det pres, de er udsat for. De sammenlignes snarere på nogle mere enkeltstående parametre, som det indsamlede talmateriale har givet mulighed for.
Idet dette er en analyse, som handler om forskelle og ligheder ved de forskellige a-kasser, påbegyndes kapitlet med en kort oversigt over, hvad det egentlig er for a-kasser, der eksisterer i dag, som uddyber a-kassebeskrivelsen fra kapitel 1 (afsnit 1.2.). Her knyttes også et par kommenterer til, hvordan antallet af a-kasser har udviklet sig over tid og det vises, hvordan der er sket en udvikling i retning af, at flere og flere a-kasser slår sig sammen, hvormed flere af nutidens a-kasser har fået noget bredere faglige profiler end tidligere (afsnit 5.1). Dernæst starter den egentlige sammenligning af a-kasserne på de kvantitative parametre. Først sammenlignes udviklingen i a-kassernes medlemstal i de senere år, hvor der ses på, om a-kasserne har mistet medlemmer eller haft medlemstilgang. Formålet med dette er at få en bedre forståelse af, om nogle a-kasser er særligt udfordrede ift. i forhold til medlemsfald (afsnit 5.1.). Dernæst sammenlignes a-kassernes ledighedstal, både de aktuelle ledighedstal og de senere års udvikling i ledigheden. Dette gøres for at vurdere, om nogle a-kasser er særligt pressede af at have mange ledige at skulle håndtere, hvilket eksempelvis kan udfordre dem i forhold til deres løsning af myndighedsopgaver (afsnit 5.2.). Derefter ses der på a-kassernes udgifter til administration og på deres administrationsbidrag, dvs. hvad et medlemskab hos dem koster (afsnit 5.4 og 5.5.). I analyserammen blev der argumenteret for, at a-kasserne er under pres for at bevæge sig mere i retning af at agere som markedsaktører og en indikation på, om man indadtil i a-kasserne er begyndt at tænke mere markedsmæssigt kunne være, hvis man er blevet mere opmærksom på omkostninger, effektivitet og priser. Dette kan eksempelvis indfanges ved at se nærmere på a-kassernes udgifter til deres administration og på niveauet for deres administrationsbidrag, som dels kan sige noget om, hvor dyr eller billig deres drift er og hvor dyrt eller billigt prisen på medlemskabet er. Afslutningsvist ses der på, hvilke holdninger a-kassernes medarbejdere har til det beskæftigelsespolitiske rationale, som myndighedsopgaverne bygger på og hvordan de vurderer effekten af de forskellige lovpligtige redskaber, som de skal tage i anvendelse, når de møder ledige medlemmer (afsnit 5.6.). Dette er altså et spørgsmål om at afdække, hvordan de forholder sig til de myndighedsopgaver, de er forpligtede til at løse, hvor man kan argumentere for, at hvis de slutter op omkring dem, er det måske også lettere at agere i en rolle som myndighed, mens det omvendt kan være sværere, hvis medarbejderne enten er uenige i dem eller ikke anser dem som værende hensigtsmæssige. Det er altså relation til staten, der afdækkes her jf. analyserammen.

5.1. Et overblik over nutidens a-kasser

Først knyttes der et par kommenterer til, hvad der er for a-kasser, der eksisterer i dag og hvordan udviklingen i både antallet og typer af a-kasser har været.

I figur 5.1. er illustreret, hvordan antallet af a-kasser og antallet af a-kassemedlemmer har udviklet sig over tid. Figuren viser perioden fra 1907, da a-kasserne fik statsanerkendelse og frem til 2012. Målingerne derimellem er med 5års mellemrum (1910, 1915, 1920 osv.). Antallet af a-kasser kan

aflæses på venstre side af aksen, mens udviklingen i antallet af medlemmer kan aflæses på højre side.

Figur 5.1. Antal a-kasser og antal a-kassemedlemmer 1907-2012

Kilde og opgørelsesmetode: se bilag 4.

Figuren viser, at der i 2012 var 27 statsanerkendte a-kasser, hvilket er lavere end det antal, der fik statsanerkendelse i 1907 (34 stk.). Figuren viser også, at antallet af a-kasser steg kraftigt fra statsanerkendelsen og frem til midten af 1930'erne (70 stk. i 1935), men lå nogenlunde stabilt frem til midten af 1960'erne med mellem 64 og 70 a-kasser. At antallet af a-kasser steg så kraftigt i de første årtier er formentlig et udtryk for, at der i starten af a-kassernes levetid var et stort behov for at få oprettet a-kasser, der matchede de mange forskellige faggrupper, der på daværende tidspunkt var på arbejdsmarkedet og som havde behov for at forsikre sig.

Ser man på a-kassernes medlemstal, så viser figuren også, hvordan der helt frem til midten af 1990'erne har været en stadig tilstrømning af medlemmer. Stigningen ser nogenlunde konstant eller jævn ud frem til starten af 1970'erne, hvor der sker en stærk stigning, hvilket der er flere årsager til. Det handler dels om, at krisen i starten af 1970'erne skabte høj ledighed, som gjorde, at flere fik brug for at forsikre sig mod arbejdsløshed. Dernæst blev efterlønsordningen etableret i slutningen af 1970'erne, hvilket også har medvirket til at øge medlemstallet og så var perioden også præget af, at nye grupper fik adgang til at forsikre sig, bl.a. deltidsansatte, nyuddannede og selvstændige. Disse forskellige faktorer har formentlig ledt til, at flere og flere har fundet forsikringen attraktiv, hvilket afspejler sig i medlemstallet. Ordningen med at forsikre sig mod arbejdsløshed i en a-kasse har derfor over tid udviklet sig til at være en ordning for alle grupper på arbejdsmarkedet.

I forhold til antallet af a-kasser viser figuren også, hvordan det har været nedadgående allerede fra midten af 1960'erne, men med en lille stigning i slutningen af 1970'erne og i dag er antallet færre, end da ordningen blev etableret tilbage i 1907. Egentlig skulle man forvente, at det først ville være i forbindelse med indførelsen af Frihedspakken i 2002, at det for alvor blev vanskeligt for nogle a-kasser at overleve, fordi der blev etableret en konkurrencesituation og at det derfor først var her, at antallet for alvor begyndte at falde. Når antallet har været nedadgående i de sidste mange år, hænger det bl.a. sammen med, at kravet for hvor mange medlemmer en a-kasse som minimum skal have for at opretholde statsanerkendelsen løbende er blevet skærpet. I 1970 blev medlemstallet ændret fra 100 til 1000, i 1979 blev det hævet til 5000 og i 2002 blev det forhøjet til minimum 10.000 medlemmer (Pedersen 2007:85,97; Ploug m.fl. 1992: 21-22), hvilket har gjort det vanskeligt for især de mindre a-kasser at overleve, som derfor har været nødsaget til enten at slå sig sammen med andre små a-kasser eller blive optaget i større a-kasser.[60] Et eksempel på en lidt særpræget sammenlægning er den tidligere Maritim A-kasse for fiskere og søfolk, der i 1990 slog sig sammen med artisterne som følge af, at de havde vanskeligt ved at opfylde kravet om 5000 medlemmer (Ploug m.fl. 1992:54). Senere er de blevet lagt sammen med også Malerfagets a-kasse og Blik- og Rørarbejdernes a-kasses, som i dag fungerer under navnet Byggefagenes A-kasse. A-kassen er med sine cirka 17.000 medlemmer en af de mindste a-kasser i landet. Af andre eksempler på sammenlægninger mellem mindre a-kasser kan nævnes, at Journalisternes A-kasse i 2003 blev fusioneret med Erhvervssproglig A-kasse og blev til a-kassen for Journalistik, Kommunikation og Sprog. Denne a-kasse er også en af de mindre med cirka 20.000 medlemmer. Hvor de førnævnte a-kasser holdt sig til at fusionere med andre a-kasser indenfor samme hovedområde, er der også et nyere eksempel på, at to a-kasser fra hver deres hovedområde har fusioneret, da STA (a-kassen for stats- og teleansatte) der var tilknyttet LO's område fusionerede med PROSA's a-kasse (for IT-professionelle og merkonomer), som var knyttet til FTF's område og blev til Min A-kasse. Det er imidlertid ikke kun de mindre a-kasser, der fusionerer, men også hos de større a-kasser og deres tilhørende forbund, ses samme udvikling. Eksempelvis så fusionerede det tidligere Specialarbejderforbund SID og a-kasse i 2005 med Kvindeligt Arbejderforbund og deres a-kasse og blev til Fagligt Fælles Forbund og Fagligt Fælles Forbunds A-kasse. 3F og 3FA har senere optaget både Restaurationsforbundet og Forbundet Træ, Industri og Byg med deres tilhørende a-kasser.

Helt generelt ses der derfor en tendens til, at de mere specifikke fagopdelinger der historisk set har præget a-kasseområdet brydes ned og flere a-kasser har fået bredere faglig profiler, hvor de godt nok stadigvæk kan henvende sig til bestemte faglige grupper, men det er ikke længere nødvendigvis kun én specifik faggruppe. A-kasser for frisører, malere, ansatte i forsvaret, pædagogmedhjælpere og grafikere eksisterer eksempelvis ikke længere. Der er dog stadig a-kasser, som fortsat har en meget specifik faglig profil, fx a-kasser for socialpædagoger, lærere og pædagoger og ansatte indenfor elbranchen. Som beskrevet i kapitel 1 har en del a-kasser efter Frihedspakkens indførelse valgt at blive tværfaglige og det gør sig i dag gældende for 13 ud af de

[60] Kravet om 10.000 medlemmer i 2002 gjaldt for nye a-kasser. Allerede eksisterende a-kasser skulle først opfylde kravet ultimo 2007 (Pedersen 2007:97).

27 a-kasser. De fleste har dog valgt at holde fast i at promovere sig til et bestemt segment på arbejdsmarkedet, selv om de er tværfaglige og det er derfor kun få a-kasser, der henvender sig til samtlige fag og brancher på arbejdsmarkedet. I tabel 5.1. er en oversigt over de 27 a-kasser, der eksisterer i dag, hvilke faglige områder de henvender sig til og om de er fagligt afgrænsede eller tværfaglige. Der er også angivet, hvilket hovedområde de er knyttet til eller om de står udenfor.

Tabel 5.1. Oversigt over a-kasserne

Hoved-område	A-kasse	Målgruppe	Tværfaglig (T) eller fagligt afgrænset (F)
LO	Byggefagenes a-kasse	Blikkenslagere, malere, fiskere, også a-kasse for medlemmer af Dansk Artistforbund	F
	Elfagets a-kasse	Elbranchen	F
	Faglig Fælles a-kasse	Faglærte, ufaglærte og kortuddannede indenfor bl.a. industri, transport, byggeområdet, det grønne område og hotel og restauration	F
	Fag og Arbejdes a-kasse	Offentligt ansatte indenfor social- og sundhedssektoren, den pædagogiske sektor, kost, service og teknik, fx social- og sundhedsassistenter, handicaphjælpere og buschauffører	F
	Funktionærernes og Servicefagenes a-kasse	Henvender sig til medlemmer af Serviceforbundet, hvilket bl.a. tæller flypersonale, ejendoms- og servicefunktionærer, mejerister, vagter og optikere	F
	Fødevareforbundets a-kasse	Slagteri, mejeri, bageri, tobak og sukkervarer	F
	HK's a-kasse	Handel og kontor	F
	Metals a-kasse	Faglig uddannelse indenfor metalområdet	F
	Min a-kasse	Alle, er en fusion mellem a-kassen for stats- og teleansatte fra LO-området og a-kassen PROSA (tidligere IT- og Merkonomernes A-kasse) fra FTF's område og rummer derfor også faggrupper derfra.	T
	Socialpædagogernes a-kasse	Socialpædagoger, pædagogisk personale på døgninstitutioner m.v.	F
	Teknikernes A-kasse	Teknikere, konstruktører, designere	F
FTF	BUPL's a-kasse	Pædagoger og klubfolk	F
	Lærernes A-kasse	Lærere	F
	Danske Sundheds-organisationers a-kasse	Sygeplejersker, fysioterapeuter, jordmødre, bioanalytikere m.m.	F
	Funktionærernes og Tjenestemændenes a-kasse	Alle indenfor FTF-området, bl.a. socialrådgivere, politibetjente og kunstnere	T
AC	Akademikernes a-kasse	Alle akademikere	T
	A-kassen for Journalistik, Kommunikation og Sprog	Personer der arbejder med formidling, typisk Journalister og kommunikations- og sproguddannede	T
	CA a-kasse	Business, ledelse og økonomi	T
	Ingeniørernes A-kasse	Ingeniører og maskinmestre	F
	Magistrenes A-kasse	Alle akademikere, men særlig tilknytning til Dansk Magisterforening og Gymnasieskolernes Lærerforening	T
Lederne	Ledernes a-kasse	Ledere	T
Udenfor	Business Danmarks a-kasse	Salg og marketing	T
	DANA	Selvstændige	T
	ASE	Alle	T
	Det faglige Hus' a-kasse	Alle	T
	Kristelig a-kasse	Alle	T
	Frie Funktionærers a-kasse	Funktionærer	T

Kilde: a-kassernes hjemmesider og a-kassernes vedtægter samt AK Samvirkes hjemmeside. I bilag 1 kan ses en mere udførlig oversigt over de 27 a-kassers tilhørsforhold og optagelsesområder.

Som tabellen viser, er der flest a-kasser på LO's område og de retter sig mod forskellige grupper af ufaglærte, faglærte og kortuddannede. Det er eksempelvis på LO's område, at man finder a-kasser for forskellige grupper af håndværkere, fabriksansatte, ansatte indenfor handel og kontor og forskellige ufaglærte og faglærte grupper indenfor social- og sundhedssektoren. De fleste a-kasser på LO-området har bibeholdt de faglige afgrænsninger, men der er forskel på, hvor specifik en faglig profil, de har. Elfagets A-kasse og Socialpædagogernes A-kasse dækker eksempelvis mere snævre faglige områder end eksempelvis 3FA og Byggefagenes A-kasse gør. Kun en enkelt a-kasse på LO-området, Min A-kasse, er helt tværfaglig og den kan også betegnes som værende atypisk i forhold til de andre a-kasser på LO-området. Som nævnt tidligere opstod den i 2010 som en fusion mellem to a-kasser fra hver deres hovedområde og selv om den stadig rummer de faggrupper, der var i de to a-kasser, der fusionerede, så promoverer den sig i dag som en a-kasse for alle grupper på arbejdsmarkedet.[61]

FTF-området som primært dækker området med mellemlange uddannelser har fire a-kasser, hvoraf de tre er fagligt afgrænsede og henvender sig til enten pædagoger og klubfolk, lærere eller sundhedspersonale. En enkelt a-kasse (FTF-A) er tværfaglig og optager alle typer af medlemmer med mellemlange uddannelser. PÅ AC-området som rummer det akademiske arbejdsmarked er der fem a-kasser. Her er det kun Ingeniørernes A-kasse, der er fagligt afgrænset, mens de fire andre er tværfaglige. Akademikernes A-kasse retter sig mod alle grupper på det akademiske arbejdsmarked, mens de resterende tre har mere specifikke målgrupper i det akademiske segment. Hos Ledernes Hovedorganisation er der kun en enkelt a-kasse tilknyttet, nemlig Ledernes A-kasse, som også er tværfaglig, men som henvender sig til personer på arbejdsmarkedet, der befinder sig i lederpositioner.

Derudover er der den gruppe af a-kasser, der står udenfor hovedorganisation. Som beskrevet i kapitel 1 er det dels de a-kasser, som kan betragtes som ideologisk alternative. Det vil sige, at de er tilknyttede faglige organisationer, som enten er opstået eller har udviklet sig som alternativer til og i direkte konkurrence med den traditionelle fagbevægelse og som også betragter sig selv som værende i konkurrence med det etablerede system. Det gør sig gældende for Kristelig A-kasse, der er knyttet til Kristelig Fagforening, Det faglige Hus' A-kasse som er knyttet til Det Faglige Hus og Frie Funktionærers A-kasse, der er knyttet til fagforeningen Frie Funktionærer. Det Faglige Hus' A-kasse og Kristelig A-kasse er helt tværfaglige, mens Frie Funktionærers A-kasse retter sig specifikt mod funktionærområdet. Derudover er der to a-kasser, ASE og DANA, som egentlig er opstået som supplementer til det eksisterende system, idet de begge opstod som a-kasser for selvstændige på et tidspunkt, hvor a-kasserne primært optog lønmodtagere. Ingen af dem har eller havde fagforeningstilknytning. I dag optager både ASE og DANA lønmodtagere og selvstændige, men hvor DANA har holdt fast i profilen som en a-kasse for selvstændige, så har ASE promoveret

[61] Ifølge forretningsføreren for det tidligere PROSA så handlede fusionen fra deres synspunkt om fremtidssikring af a-kassen, fordi det var svært at overleve som a-kasse med et lille medlemstal. De var bl.a. følsomme overfor udsving i ledigheden og havde høje omkostninger til IT. Der peges bl.a. på, at en fusion vil kunne sikre a-kassen mod stigende kontingent (Ferdinand 2010).

sig meget på at være en a-kasse for lønmodtagere. Samtidig er den begyndt at tilbyde et fagforeningslignende produkt ved siden af a-kassemedlemskabet og er derfor kommet til at minde om de ideologisk alternative a-kasser og organisationer. Endelig er der Business Danmarks A-kasse, som er knyttet til den faglige organisation Business Danmark, der betragter sig selv som uafhængig og som står udenfor de etablerede hovedorganisationer, men som ikke står i et egentligt konkurrenceforhold til det etablerede system og som ikke indgår ikke i en ideologisk kamp mod det etablerede system, ligesom de før nævnte ideologisk alternative a-kasser og fagforeninger (Due, Madsen & Pihl 2010:84).

Ses der mere samlet på, hvilke dele af arbejdsmarkedet de forskellige a-kasser henvender sig til, så er der fortsat en overvægt af a-kasser, der retter sig mod bestemte fag, brancher eller segmenter på arbejdsmarkedet. Der er dog en tendens til, at fordi faggrænserne ikke er så snævre længere, så henvender flere forskellige a-kasser sig dog til de samme grupper på arbejdsmarkedet. Eksempelvis henvender en a-kasse som FTF-A, som dækker alle FTF-grupperne, sig også til de medlemsgrupper på FTF-området, som de andre FTF-kasser dækker. Det samme gør sig gældende på AC-området, hvor eksempelvis Akademikernes A-kasse, der dækker det akademiske arbejdsmarked bredt, kan appellere til medlemsgrupper i de andre a-kasser på AC-området. Fordi a-kassevalget i dag er blevet mere frit, kan man forestille sig, at dette kan skabe en vis konkurrence mellem a-kasser, der befinder sig indenfor det samme hovedområde. Samtidig kommer der konkurrence fra de a-kasser, som rekrutterer bredt fra hele arbejdsmarkedet, idet de appellerer til medlemmer i samtlige a-kasser på a-kassefeltet. A-kasser der rekrutterer bredt fra hele arbejdsmarkedet er dog fortsat få i antal, idet det reelt kun er gældende for Kristelig A-kasse, Det Faglige Hus' A-kasse og ASE.[62] Omvendt så er disse tre a-kasser forholdsvis store. Det faglige Hus' A-kasse har 76.000 medlemmer, ASE har omkring 142.000 og Kristelig A-kasse har cirka 182.000 (se bilag 2) og derfor må de anses som reelle trusler mod samtlige af de andre a-kasser, der henvender sig til mere afgrænsede grupper på arbejdsmarkedet.

5.2. A-kassernes medlemstal

Nu hvor det er klargjort, hvilke a-kasser der findes på a-kassefeltet i dag og hvem de henvender sig til på arbejdsmarkedet, skal de sammenlignes på en række kvantitative parametre. Det første parameter der skal ses nærmere på er, hvordan deres medlemstal har udviklet sig i de senere år. I kapitel 1 blev der redegjort for, hvordan medlemstallene for a-kasserne samlet set har været nedadgående siden midten af 1990'erne, ligesom det blev pointeret, at det særligt er a-kasserne på LO's område, som mister medlemmer, mens det omvendt er de ideologisk alternative a-kasser, der har den største medlemstilgang. Om disse tendenser holder stik, når der brydes helt ned på enkelte a-kasser, ses der nærmere på her. Figuren nedenfor viser, med hvor mange procent hver enkelt a-kasses medlemstal er steget eller faldet i den seneste 4 års periode (målt som mellem december 2007 og december 2011).

[62] Måske også for den nye Min A-kasse.

Figur 5.2. Ændring i medlemstal opdelt efter a-kasse mellem december 2007 og december 2011, procent

Anm.: Bemærk at Min A-kasse ikke er medtaget, da den først etableres fra 2010. For Byggefagenes A-kasse (BFA) er sammenligningen fra december 2008 til december 2011, da den først blev etableret i 2008. 'Gennemsnit' i figuren er den gennemsnitlige procentvise ændring i medlemstallet for samtlige a-kasser i perioden. A-kasseforkortelser kan ses i bilagsmappen.
Kilde: egne beregninger på baggrund af tal fra Danmarks Statistik (antal forsikringsaktive pr. a-kasse). Tal fra DST og egne beregninger kan ses i bilag 2.

Gennemsnittet i figuren (mørkeste farve) viser, at a-kasserne samlet set har haft en lille stigning i medlemstallet på lige knap 1 % i perioden fra december 2007 til december 2011. Figuren viser også, hvordan der er ret stor forskel på, hvordan medlemstallene for hver a-kasse har udviklet sig i perioden. Nogle a-kasser har holdt medlemstallene nogenlunde stabilt, andre har oplevet større eller mindre stigninger og andre igen har oplevet større eller mindre fald.

Ser man først på de a-kasser der har mistet medlemmer, så er Fødevareforbundets a-kasse (NNF-A) den a-kasse, der er perioden har mistet flest medlemmer. I december 2011 havde de 21% færre medlemmer i 2011 end i december 2007. Også HK's A-kasse, Metals a-kasse og Teknikernes A-kasse (TAK) har mistet en del medlemmer i perioden (8-10%). Alle fire a-kasser er knyttede til LO's område. 3FA, der er den største a-kasse på LO-området, har oplevet en lille stigning i medlemstallet, men det dækker over, at de pr. 1. januar 2011 optog TIB-A, som havde omkring 40.000 medlemmer. Sammenligner man i stedet medlemsudviklingen fra december 2007 til december 2010 for 3FA, så havde de en medlemsnedgang på cirka 28.000 personer svarende til, at de i perioden har mistet cirka 10% af medlemsskaren, dvs. på samme niveau som flere af de andre LO-kasser. På LO-området har Socialpædagogernes A-kasse (SLA), Byggefagenes A-kasse (BFA) og Funktionærer og Servicefagenes A-kasse (FSA) dog oplevet en mindre stigning i medlemstallet

og det er derfor ikke alle LO-kasser, der er ramt af medlemsnedgang. Af andre ikke LO-tilknyttede a-kasser der har mistet medlemmer i perioden kan nævnes DANA, a-kassen for selvstændige, som har mistet cirka 7% af medlemsskaren.

Med størst medlemsfremgang i perioden ses to af de ideologisk alternative a-kasser. Det er dels Det Faglige Hus' a-kasse (DFH-A), som har haft en medlemsfremgang på over 40% og dels Frie Funktionærers A-kasse (FFA), der har cirka 35% flere medlemmer i december 2011 sammenlignet med december 2007. Den tredje ideologisk alternative kasse, Kristelig A-kasse, har haft en mere beskeden medlemsfremgang i perioden og det samme gælder for den konkurrerende a-kasse ASE, men fælles for de konkurrerende og ideologisk alternative kasser er, at de generelt oplever medlemsfremgang. Det er imidlertid ikke kun disse a-kasser, der har medlemsvækst. Det gælder også Ledernes A-kasse og størsteparten af a-kasserne på AC- og FTF-området og særligt a-kasserne på AC-området lader til at have haft stor fremgang i de senere år. CA har fået 29% flere medlemmer, Akademikernes A-kasse har fået 23% flere og Ingeniørernes A-kasse har fået knap 14 % flere medlemmer.

Betragter man disse tal mere samlet, tegner der sig derfor et billede af, at det primært er de LO-tilknyttede a-kasser, som er mest udfordrede i forhold til at fastholde medlemmer og der er enkelte af dem, som har oplevet forholdsvis store medlemstab på bare få år, fx Fødevareforbundets A-kasse. Der tegner sig også et billede af, at de ideologisk alternative a-kasser har vækst, men det er ikke entydigt disse, der vokser. Både a-kasserne på AC's og FTF's område oplever også medlemsfremgang og særligt AC-kasserne har haft en ret stor vækst i de senere år. En supplerende beregning, der går helt tilbage til 2000 og viser den procentvise udvikling i medlemstallet mellem december 2000 og december 2011, bekræfter i øvrigt i store træk disse tendenser (se bilag 3).

Som beskrevet i indledningskapitlet kan en del af LO-kassernes faldende medlemstal tilskrives, at der sker ændringer i erhvervs- og uddannelsesstrukturen, hvor der dels er flere og flere, der får en uddannelse og dermed uddanner sig ud af de fagområder, som LO-kasserne dækker og dels så bliver der mindre og mindre beskæftigelse indenfor de områder på arbejdsmarkedet, som LO traditionelt har dækket (Due, Madsen & 2010:87ff; Kolstrup 2006:5-6). Dermed bliver grundlaget for medlemskab af en a-kasse på LO-området også tilsvarende mindre, hvilket afspejler sig i medlemstallene. Idet der er skabt mere konkurrence på a-kassefeltet, kan det også være plausibelt at antage, at de bevægelser som sker i a-kassernes medlemstal også kan skyldes, at medlemmerne skifter mere mellem a-kasserne end tidligere og idet flere af LO-kasserne har den mest negative medlemsudvikling, kan man forestille sig, at det derfor også er dem, der afgiver flest medlemmer til de andre a-kasser netop pga. disse konkurrenceforhold. I indledningskapitlet blev der refereret til et studie af Due, Madsen & Pihl (2010), som netop pointerede, at faldene i både LO's fagforeninger og a-kasser skyldtes, at de mister medlemmer til de ideologisk alternative organisationer. Dette er dog en slutning, de foretager på baggrund af tal, der siger noget om a-kassernes og faglige organisationers fald eller stigning i medlemstallene og ikke på baggrund af tal for faktiske skift mellem a-kasser og fagforeninger. Derfor ved man ikke præcist, hvor medlemmer

der melder sig ud af eksempelvis en LO-kasse rent faktisk bevæger sig hen, om end man kan have en formodning om, at de bevæger sig til de ideologisk alternative, fordi deres medlemstal vokser. For a-kasserne er det desværre sparsomt med oplysninger om faktiske a-kasseskift, men et notat fra Arbejdsdirektoratet som har undersøgt de a-kasseskift, der foregår, mens medlemmer er ledige, peger dog på, at 60 % af de skift der skete i 2009 var skift mellem 3FA, HK-A, Kristelig A-kasse, Det Faglige Hus' a-kasse og ASE, altså mellem de største af LO's a-kasser og de ideologisk alternative eller konkurrerende a-kasser (Arbejdsdirektoratet 2010).[63] Det konstateres også, at skiftene ikke kun sker fra LO's kasser og til ideologisk alternative, men både fra én LO-kasse til en anden, fra én ideologisk alternativ til en anden, fra LO-kasser til de ideologisk alternative og fra de ideologisk alternative og til LO-kasserne (Arbejdsdirektoratet 2010). Selv om dette notat drejer sig om en forholdsvis lille gruppe af skiftere, så indikerer det dog, at eftersom hovedparten af skiftene sker mellem disse a-kasser, så er det nok særligt her, der er en konkurrence om a-kassemedlemmer. Derudover indikerer det på den ene side, at nogle LO-kasser mister medlemmer til de ideologisk alternative a-kasser, men på den anden side viser det også, at de alternative mister til a-kasserne på LO's område. Derfor kan det ikke entydigt påvises, på baggrund af dette notat, at medlemmerne kun strømmer fra LO-kasserne og til de ideologisk alternative, men bevægelserne lader også til at gå den anden vej.[64]

5.3. Ledighed i a-kasserne

Det næste parameter der skal ses nærmere på er ledigheden i a-kasserne, hvor det dels undersøges, hvor høj en ledighed a-kasserne har og dels hvordan den har udviklet sig i de senere år. Disse niveauer er interessante at se nærmere på, fordi det også kan give indikationer på, hvor udfordrede a-kasserne er. A-kasser med højere ledighedsniveauer vil alt andet lige have en større arbejdsbelastning, idet de har flere ledige medlemmer at servicere og afholde de forskellige lovpligtige møder og samtaler med.

Først ses der på de aktuelle ledighedsniveauer i a-kasserne, der her er målt som den procentvise andel af fuldtidsledige ud af samtlige forsikringsaktive i a-kassen. Der måles pr. december 2011.

[63] I 2009 skiftede knap 1000 a-kassemedlemmer a-kasse, mens de var ledige, hvilket svarer til 1,3% af samtlige a-kasseskift, det år (Arbejdsdirektoratet 2010).

[64] Notatet forholder sig også til mulige forklaringer på disse skift og kommer bl.a. ind på, at de kan være både pris- og servicebegrundende. Der peges dog også på, at disse a-kasser er forholdsvis synlige i deres markedsføring, hvilket også kan være en årsag til, at flest skift sker mellem disse.

Figur 5.3. Fuldtidsledige i procent af forsikringsaktive opdelt efter a-kasse i december 2011

Anm.:. 'Gennemsnit' i figuren er den gennemsnitlige fuldtidsledighedsprocent for alle a-kasserne.
Kilde: Danmarks Statistik (fuldtidsledige i procent af forsikringsaktive). Tallene kan ses i bilag 5.

Figuren viser, at fuldtidsledigheden for a-kasserne samlet var på 6,2% i december 2011 (vist som 'gennemsnit' i figuren), men at der samtidig er et stort spænd mellem de forskellige a-kasser. Den laveste fuldtidsledighed er på under 2%, mens den højeste er på over 11%.

Ser man først på, hvilke a-kasser der har den største andel af fuldtidsledige, så er det typisk a-kasserne på LO's område. 3FA ligger i top med 11,5% fuldtidsledige, dernæst kommer Byggefagenes A-kasse (BFA) og med lidt lavere ledighedsprocenter er Fødvareforbundets A-kasse (NNF-A), Teknikernes A-kasse (TAK) og Metals A-kasse. Det er dog ikke samtlige a-kasser på LO's område, som placerer sig med en høj fuldtidsledighed. Elfagets A-kasse (EL-A), FOA's a-kasse og Socialpædagogernes A-kasse (SLA) placerer sig eksempelvis under gennemsnittet for samtlige a-kasser. De to ideologisk alternative a-kasser, Kristelig A-kasse og Det Faglige Hus' a-kasse placerer sig dog også på niveau med flere af LO-kasserne med en fuldtidsledighed i den høje ende og det samme gør a-kassen for Journalistik, Kommunikation og Sprog, som er knyttet til AC-området. I den anden ende af skalaen og med den laveste fuldtidsledighed ses Danske Sundhedsorganisationers a-kasse med bare 1,6% fuldtidsledige og det ser ud til, at a-kasserne på FTF's område, som DSA hører til, generelt placerer sig i den lave ende. Det samme gør Ingeniørernes A-kasse fra AC-området og Lederens A-kasse.

For at få et billede af ledighedsudfordringerne i a-kasserne kan man også se på, hvor meget fuldtidsledigheden har ændret sig for hver enkelt a-kasse i de senere år. I figur 5.4. er det beregnet, med hvor mange procentpoints fuldtidsledigheden er steget pr. a-kasse mellem december 2007 og december 2011 i procent, dvs. at et tidspunkt før krisen indtraf, hvor alle a-kasser generelt havde et lavt ledighedsniveau, sammenlignes med situationen i december 2011.

Figur 5.4. Stigning i fuldtidsledighed opdelt efter a-kasse mellem december 2007 og december 2011, procentpoints

Anm.: Bemærk at Min A-kasse ikke er medtaget, da den først etableres fra 2010. For Byggefagenes A-kasse (BFA) er sammenligningen fra december 2008 til december 2011, da den først blev etableret i 2008. 'Gennemsnit' i figuren er den gennemsnitlige procentvise ændring i medlemstallet for samtlige a-kasser i perioden.
Kilde: egne beregninger på baggrund af tal fra Danmarks Statistik (fuldtidsledige i procent af forsikringsaktive pr. a-kasse pr. december). Tal fra DST og egne beregninger kan ses i bilag 5.

Figuren viser, hvordan der er stor forskel på, hvor meget fuldtidsledigheden er steget i perioden i de forskellige a-kasser. I nogle a-kasser er den steget med hele 6 procentpoints, mens det i andre er omkring 1 procentpoint. Ser man først på de a-kasser, der har oplevet en stigning over gennemsnittet, så er det ene a-kasser, der er tilknyttet LO-området samt de to ideologisk alternative a-kasser, Kristelig A-kasse og det Faglige Hus' a-kasse. 3FA er eksempelvis den a-kasse, der i dag har den højeste fuldtidsledighed jf. figur 5.3 og som samtidig har oplevet den største stigning i ledigheden i perioden. I den anden ende af skalaen ses det, at de a-kasser der i dag har den laveste ledighed jf. figur 5.3. samtidig er dem, der har oplevet den mindste stigning i perioden. Det gør sig fx gældende for Danske Sundhedsorganisationers a-kasse (DSA), Lærernes a-kasse (DLF-A), FTF-A, Ingeniørernes A-kasse (IAK), Pædagogernes a-kasse (BUPL-A) og Ledernes a-kasse. Interessant er også, at Magistrenes A-kasse er den a-kasse, der har oplevet den mindste stigning i fuldtidsledigheden, men den nuværende ledighedsprocent er over gennemsnittet jf. figur 5.3. Det er et udtryk for, at magistrenes ledighed lå på et forholdsvis højt niveau, før krisen indtraf. Faktisk var fuldtidsledigheden på 6 % i december 2007 og 6,8 i 2011 (se bilag 5).

Ses der samlet på disse beregninger for a-kassernes ledighed, tegner der sig et billede af, at det er hovedparten af a-kasserne på LO-området samt de ideologisk alternative a-kasser, der i øjeblikket står overfor de største ledighedsudfordringer, idet de både har den højeste ledighed og har oplevet den største stigning i ledigheden, siden krisen satte ind.

Når man beskæftiger sig med fuldtidsledigheden, har man imidlertid ikke blik for, hvor langvarig ledigheden er for a-kassernes medlemmer. En a-kasse kan eksempelvis godt have en lav andel af ledige på et givent tidspunkt, men kan samtidig være udfordret eller belastet, hvis hovedparten af disse ledige er uden arbejde i længerevarende perioder. Derfor er det også være relevant at se nærmere på, hvor mange langtidsledige medlemmer, a-kasserne har. I figur 5.5. er vist, hvor mange procent af a-kassernes ledige medlemmer, der har været ledige i en længerevarende periode. Ledighed i en længerevarende periode er her defineret som, at man i de forudgående 12 måneder har været ledig i minimum 80% af tiden.

Figur 5.5. Andel langtidsledige personer i forhold til bruttoledige personer opdelt efter a-kasse, december 2011, procent.

Kilde: Jobindsats.dk. Se bilag 6.

Her ses det, at langt de fleste a-kasser faktisk havde en forholdsvis stor andel af langtidsledige ud af det samlede antal ledige i december 2011. For alle a-kasserne samlet er det lige knap en tredjedel af alle ledige, der er langtidsledige og mange a-kasser placerer sig faktisk lige heromkring (hovedparten er placeret med mellem 25 og 35% langtidsledige ud af samtlige ledige medlemmer). Det er dog Teknikernes A-kasse (TAK), der har særligt mange langtidsledige medlemmer (cirka 40%). Danske Sundhedsorganisationers a-kasse har markant færrest langtidsledige medlemmer (14,8%) og det er generelt a-kasserne for lærere (DLF-A), pædagoger (BUPL-A), socialpædagoger (SLA) og offentligt ansatte (FOA), der har den laveste andel langtidsledige. Fælles for stort set alle a-kasser er dog, at de har oplevet en markant stigning i andelen af langtidsledige i de senere år (ikke vist, men se bilag 6). Sammenligner man andelen af langtidsledige i december 2011 med eksempelvis december 2008, så har andelen bevæget sig fra 13,7% til 31%. Det tyder altså på, at størsteparten af a-kasserne har oplevet en markant stigning i antallet af langtidsledige medlemmer siden krisen satte ind.

5.4. A-kassernes administrationsudgifter

Det næste parameter som a-kasserne skal sammenlignes på er deres udgifter til administration. Som argumenteret for tidligere opstod der med indførelsen af Frihedspakken en konkurrencesituation mellem a-kasserne og med mere konkurrence kan man også forvente, at der indadtil a-kasserne vil komme mere fokus på, hvordan man så klarer sig godt konkurrencemæssigt. I analyserammen blev det bl.a. forklaret, hvordan der derfor kan forventes at opstå et behov for at, at a-kasserne skal tænke og handle mere markedsmæssigt og ét element heri kan være, at man retter opmærksomheden mere mod selve driften af a-kassen, hvor man begynder at tænke mere i, at a-kassen skal drives effektivt, fordi en effektiv a-kasse vil have nogle fordele på et konkurrencepræget marked. I forlængelse heraf kan a-kassernes administrationsudgifter anvendes som et billede på en sådan effektivitet, idet lave udgifter til administration kan være et udtryk for, at man har en mere effektiv drift, mens højere udgifter kan være et udtryk for, at a-kassen drives mindre effektivt.

Ser man først på a-kassernes administrationsudgifter mere samlet, så viser den senest offentliggjorte analyse fra a-kassernes tilsynsmyndighed, at de har været faldende i årene fra 2000 til 2010. I 2000 havde a-kasserne administrationsudgifter for 4,24 milliarder kroner (i 2010-prisniveau), mens de i 2010 var reduceret til 3,13 milliarder kroner og de har været nedadgående i stort set hvert eneste år (Beskæftigelsesministeriet 2011a:1). Det vidner derfor om, at a-kasserne samlet set har haft fokus på at reducere deres udgifter i de senere år og også, at det er lykkedes for dem at håndtere stigningen i ledigheden som følge af finanskrisen og flere myndighedsopgaver som de fik som følge af Velfærdsreformen uden at øge udgifterne. Det er selvfølgelig vanskeligt at vide, præcis hvad der er udslagsgivende for dette samlede fald i a-kassernes administrationsudgifter, men det stemmer med, at det er i samme periode, at der er opstået konkurrence mellem a-kasserne, hvorfor det er plausibelt at antage, at det kan være knyttet til denne udvikling. Det er dog også i samme periode, at tilsynsmyndigheden er begyndt at interessere sig for og følge udviklingen i a-kassernes effektivitet og i deres omkostninger (Beskæftigelsesministeriet 2011a:1) og det at deres udgifter sammenlignes offentligt fx gennem benchmarkrapporter, kan også have tilskyndet a-kasserne til at rette opmærksomheden mere i denne retning.

Brydes administrationsudgifterne nu ned på de enkelte a-kasser, bliver det dog tydeligt, at der er stor forskel størrelsen af udgifterne. I figuren nedenfor er hver a-kasses administrationsudgift pr. medlem i 2010 angivet og den viser, at den laveste administrationsudgift var på 717kr i Danske Sundhedsorganisationers A-kasse (DSA), mens den dyreste udgift var tre gange større end den billigste. Det er især LO-kasserne, der har høje administrationsudgifter. De fire a-kasser med de højeste udgifter er alle LO-kasser (TIB-A der dog ikke eksisterer længere, EL-A, BFA og 3FA) og det er faktisk kun Socialpædagogernes A-kasse der som den eneste LO-kasse placerer sig under gennemsnittet for samtlige a-kasser. Med de laveste udgifter er de fleste a-kasser på AC- og FTF-området samt Ledernes A-kasse. De præcise beløb pr. a-kasse kan ses i bilag 7.

Figur 5.6. A-kassernes administrationsudgift pr. medlem i 2010, kroner

Anm.: Min A-kasse er ikke medtaget. Til gengæld er TIB-A med, der i 2011 fusionerede med 3F/3FA.
Kilde: Beskæftigelsesministeriet (2011a). Se de præcise beløb i bilag 7.

Disse forskelle mellem a-kasserne skal bl.a. forklares i, hvor mange ledige medlemmer de har og hvor lange eller korte deres ledighedsperioder er, fordi flere ledige giver større arbejdsbelastninger i a-kasserne og som illustreret tidligere i kapitlet er det i øjeblikket a-kasserne på LO's område, der har de største andele af ledige medlemmer. Ifølge tilsynsmyndigheden så hænger administrationsudgiften dog også sammen med a-kassestørrelsen og antallet af afdelinger. Store a-kasser med mange medlemmer kan typisk give stordriftsfordele, hvilket kan reducere administrationsudgifterne. Samtidig kan en struktur med få lokalafdelinger også gøre a-kassen billigere, idet der ved færre lokalafdelinger ofte er en tendens til at centralisere flere opgaver, hvilket letter udgifterne til eksempelvis administrationen (Beskæftigelsesministeriet 2011a:5-6). Det er især udpræget på LO-området, at a-kasserne har en struktur med mange lokalafdelinger og en høj grad af decentralisering, hvor lokalafdelingerne selv løser de fleste opgaver, hvilket formentlig også er en af forklaringerne på, at de placerer sig med de højeste udgifter. Omvendt så er strukturen med færre lokalafdelinger og flere opgaver der løses centralt udbredt især på AC- og FTF-området. I flere af disse a-kasser består lokalkontorerne af mindre enheder, der primært løser medlemsvendte opgaver som eksempelvis rådighedssamtaler og CV-samtaler, mens medlemsadministration og udbetaling af dagpenge administreres fra centralt hold. Dette er formentlig en væsentlig faktor for, at disse a-kasser har lavere udgifter til administration.[65]

[65] Graden af digitalisering kan formentlig også spille ind. I en spørgeskemaundersøgelse omkring a-kassernes digitalisering af medlemsservicen udført af tilsynsmyndigheden i foråret 2011 vurderer mange af a-kasserne, at de senere års digitaliseringsprojekter har frigjort ressourcer (Beskæftigelsesministeriet 2011b:9). Undersøgelsen viste også, at der er stor forskel på digitaliseringsgraden i a-kasserne, men det er typisk a-kasserne med den mest centrale struktur, der også er mest digitaliserede.

5.5. A-kassernes administrationsbidrag

Det næste parameter a-kasserne skal sammenlignes på er deres administrationsbidrag. Den samlede pris som medlemmerne betaler til deres a-kasse består af flere forskellige elementer. Der er dels et medlemsbidrag til selve arbejdsløshedsforsikringen (på 3780kr pr. år i 2012) og et ATP-bidrag (180kr pr. år i 2012), som går til staten. Er man medlem af efterlønsordningen, så betaler man også sådant et bidrag (5520kr pr. år i 2012). Endelig betales der et administrationsbidrag, som er det eneste, der går til a-kassen og det er den enkelte a-kasse, der selv afgør størrelsen af dette bidrag, typisk fra år til år (Beskæftigelsesministeriet 2012:2). Administrationsbidraget går til a-kassens drift og knytter sig derfor til de udgifter a-kasserne har til administrationen, hvor man kan forvente, at en a-kasse med højere udgifter vil opkræve et højere bidrag, mens medlemmer med lavere administrationsudgifter omvendt vil opkræve lavere administrationsbidrag.

Idet der arbejdes med en forventning om, at a-kasserne må tænke og handle mere markedsmæssigt som følge af at der er opstået en egentlig konkurrencesituation mellem dem, så kan man forestille sig, at administrationsbidraget, som reelt er prisen for at være medlem af en a-kasse, også vil blive et parameter, a-kasserne vil konkurrere på. Hvis de orienterer sig mod at skulle konkurrere på et marked, vil det formentlig være væsentligt for dem at tilbyde et billigt medlemskab eller i hvert fald et medlemskab, som er konkurrencedygtigt sammenlignet med de andre a-kasser. Man skal dog være opmærksom på, at administrationsbidraget ligesom administrationsudgiften afhænger af forskellige faktorer såsom ledighedens størrelse, a-kassens struktur, grad af digitalisering osv., hvorfor administrationsbidraget ikke kan fastsættes fuldstændigt frit. I det følgende skal der derfor ses nærmere på, hvilke niveauer a-kassernes administrationsbidrag er på og også om a-kasserne har søgt at mindske dem i de senere for at kunne begå sig bedre i konkurrencen, hvilket kan tages som et udtryk for, at de både samtykker med og tilpasser sig markedets præmisser. Først ses der på forskelle og ligheder mellem de administrationsbidrag, som a-kasserne opkræver i dag og i figuren nedenfor er angivet det administrationsbidrag som hver a-kasse opkræver pr. medlem pr. år (2012).

Figur 5.7. A-kassernes administrationsbidrag pr. medlem i 2012, kroner

Kilde: Beskæftigelsesministeriet (2012). De præcise tal kan ses i bilag 8.

Figuren viser, at man i gennemsnit i 2012 betaler 1384kr pr. år i administrationsbidrag, men også at der er store forskelle på, hvad de forskellige a-kasser opkræver. Det laveste administrationsbidrag er på under 800kr om året, mens de højeste er på knap 1900kr. Som ved tallene for administrationsudgifterne er det igen a-kasserne på AC- og FTF-området der placerer sig lavest, mens der i den anden ende af skalaen findes en overvægt af a-kasserne på LO-området, men også DANA, den tidligere a-kasse for selvstændige, befinder sig her og har faktisk det højeste administrationsbidrag af alle a-kasser.[66] En person der er medlem af DANA betaler derfor mere end dobbelt så meget i administrationsbidrag om året som en person, der er medlem af Dansk Sundhedsorganisationers A-kasse eller Ingeniørernes A-kasse.

Man kunne forvente, at særligt de ideologisk alternative a-kasser vil have et særligt lavt administrationsbidrag, fordi de forventes at være mest markedsorienterede, men det lader ikke til at være tilfældet. De lader snarere til at placere sig omkring eller over gennemsnittet enten på linje med eller en smule under priserne i LO-kasserne. Det faglige Hus' A-kasse har eksempelvis et årligt medlemsbidrag på 1500kr, i Kristelig A-kasse er det 1476kr og 1392 i ASE. Til sammenligning har eksempelvis HK's a-kasse et årligt administrationsbidrag på 1452. Hvis lavt administrationsbidrag tages som et udtryk for en markedsorientering er det således i højere grad i a-kasserne på AC's og FTF's område, at dette gør sig gældende. Som nævnt tidligere afhænger administrationsbidraget af mange forskellige faktorer og derfor behøver det ikke være manglende markedsorientering, der gør, at disse a-kasser ikke placerer sig lavest. Det er måske snarere et spørgsmål om, at de pga. deres struktur eller andel af ledige ikke kan sætte bidraget længere ned.

[66] Bemærk, at administrationsudgiften er opgjort i 2010 (de seneste tal), mens administrationsbidraget er opgjort i 2012. Derfor er der ikke direkte sammenlignelighed.

Mens figur 5.7 kun giver et øjebliksbillede af administrationsbidragene i 2012, kan det også være interessant at se nærmere på, om a-kasserne over tid har sænket deres administrationsbidrag, hvilket også kan være et udtryk for, at de har forsøgt at tilpasse sig markedets præmisser. I figuren nedenfor vises derfor en beregning af, om der er sket et fald eller en stigning i a-kassernes administrationsbidrag fra før Frihedspakken blev indført (målt som i år 2000) i forhold til i dag (2012). Beregningen er lavet ved først at omregne hver a-kasses administrationsbidrag i år 2012 til 2000-priser, hvorefter der er beregnet et indeks, der viser, hvor stor en andel administrationsbidraget i 2012 udgør af 2000-prisen. Tal og mellemregninger kan ses i bilag 8. I figuren nedenfor er kun indekset vist.

Figur 5.8. A-kassernes udvikling i administrationsbidraget fra 2000 til 2012, Indeks. Administrationsbidrag i 2000=100.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af Beskæftigelsesministeriet 2012 og data fra Pensionsstyrelsen. Se bilag 8 for samtlige tal samt beregningsmetode. Her er også diverse forbehold omkring tallene angivet.

Figuren skal læses på den måde, at hvis en a-kasse placerer sig over Indeks 100, så er deres administrationsbidrag steget og placerer de sig under, så er det omvendt faldet. Har man fx et indeks på 110, så er bidraget steget med 10% og har man et indeks på 70, så er bidraget faldet med 30%. Her viser figuren, at størstedelen af a-kasserne faktisk har sænket deres administrationsbidrag mellem 2000 og 2012. 16 ud af de 26 a-kasser det var muligt at lave beregningen på har i dag lavere bidrag, mens 10 har et bidrag, der er højere. Der er imidlertid stor forskel på, hvor meget bidraget er faldet eller steget. I de a-kasser hvor bidraget er steget mest, er det steget med mere end 60% og i de a-kasser, hvor det er faldet mest, er bidraget i dag cirka halvdelen af, hvad det var i år 2000.

Særligt interessant er det, at næsten alle a-kasserne på LO-området har sænket deres administrationsbidrag, mens kun en enkelt har et højere bidrag (Byggefagenes A-kasse/BFA). Som vist i figur 5.7. er det dog fortsat a-kasserne på LO's område, der er dyrest, men tallene lader dog til at afspejle en bevidsthed i disse a-kasser om, at prisen er et konkurrenceparameter og at de

faktisk også har forsøgt at tilpasse sig markedsvilkårene, om end de stadig har nogle af de højeste priser. Udover LO-kasserne så er der også flere af de ideologisk alternative, der har sænket prisen. Kristelig A-kasse og Frie Funktionærers A-kasse er cirka 20 % billigere i dag end i 2000, men der er også kasser på AC's og FTF's område, der har sænket priserne (IAK, AAK, FTF-A og CA). Interessant er, at IAK, FTF-A og AC i dag har de laveste priser jf. figur 5.7., så på trods af at de allerede havde et lavt bidrag i 2000, har de formået fortsat at holde det nede.

Af de a-kasser der har haft den største stigning i administrationsbidraget er den konkurrerende a-kasse ASE og Det Faglige Hus' A-kasse, som er blevet mere end 60% dyrere. For Det Faglige Hus' A-kasses vedkommende er sammenligningen foretaget mellem år 2003 og år 2012, fordi a-kassen først blev oprettet i 2002. At a-kassen var relativt nystartet på målingstidspunktet, kan dog tænkes at spille ind på resultatet, idet det ikke er sikkert, at det fastsatte administrationsbidrag for 2003 afspejler, hvad der reelt blev brugt på administration, hvis det er første år a-kassen eksisterede og man ikke har forudgående erfaringer med, hvad et passende bidrag kunne være. Interessant er også, at prisen er steget omkring 50% i Lærernes A-kasse, og der er også stigninger hos DANA, Magistrenes A-kasse og sygeplejerskerne. Prisstigningen hos sygeplejerskerne skal formentlig findes i, at de er gået fra at have stort set ingen ledighed (0,3% i 2007 eksempelvis, se bilag 5) og deraf meget få administrationsudgifter til i dag at have en lidt højere ledighed, hvormed deres udgifter og bidrag formentlig også stiger. Selv om administrationsbidraget er steget forholdsvis meget, er det dog stadig medlemmer af Danske Sundhedsorganisationers A-kasse, der betaler det laveste bidrag (se figur 5.7.).

5.6. A-kassernes holdninger til myndighedsopgaverne

Indledningsvist og i analyserammen blev der argumenteret for, at a-kassernes forpligtelser overfor staten er blevet større, fordi de løser flere og flere myndighedsopgaver og fordi de styres mere stramt i forhold til, hvordan opgaverne skal løses. Ud fra disse betragtninger blev der formuleret en forventning om, at a-kassernes presses mere i retning af at blive og være statslige driftsorganisationer. I forlængelse heraf kan det være interessant at se nærmere på, hvilke holdninger der hersker i a-kasserne til de myndighedsopgaver, de er forpligtet til at løse og om der enighed eller uenighed med det beskæftigelsespolitiske rationale, som myndighedsopgaverne bygger på. Som beskrevet i både kapitel 1 og i den historiske delanalyse har beskæftigelses-politikken i de senere år fået en mere socialt disciplinerende og kontrollerende karakter og den bygger i dag i høj grad på en forståelse af, at arbejdsløshed skyldes, at det enkelte individ mangler motivation og tilskyndelse til at arbejde. Heri ligger også en forståelse af, at det er vigtigt, at ledige hurtigt vender tilbage til arbejdsmarkedet. Derfor er de forskellige redskaber og instrumenter, som aktørerne i beskæftigelsessystemet skal anvende overfor ledige også rettet mod at skærpe lediges incitamenter til at tage og søge arbejde. Det betyder eksempelvis, at ledige har mange pligter under deres ledighedsforløb, hvor der bl.a. stilles større krav til deres jobsøgning og til deres mødepligt til samtaler med beskæftigelsessystemet, ligesom der generelt foregår mere kontrol med lediges jobsøgning og rådighed i beskæftigelsessystemet end tidligere. Samtidig er der også et større fokus på sanktioner, hvis pligterne ikke overholdes. Dette beskæftigelsespolitiske rationale

er a-kasserne netop med til at håndhæve, når de udfører de forskellige myndighedsopgaver, som de er forpligtede til. Det er dog ikke givet, at selv om de er forpligtede til at håndhæve dette rationale, at de så også er enige i det, men de kan basere sig på andre forståelser af, hvordan det beskæftigelsespolitiske rationale burde være og hvilke redskaber, der burde tages i anvendelse.

I forlængelse heraf kan man argumentere for, at hvis a-kasserne tilslutter sig det beskæftigelsespolitiske rationale, som myndighedsopgaverne bygger på og hvis de anser de redskaber, som de skal anvende overfor deres medlemsskaren som hensigtsmæssige og virksomme, så kan det tages som et udtryk for, at a-kassen har lettere ved at agere i rollen som myndighed. Det kan også betyde, at de er mere dominerede af en statslogik jf. analyserammen, fordi de netop deler forståelsen af, hvordan indsatsen overfor ledige bør være. Omvendt så kan a-kasser, som har sværere ved at tilslutte sig rationalet og som ikke anser redskaberne som virksomme, have sværere ved at identificere sig med at skulle agere som myndighed og være mindre dominerede af en statslogik. Samtidig kan man forestille sig, at hvis de baserer sig på en anden forståelse af, hvordan indsatsen overfor ledige medlemmer bør være, så oplever de også en højere grad af krydspres mellem, hvad staten kræver og hvad de selv ønsker for medlemsskaren og dermed mellem de regulerende institutioner, de er underlagt og de normative institutioner, de selv baserer sig på. For disse a-kasser vil myndighedsopgaverne måske også være mere problematiske at både håndhæve og udføre.

For at undersøge a-kassernes holdninger til myndighedsopgaverne anvendes et kvantitativt datamateriale, som er udlånt af det Nationale Forskningscenter for Velfærd. I 2008 foretog de en undersøgelse af, hvordan a-kasserne løfter de nye opgaver, der fulgte med Velfærdsreformen, hvor de bl.a. fik ansvar for at have den første kontakt med ledige medlemmer i form af at afholde CV-samtaler, hvor de skulle afholde rådighedssamtaler hyppigere og hvor de skulle have mere fokus på jobformidling (Thuesen m.fl. 2009:13). Det var samtidig også i denne aftale, at det blev understreget, at det var vigtigt at sikre reel rådighed og aktiv jobsøgning blandt ledige og at ledige hurtigt skulle i arbejde. Aftalen afspejler derfor også, at det er et ønske fra politisk hold, at indsatsen overfor ledige skal have en mere kontrollerende og disciplinerende karakter og hvor lediges hurtige tilbagevenden til arbejdsmarkedet skal vægtes højt. Som forklaret i den historiske analyse (afsnit 4.7.4.) var konteksten for denne aftale i øvrigt, at der var historisk lav ledighed og mange dele af arbejdsmarkedet manglede arbejdskraft. SFI's undersøgelse bestod bl.a. af to internetbaserede spørgeskemaundersøgelser, som blev sendt ud til mellemledere og medarbejdere i landets a-kasser og som skulle afdække den beskæftigelsesindsats, der finder sted i a-kasserne. I forbindelse hermed er der bl.a. blevet spurgt til personalets holdninger til og vurderinger af myndighedsopgaverne og til deres faktiske indsats overfor ledige medlemmer og det er udvalgte spørgsmål fra spørgeskemaundersøgelsen til medarbejderne, som netop går på deres holdninger, vurderinger og praksis, som er fundet hensigtsmæssigt at inddrage her.

28 ud af de 29 a-kasser der på daværende tidspunkt fandtes har deltaget i undersøgelsen og de medarbejdere der er blevet udvalgt til at besvare medarbejderskemaet har direkte kontakt med

ledige medlemmer og derfor har viden om og erfaring med at løse myndighedsopgaver og give medlemmerne forskellige servicetilbud. Svarprocenten var på 61 % svarende til cirka 730 besvarelser (Thuesen m.fl. 2009:49-50). I bilag 9 er undersøgelsen beskrevet nærmere.

Idet enkelte a-kasser der deltager i undersøgelsen ikke må identificeres, har jeg været nødsaget til enten at præsentere resultaterne for samtlige a-kasser eller for større grupper af a-kasser. Det betyder, at det ikke er muligt at få samme billede af forskelle og ligheder mellem a-kasserne her, som tilfældet var med de foregående kvantitative parametre. Jeg har dog foretaget en kategorisering af a-kasserne i større grupperinger, som alligevel kan pege på nogle forskelligheder mellem forskellige typer af a-kasser og her har jeg fundet mest hensigtsmæssigt at opdele efter, om a-kasserne er knyttede til LO's område, til FTF's område, til AC's område eller om de står udenfor de nævnte hovedområder.

De første parametre som der skal ses nærmere på er, hvad a-kassemedarbejderne mener, der er a-kassens målsætning med beskæftigelsesindsatsen overfor forsikrede ledige og hvordan de personligt mener, at målsætningen burde være. På begge spørgsmål er medarbejderne blevet bedt om at placere sig selv på en skala fra 1 til 5, hvor 1 er, at målsætningen er, at ledige hurtigt får et job, mens 5 er, at målsætningen skal vægte at forbedre lediges beskæftigelsesmuligheder på sigt. 3 er lige vægt på begge dele. Medarbejdernes besvarelser af det første spørgsmål bør afspejle den vægtning, der er i lovgivningen af, at ledige hurtigt skal i arbejde, mens medarbejdernes besvarelser af det andet spørgsmål kan indfange deres personlige holdning til, hvordan målsætningen burde være. Hvis der viser sig at være forskel på, hvad man angiver målsætningen er og hvordan man personligt mener, den burde være, kan det tolkes som et udtryk for, at medarbejderne enten er uenige i den målsætning, som de arbejder under eller anser den som værende uhensigtsmæssig. I tabel 5.2. er angivet, hvordan a-kassemedarbejderne under ét svarede på disse to spørgsmål.

Tabel 5.2. Medarbejdernes oplevelser af hvad der er a-kassens vigtigste formål med beskæftigelsesindsatsen overfor forsikrede ledige og deres personlige holdning til, hvad beskæftigelsesindsatsen i a-kassen burde være. Procent. 'Vægtet ligeligt' ikke i parentes. 'Vægtet efter a-kassestørrelse' i parentes.

	Vægt eller delvis vægt på at den ledige hurtigt får et job	Lige stor vægt på begge	Vægt eller delvis vægt på at forbedre ledige beskæftigelsesmuligheder på sigt	I alt
A-kassens vigtigste formål	52,7 (52,3)	40,4 (41,4)	6,9 (6,4)	100,0
Medarbejdernes personlige holdning	23,8 (22.4)	51,4 (48.7)	24,8 (28.9)	100,0

Antal respondenter: 726.

Inden der tolkes på tabellen skal det nævnes, at jeg har valgt at vægte datamaterialet på to forskellige måder og derfor afspejler de tal i tabellen, som ikke er i parentes én måde at vægte på, mens tallene i parentes afspejler en anden måde at vægte på. Når der i det hele taget er valgt at lave en vægtning af datamaterialet, skyldes det, at den udvælgelsesmetode som SFI ligger til grund ikke giver fuldstændig klarhed over, hvem der er blevet udvalgt og hvem der har besvaret spørgeskemaet og om disse er repræsentative for a-kasserne eller ej. Tallene der ikke er i parentes afspejler en vægtning, hvor svarene fra samtlige a-kasser er vægtet ens, dvs. at hvis der eksempelvis er en a-kasse, hvor der er 10 medarbejdere, der har svaret, så tæller deres svar med samme vægt som i en a-kasse, hvor 50 eller 100 medarbejdere har svaret. Denne vægtning er foretaget for at give lige plads til svar fra de forskellige a-kasser og her kan man argumentere for, at hvis ikke der er vægtet, så kan svarene fra én a-kasse, hvor der er særligt mange medarbejdere, der har besvaret skemaet dominere over svarene fra en anden a-kasse, hvor færre har besvaret skemaet. Denne måde at vægte på ser derfor hver a-kasse som en enhed og hvor svarene fra hver af disse enheder tæller ens. Den anden beregning er en vægtning af svarene ift. hvor stor a-kassen reelt er, hvor svarene fra hver a-kasse er vægtet ud fra hvor stor en andel af medlemmer, som a-kasserne har. Dvs. at svarene fra en a-kasse som eksempelvis har 10% af samtlige a-kassemedlemmer tæller mere end svarene fra en a-kasse som eksempelvis har 2 % af medlemsskaren. Ved at vægte på denne måde afspejler svarene fra hver a-kasse populationen, idet svar fra de store a-kasser vægter mere end svarene fra de mindre a-kasser. Her bliver svarene mere repræsentative for den samlede populationen af a-kasser (mere om dette i bilag 9).

Uanset hvilken vægtning der anvendes, så viser tabel 5.2. ovenfor, at omkring halvdelen af medarbejderne i samtlige a-kasser angiver, at målsætningen er, at ledige hurtigt skal i arbejde, omkring 40% angiver både hurtigt i arbejde og at forbedre beskæftigelsesmuligheder på sigt, mens en noget mindre procentdel angiver, at det er at forbedre beskæftigelsesmulighederne på sigt. Disse svar vidner om, at a-kassemedarbejderne er klar over, at den officielle målsætning er, at ledige hurtigt skal i arbejde, hvilket er den linje, der fra politisk side er blevet lagt. For a-kassemedarbejderne samlet gælder det dog, at deres personlige holdning adskiller sig fra den officielle målsætning, hvor der generelt er en noget større andel, der mener, at målsætningen *burde* være at forbedre beskæftigelsesmulighederne på sigt, mens der er en noget mindre andel, som mener, at målsætningen burde være, at ledige hurtigt skal i arbejde. Størstedelen mener dog, at der burde lægges lige stor vægt på begge. Dette indikerer derfor, at medarbejderne samlet set ikke har samme vægtning som den, der er i lovgivningen.

I den næste tabel er svarene vedrørende medarbejdernes personlige holdninger fra tabel 5.2. brudt ned på svarene fra medarbejdere fra forskellige typer af a-kasser for at vurdere, om der er forskelle på de personlige holdninger, når der skelnes mellem forskellige grupper af a-kasser.

Tabel 5.3. Medarbejdernes personlige holdning til, hvad beskæftigelsesindsatsen i a-kassen burde være opdelt på typer af a-kasser. Procent. 'Vægtet ligeligt' ikke i parentes. 'Vægtet efter a-kassestørrelse' i parentes.

	LO-kasser	FTF-kasser	AC-kasser	A-kasser udenfor
Vægt eller delvis vægt på at den ledige hurtigt får et job	17,5 (16,6)	30,8 (29,7)	25,4 (31,8)	27,6 (23,9)
Lige stor vægt på begge	50,9 (49,7)	55,4 (49,2)	51,5 (48,2)	49,2 (46,8)
Vægt eller delvis vægt på at forbedre lediges beskæftigelsesmuligheder på sigt	31,6 (33,7)	13,8 (21,2)	23,1 (20,0)	23,2 (29,3)
I alt	100	100	100	100

Antal respondenter: 726.
Chi²: 21.086 p=0.002 (19.010 p=0.004)
Gamma: 0.173 p=0.000 (0.208 p=0.000)[67]

Tabellen her viser, at medarbejderne fra LO-kasserne er mindst enige i, at der skal lægges vægt på, at ledige hurtigt får et job. Kun omkring 16-17 % har angivet, at de personligt mener det vigtigste formål er, at ledige hurtigt kommer i arbejde, mens det er procentvis flere i de tre andre a-kasser. Den største andel der personligt mener, at der skal lægges vægt på, at ledige hurtigst skal i arbejde er i FTF- og AC-kasserne, alt afhængigt af hvilken vægtning, der ligger til grund og her er det mellem 25 og 32%. Det er også den største andel respondenter fra LO-kasserne, som mener, at man burde lægge vægt på at forbedre beskæftigelsesmulighederne på sigt. Det mener cirka hver tredje LO-medarbejder, der har svaret. Igen er det FTF- og AC-kasserne, der placerer sig med de laveste andele uanset vægtning. Endelig så er det mellem 46 og 55 % af respondenterne i alle a-kasserne, der mener at der skal lægges lige vægt på begge og det lader derfor til at være den mest udbredte holdning, uanset hvilken type af a-kasse, det drejer sig om.

Interessant er i øvrigt, at når man ser på vægtningen efter a-kassestørrelse ved LO-kasserne og a-kasserne udenfor, så er der næsten lige så stor en andel af respondenter udenfor hovedområde, som mener, at der burde lægges mest vægt på at forbedre lediges beskæftigelsesmuligheder på sigt (29,3%) som der er i LO-kasserne (33,7%). En mulig tolkning herpå kan være, at flere af a-kasserne udenfor hovedområde forsikrer de samme medlemsgrupper som LO-kasserne gør, som typisk er ufaglærte og faglærte og når de lægger vægt på at forbedre beskæftigelsesmulighederne

[67] Chi²-testet og gammakoefficienten anvendes til at foretage statistiske tests af sammenhænge mellem to variable. Chi² anvendes til nominalskalerede variable og siger kun noget om, hvorvidt der er sammenhæng eller ej (målt som hvorvidt der er forskel på observerede og forventede frekvensfordelinger). Hvis Chi² er ledsaget af en p-værdi på under 0,005 antages det, at der med 95% sandsynlighed er sammenhæng mellem to variable. Gammakoefficienten anvendes til ordinalskalerede variable (hvilket man kan argumentere for, at de anvendte variable er, idet der er en vis rangorden) og kan måle styrken af en given sammenhæng. Jo tættere gamma er på 1, jo stærkere sammenhæng og jo tættere på 0, jo svagere sammenhæng. En Gammakoefficient under 0,1 indikerer ingen eller meget svag sammenhæng, Gamma mellem 0,1 og 0,3 indikerer lav til moderat sammenhæng, gamma mellem 0,3 og 0,5 indikerer medium sammenhæng, mens alt derover typisk betragtes som meget stærke sammenhænge. Der er dog forskel på, hvordan disse grænser fastsættes. De nævnte er fra De Vaus 2002 s. 259. Gamma er også ledsaget af en p-værdi, som typisk fastsættes til at skulle være under 0,005, hvormed man kan antage, at der med 95% sikkerhed er sammenhæng (De Vaus 2002:259; Nielsen & Kreiner 2003:265ff.).

på sigt, kan det være et udtryk for en vurdering af, at deres medlemsgrupper har særlig behov for at få forbedret beskæftigelsesmulighederne, eksempelvis gennem mere uddannelse eller opkvalificering, sammenlignet med medlemsgrupperne på FTF's og AC's område, som generelt har mere uddannelse og måske vurderes til at have bedre beskæftigelsesmuligheder. For at kontrollere om denne tolkning er korrekt, har jeg foretaget en supplerende analyse, hvor svarene er brudt længere ned på a-kasserne og den bekræfter i nogen udstrækning tolkningen. Den viser, at i hvert fald nogle af de a-kasser udenfor hovedorganisation, som forsikrer samme grupper som LO-kasserne, er mere tilbøjelige til at lægge vægt på at forbedre beskæftigelsesmulighederne, men det er ikke entydigt. Der er også nogle a-kasser udenfor hovedorganisation, som forsikrer andre grupper på arbejdsmarkedet, som er mere tilbøjelige til at svare, at beskæftigelsesmulighederne skal forbedres og det vidner derfor om, at denne gruppe måske ikke er så homogen endda.

Spørgsmålet om hvorvidt ledige skal hurtigt i arbejde eller om deres beskæftigelsesmuligheder skal forbedres på sigt er også blevet stillet til a-kassemedarbejderne i forhold til deres faktiske adfærd, når de møder ledige medlemmer. Det sker gennem et spørgsmål om, hvad a-kassemedarbejderne typisk prioriterer at rette indsatsen mod, når de afholder samtaler med ledige medlemmer, hvor svarmulighederne er de samme som i de ovenstående to spørgsmål. Hvor de foregående to spørgsmål gik mere på medarbejdernes holdninger eller vurderinger, så er dette spørgsmål i højere grad rettet mod at indfange deres faktiske praksis. I tabel 5.4. er svarene for a-kasserne samlet og for hver af de fire a-kassegrupperinger angivet.

Tabel 5.4. A-kassemedarbejdernes prioritering af hvad de typisk retter indsatsen mod i samtaler med forsikrede ledige i a-kassen opdelt på typer af a-kasser. Procent. 'Vægtet ligeligt' ikke i parentes. 'Vægtet efter a-kassestørrelse' i parentes.

	LO-kasser	FTF-kasser	AC-kasser	A-kasser udenfor	Alle
Fokuserer på at den ledige hurtigt får et job	34,4 (32,6)	55,4 (55,9)	40,0 (47,1)	50,9 (50,6)	43,2 (42,7)
Fokuserer lige meget på begge	55,1 (55,9)	39,2 (36,4)	52,3 (47,1)	26,4 (32,4)	44,9 (45,8)
Fokuserer på at forbedre lediges beskæftigelsesmuligheder på sigt	10,5 (11,5)	5,4 (7,6)	7,7 (5,9)	22,3 (17,0)	11,9 (11,5)
I alt	100	100	100	100	100

Antal respondenter: 726.
Chi 56.891 p=0.000 (Chi 40.749 p=0.000)
Gamma 0.124 p=0.006 (gamma 0.216 p=0.000).

Ser man først på besvarelserne for a-kassemedarbejderne samlet, kan man se, at 42-43 % fokuserer på, at den ledige hurtigt får et job i de konkrete samtaler. Sammenlignes dette med svarene i tabel 5.2. omkring, hvad medarbejderne har angivet, at målsætningen med beskæftigelsesindsatsen er, så er der en større andel, der angiver, at den officielle målsætning er hurtigt i arbejde (cirka 52%), men ikke nær så mange, som rent faktisk handler efter det. Kigger man omvendt på de personlige holdninger, så var kun 24% enige i, at der skal lægges vægt på, at ledige hurtigt skal i job, men

cirka 43% der prioriterer det i det konkrete møde med ledige, hvilket omvendt vidner om, at selv om man ikke personligt deler det beskæftigelsespolitiske rationale, så handler man dog efter det i den faktiske praksis. At dømme på besvarelserne samlet set tyder det også på, at medarbejderne i deres konkrete praksis forsøger at være efterlevende i den forstand, at knap 90% enten udelukkende fokuserer på, at ledige hurtigt skal i arbejde eller forsøger at fokuserer lige meget på hurtigt i arbejde og forbedre beskæftigelsesmulighederne på sigt.

Ser man nu på de forskellige a-kassegrupperinger, så viser tabel 5.4., at det a-kasserne på LO's område, som i den mindste grad praktiserer den beskæftigelsespolitiske linje om, at ledige hurtigt skal i arbejde, idet der er procentvis færres, der har angivet, at de prioriterer at rette indsatsen mod hurtigt i arbejde i samtalerne sammenlignet med de tre andre a-kassegrupperinger. Omvendt ser det ud til, at a-kasserne på FTF's område og a-kasserne udenfor i den højeste grad praktiserer den beskæftigelsespolitiske linje med, idet svarene fordeler sig på mellem 50 og 55% af de adspurgte. AC-kasserne placerer sig midt imellem.

SFI's spørgeskemaundersøgelse indkredser også a-kassemedarbejdernes vurderinger af om forskellige lovpligtige redskaber og tiltag er effektive til at få forsikrede ledige i ordinært arbejde. Respondenterne er bl.a. blevet bedt om at vurdere den første CV-samtale og afholdelse af tremånedlige rådighedssamtaler, som er samtaletyper, som er kommet til som følge af Velfærdsreformen. Det er også blevet bedt om at vurdere effekten af den kontrol, de skal føre med lediges jobsøgning og af økonomiske sanktioner. Tabellen nedenfor viser hvor mange procent, der har svaret, at det pågældende redskab er relativt eller meget effektivt i forhold til at få forsikrede ledige i ordinært arbejde.

Tabel 5.5. andel af a-kassemedarbejderne der har svaret, at det lovpligtige redskab er relativt eller meget effektivt i forhold til at få forsikrede ledige i ordinært arbejde. Procent. 'Vægtet ligeligt' ikke i parentes. 'Vægtet efter a-kassestørrelse' i parentes.

	LO	FTF-A	AC	Udenfor	Alle
Første CV-samtale	47,2 (46,1)	42,0 (45,8)	51,3 (53,6)	62,3 (54,5)	50,7 (49,0)
Afholdelse af 3månedlige rådighedssamtaler	54,9 (52,4)	56,9 (63,9)	60,0 (59,5)	77,7 (73,7)	61,8 (60,5)
Fokus på jobsøgning frem for aktivering	57,7 (56,4)	82,2 (76,3)	70,0 (73,8)	79,4 (79,4)	69,6 (67,5)
Fokus på konkrete ordinære jobs	68,8 (70,9)	70,0 (66,9)	59,2 (63,5)	70,9 (68,0)	67,8 (68,6)
Anvendelse af økonomiske sanktioner	21,5 (20.0)	24,6 (29,7)	17,7 (19,0)	48,9 (49,6)	28,1 (28,1)
Kontrol af lediges jobsøgning	24,9 (28,5)	38,5 (38,1)	22,1 (26,2)	68,0 (53,1)	37,3 (35,9)
Jævnlige opfølgnings- og vejledningssamtaler	57,0 (59,7)	86,8 (82,4)	60,8 (67,9)	84,0 (80,0)	69,6 (69,5)

Antal respondenter: 726.

Ser man først på kolonnen til højre, hvor det er a-kasserne samlet set, så viser den, at der er forskel på, hvad der anses som effektive redskaber til at få forsikrede ledige i ordinært arbejde. Færrest anser økonomiske sanktioner som effektive og det samme gælder kontrol af lediges jobsøgning. Omvendt er der forholdsvis mange, der angiver, at de nye samtaletyper (CV-samtale og 3månedlige rådighedssamtaler) er effektive, men der er flere, der anser jævnlige opfølgningssamtaler som effektive. Også fokus på jobsøgning fremfor aktivering og fokus på konkrete ordinære jobs anses som effektivt af a-kasserne samlet set.

Ser man dernæst på forskellene mellem a-kasserne, så er det helt generelt, at a-kasser der står udenfor hovedområder har de største andele af respondenter, der angiver, at redskaberne er effektive i forhold til de fleste parametre, der måles på. Disse a-kasser lader dermed til at anse de lovpligtige redskaber som værende mest effektive. Interessant er også, at a-kasser udenfor hovedområde placerer sig noget højere end de tre andre a-kassegrupperinger på de redskaber som samlet set blev vurderet lavest. Knap halvdelen af respondenterne udenfor hovedområde mener eksempelvis, at anvendelse af økonomiske sanktioner er effektive redskaber til at få ledige i arbejde, mens det kun er mellem 17 og 30% af de resterende a-kasser. Det samme gælder for spørgsmålet om kontrol af lediges jobsøgning, hvor det afhængig af vægtningsmetode er enten 53% eller 68%, der anser det som effektive redskaber, mens andelene i de andre a-kasser er noget lavere.

Den anden tendens der kan spores i tabellen er, at LO-kasserne placerer sig lavt eller lavest på en del af spørgsmålene og særligt på spørgsmål der går på de forskellige samtaletyper, som a-kasserne skal afholde forstået som CV-samtaler, rådighedssamtaler hver tredje måned og generelle opfølgningssamtaler. Det kan tolkes som et udtryk for, at disse a-kasser ikke anser samtaler med beskæftigelsessystemet i det hele taget som værende effektivt i forhold til at få ledige i arbejde, men at det snarere er lediges egen jobsøgning og kontakt til potentielle arbejdsgivere, der har en betydning for at komme i arbejde. For LO-kasserne ses det eksempelvis også, at der er færre, der angiver, at fokus på jobsøgning fremfor aktivering er et effektivt redskab (56-57% mod 70 % of flere i de andre a-kasser).

Endelig er der a-kasserne på AC's og FTF's område, men deres svar på spørgsmålene synes ikke at pege i bestemte retninger eller vise lige så tydelige tendenser som svarene for henholdsvis LO-kasserne og a-kasserne udenfor. FTF-A synes dog at ligne a-kasserne udenfor hovedområde på nogle punkter, idet der er visse lovpligtige redskaber som de ser meget positivt på, eksempelvis jævnlige opfølgningssamtaler, fokus på jobsøgning frem for aktivering og fokus på konkrete ordinære jobs. De er også lidt mere positive overfor kontrol af lediges jobsøgning end LO-kasserne, men noget mindre positive end a-kasserne udenfor hovedområde. For AC-kassernes vedkommende er mest karakteristisk, at de ser mest kritisk på kontrol af lediges jobsøgning og brugen af økonomiske sanktioner sammenlignet med de tre andre grupper af a-kasser.

5.7. Delkonklusion

I denne anden delanalyse er en række forskelle og ligheder mellem nutidens a-kasser blevet undersøgt ved at sammenligne dem på en række udvalgte kvantitative parametre. Formålet har dels været at få en bedre forståelse af, hvordan nutidens a-kasser er udfordrede af de forskellige udviklinger og forandringer, der sker på a-kassefeltet og dels blive klogere på, hvordan de forholder sig til og reagerer på noget af det pres, de udsættes for. Samlet set viser denne delanalyse da også, at der både er forskel på, hvordan a-kasserne er udfordrede såvel som på, hvordan de forholder sig til presset.

Først og fremmest tegner der sig et billede af, at a-kasser der er knyttede til LO's område generelt er *mere udfordrede eller pressede* sammenlignet med de andre a-kasser på a-kassefeltet. Det er eksempelvis dem, der oplever nedgang i medlemstallene og nogle har faktisk oplevet ganske store fald heri i de senere år. Samtidig er det også mange af LO-kasserne, der både har en høj ledighed blandt medlemsskaren og har oplevet de største stigninger i ledigheden, siden krisen satte ind, hvilket formentlig lægger pres på dem både i forhold til at udføre myndighedsopgaver og give forskellige andre tilbud og indsatser til medlemsskaren, fordi de i øjeblikket har mange ledige at håndtere. Det lader også til at være disse a-kasser, som er mest udfordrede i forhold til at agere konkurrencemæssigt, idet de både har høje administrationsudgifter og høje administrationsbidrag. Høje udgifter og bidrag er selvfølgelig knyttet til, at de har mange ledige at håndtere og dermed mere administration, men det er også et spørgsmål om, at mange af a-kasserne på LO's område har en dyrere struktur med mange lokalafdelinger og decentral opgaveløsning. Omvendt så viste sammenligningerne også, at LO-kasserne over tid faktisk har formået at reducere deres administrationsbidrag væsentligt, om end de stadig placerer sig med høje bidrag sammenlignet med de andre a-kasser. Det kan dog tolkes som, at der i disse a-kasser er opmærksomhed på drift og omkostninger og forsøg på at tilpasse sig markedsvilkårene, selv om man ikke er blandt de mest effektive og konkurrencedygtige a-kasser. Endelig viste de kvantitative sammenligninger, at det også er i LO-kasserne, at a-kassemedarbejdernes personlige holdninger til formålet med indsatsen afveg mest fra den officielle målsætning myndighedsopgaverne. Samtidig anskuede medarbejderne flere af de lovpligtige redskaber som værende mindst effektive sammenlignet med medarbejderne i de andre a-kasser. Set i relation til den teoretiske forståelsesramme kan dette tolkes som et udtryk for, at der i disse a-kasser kan opleves modsætninger, konflikter eller krydspres mellem de opgaver, de løser på vegne af staten og det de selv ønsker at gøre for medlemsskaren.

Skal man pege på a-kasser udenfor LO-området, som også lader til også at være udfordrede, så synes DANA, a-kassen for selvstændige, at skille sig ud. I lighed med LO-kasserne har den også oplevet et fald i medlemstallet i de senere år. DANA har en ret specifik profil i og med, at den henvender sig til selvstændige på hele arbejdsmarkedet, men den udfordres af, at det i dag er blevet muligt for alle a-kasser at optage både lønmodtagere og selvstændige, mens den og ASE der tidligere var en a-kasse kun for selvstændige, før Frihedspakken havde monopol på at optage selvstændige. I optager langt de fleste a-kasser både lønmodtagere og selvstændige (se bilag 1) og

denne udvikling kan tænkes at være en årsag til faldende medlemstal i DANA. Sammenlignet med LO-kasserne så har DANA dog ikke en speciel høj ledighed, som mange af LO-kasserne har og den har heller ikke oplevet en særlig stor stigning i ledigheden i de senere år. Den har til gengæld høje administrationsudgifter og det højeste administrationsbidrag af alle a-kasser i 2012. Samtidig er administrationsudgifterne faktisk blevet hævet over tid og den fremstår derfor som en a-kasse, der kan være udfordret i forhold til at tilpasse sig markedsvilkårene.
De resterende a-kasser synes samlet set at være *mindre udfordrede og pressede* af de udviklinger, der sker, men også her tegner der sig nogle forskellige mønstre.

Først er der de ideologisk alternative eller konkurrerende a-kasser (her tænkes særligt på Kristelig A-kasse, Det Faglige hus' A-kasse og ASE). De oplever først og fremmest medlemsfremgang, men er dog udfordrede af høj ledighed, som er på niveau med ledigheden i LO-kasserne. De har også som LO-kasserne oplevet en forholdsvis stor stigning i ledigheden i de senere år. Dette har formentlig at gøre med, at de ideologisk alternative forsikrer nogenlunde samme medlemsgrupper som flere af LO-kasserne. Man kunne forvente, at disse a-kasser ville være meget markedsorienterede, hvis forståelsen hos dem er, at de netop er i konkurrence med de andre a-kasser og det kunne give sig til udslag i særligt lave administrationsudgifter og administrationsbidrag, sådan at de kan tilbyde et billigt medlemskab. Det synes dog ikke at være tilfældet, idet disse a-kasser placerer sig omkring eller lidt over gennemsnittet for samtlige a-kasser på både administrationsomkostninger og administrationsbidrag. At de placerer sig her, behøver dog ikke være et udslag af manglende markedsorientering. Det kan hænge sammen med, at ledigheden også er højere i disse a-kasser, hvilket giver mere administration og flere udgifter hertil og derfor kan det være vanskeligt at have færre udgifter og lavere bidrag. Det kan måske også være et spørgsmål om, at man ikke anser medlemskabet som behøvende være det billigste, men måske snarere konkurrencedygtigt ift. de andre a-kasser og det er det i forhold til særligt LO-kasserne, som er dem de i høj grad udveksler medlemmer med. Samtidig promoverer både Kristelig A-kasse og Det Faglige Hus' A-kasse sig på et *billigt samlet medlemskab* af både a-kasse og fagforening og derfor kan de tænkes at blive opfattet som billige i medlemmernes øjne, selv om de ikke er det på a-kassemedlemskabet alene. Et andet fællestræk ved disse a-kasse er, at de lader til at støtte mere op omkring myndighedsopgaverne, hvilket bl.a. viste sig ved, at de anskuer de lovpligtige opgaver som værende mest effektive ud af alle a-kasserne. Dette kan tolkes som en større grad af enighed med det beskæftigelsespolitiske rationale, som opgaverne bygger på og måske også en oplevelse af at være sat mindre under pres sammenlignet med LO-kasserne.

Endelig er der a-kasser, som er knyttede til AC's og FTF's område og i nogen udstrækning også Ledernes a-kasse, som synes at dele en række fællestræk. Først og fremmet ligner de hinanden ved, at de ikke har medlemstilbagegang og faktisk så har både Ledernes A-kasse og flere af de akademiske a-kasser oplevet ret stor medlemsfremgang i de senere år. De ligner også hinanden ved, at deres medlemmers ledighed ikke er specielt høj. På nær nogle få a-kasser (Magistrenes A-kasse og a-kassen for Journalistik, kommunikation og Sprog) lå alle disse med en fuldtidsledighed under gennemsnittet for samtlige a-kasser. Stigningen i fuldtidsledigheden mellem 2007 og 2011

ligger også under gennemsnittet for samtlige a-kasser. Endelig ligner disse a-kasser også hinanden ved, at størsteparten af dem har administrationsudgifter og administrationsbidrag under gennemsnittet. Det kan både være et udslag af, at ledigheden er på et lavere niveau, men kan også handle om, at mange af disse a-kasser ikke har så dyr en struktur som eksempelvis LO-kasserne har. De har generelt færre lokalafdelinger og en mere centraliseret opgaveløsning, hvilket gør driften billigere. Dermed fremstår disse a-kasserne som havende lettere ved at tilpasse sig markedets vilkår sammenliget med eksempelvis a-kasserne på LO's område.

Denne analysedel peger derfor på, at selv om a-kasserne befinder sig på det samme organisatoriske felt og overordnet set udsættes for det samme institutionelle pres, som der blev argumenteret for i analyserammen, så synes der samtidig at være forskel på, hvor udfordrede og pressede de forskellige a-kasser er. Og ud fra de forskellige kvantitative parametre som det har været muligt at sammenligne a-kasserne på, ser det ud til, at særligt a-kasser knyttede til LO's område lader til at være mest udfordrede af det pres, der kommer fra de institutionelle omgivelser, ligesom det tyder på, at de også kan have vanskeligt ved at tilpasse sig presset. Om dette reelt er tilfældet, skal der ses nærmere på i den næste og tredje delanalyse, hvor der foretages en mere dybdegående undersøgelse og analyse af, hvordan ledere og medarbejdere i et antal udvalgte a-kasser oplever og reagerer på det institutionelle pres, de er udsat for. De a-kasser der medvirker i denne undersøgelsesdel er udvalgt ud fra de indsigter, som denne delanalyse er kommet med.

Kapitel 6: Om casestudiet af udvalgte a-kasser

Jeg er nu nået til den sidste af de i alt tre delundersøgelser, som afhandlingen er bygget op omkring og her foretages en kvalitativ og mere dybdegående undersøgelse og analyse af, hvordan ledelse og medarbejdere i et udvalgt antal a-kasser oplever og reagerer på det institutionelle pres. I forlængelse heraf undersøges det også, om og hvordan der sker transformationsprocesser indadtil i a-kasserne som følge af de måder, hvorpå ledere og medarbejdere håndterer presset.

Dette er derfor en analysedel, som i lighed med delundersøgelse 2 også befinder sig på det organisatoriske niveau, fordi det er a-kasserne som enkeltstående organisatoriske enheder, der sættes fokus på. Hvor delundersøgelse 2 så på mere enkeltstående kvantitative parametre ved a-kasserne, gås der i denne undersøgelse mere i dybden med et mindre antal a-kasser for at opnå en mere komplet forståelse af, hvordan det institutionelle pres opleves og håndteres i hver enkelt af disse a-kasser. Som beskrevet i afhandlingens kapitel 1 er denne undersøgelsesdel tilrettelagt som et multipelt casestudie med i alt 5 deltagende a-kasser og idet det er centralt at forstå hver enkelt af dem, foretages der derfor, i de kapitler der følger, separate analyser af hver af disse (kapitel 7-11). Afslutningsvist trækkes trådene dog til det organisatoriske feltniveau, idet det på baggrund af de separate analyser diskuteres, hvad der kendetegner samtlige fem a-kasser og hvad man heraf kan forestille sig gælder for det samlede a-kassefelt (kapitel 12). Ambitionen er derfor både at kunne udsige noget om det organisatoriske niveau såvel som om det organisatoriske feltniveau på baggrund af denne delundersøgelse.

Mens empirien til de første delundersøgelser fandtes i forvejen, så er den overvejende del af empirien til denne undersøgelsesdel konstrueret til formålet, bl.a. gennem interviews med personale i a-kasserne og med observationer af det daglige arbejde i a-kasserne. Der ligger derfor også en del metodiske overvejelser bag denne undersøgelsesdel i forhold til, hvordan den mest hensigtsmæssigt kunne tilrettelægges og udføres. Disse overvejelser præsenteres i dette kapitel, før de egentlig analyser præsenteres fra kapitel 7 og frem. Kapitlet påbegyndes med en redegørelse for, hvilke fem a-kasser der er blevet udvalgt til denne undersøgelsesdel og hvorfor (afsnit 6.1.). Dernæst forklares det, hvilke niveauer i a-kasserne som er blevet gjort til genstand for analyse (afsnit 6.2.). Så beskrives det, hvordan jeg tog kontakt til a-kasserne og hvem jeg tog kontakt til og i forlængelse heraf diskuteres det, hvilken betydning denne måde at tage kontakt på har for de dele af a-kasserne, som jeg har fået adgang til at undersøge (afsnit 6.3.). Dernæst redegøres der for, hvilke metoder jeg har anvendt til at indsamle empiri og hvilken empiri jeg har indsamlet i a-kasserne (afsnit 6.4.). Så følger nogle betragtninger omkring udfordringerne ved den valgte

fremgangsmåde (afsnit 6.5.) og afslutningsvist forklares der kort om den analysestrategi der ligger til grund for de analyser, der følger i de næste kapitler (afsnit 6.6.).

6.1. Udvælgelse af a-kasser

Som argumenteret for i afhandlingens kapitel 1 er denne undersøgelsesdel tilrettelagt som et multipelt casestudie, hvor flere a-kasser er blevet udvalgt og undersøgt. Valget af flere a-kasser er primært sket ud fra en betragtning om, at det er centralt at udsige noget mere generelt om konsekvenserne af de strukturelle og politisk-institutionelle forandringer for det samlede felt af a-kasser og det lægger op til et studie af mere end en enkelt a-kasse.[68] Her skal der redegøres nærmere for, hvilke a-kasser der er blevet udvalgt til det multiple casestudie og hvilke kriterier der ligger til grund for udvælgelsen.

Når man arbejder kvalitativt, så udvælges det man ønsker at studere ofte strategisk eller formålsbestemt frem for tilfældigt, som man typisk gør, når man arbejder kvantitativt, idet man har nogle idéer om, hvad de enheder, kontekster eller personer man udvælger, skal repræsentere (Bryman 2012: kapitel 18) og det samme gør sig gældende for de a-kasser, der er blevet udvalgt til det multiple casestudie. Her er der i første ombæring blevet udvalgt ud fra forståelsen fra teorien og analyserammen om, at organisationer kan rammes forskelligt af institutionelt pres og at de kan reagere forskelligt herpå. Det peger i retning af, at så må der nødvendigvis også udvælges et antal a-kasser, som giver mulighed for at undersøge denne forskellighed, og hvis jeg eksempelvis observerer, at noget er fælles for de forskellige a-kasser, kan det tages som et tegn på, at dette gælder for flere a-kasser og dermed formentlig også for a-kassefeltet mere generelt.[69] Det overordnede udvælgelseskriterium har derfor været at vælge et antal a-kasser, der samlet set kan repræsentere a-kassefeltet mere bredt, men som samtidig også er forskellige fra hinanden. I anden ombæring er de faktiske a-kasser blevet udvalgt ud fra det kendskab, jeg indledningsvist havde til a-kassernes forskelligheder og ud fra de indsigter omkring forskelligheder ved a-kasserne, som den kvantitative delanalyse i kapitel 5 gav. Der er særligt to overvejelser om forskelligheder ved a-kasserne, der har været styrende for de a-kasser, jeg har udvalgt;

---

[68] Som argumenteret for i kapitel 1 betyder dette ikke, at jeg mener, at det ikke er muligt at generalisere, hvis man laver et single casestudie. I mit tilfælde synes det dog vanskeligt at udvælge kun én case.

[69] At generalisere til a-kassefeltet generelt sker ud fra *en analytisk generalisering* og ikke en *statistisk generalisering*. En statistisk generalisering anvendes ofte i kvantitative studier og er baseret på, at respondenterne er tilfældigt udvalgt fra en befolkning og dermed repræsentative, hvilket betyder, at der kan generaliseres statistisk fra stikprøven til befolkningen. Ved kvalitative studier lægges en anden logik til grund både i forhold til, hvordan personer eller cases udvælges og i forhold til, hvordan der kan generaliseres. Som beskrevet ovenfor udvælges mere strategisk, fordi man har nogle bestemte forventninger til, hvad casen eller interviewpersonen repræsenterer og det spiller ind på rækkevidden af ens resultater. Samtidig tales der om analytisk generalisering, som ifølge Kvale og Brinkmann indebærer en '*velovervejet bedømmelse af, i hvilken grad resultaterne af én undersøgelse kan være vejledende for, hvad der kan ske i en situation*', hvilket fx kan ske ved at vurdere ligheder og forskelle mellem to situationer (Kvale & Brinkmann 2009:288ff.). Samtidig er det væsentligt at gøre sine argumenter for, hvorfor noget kan ses som vejledende for andre situationer eksplicitte, sådan at andre kan tage stilling til holdbarheden af ens påstand omkring generaliserbarhed (Kvale & Brinkmann 2009:289,292). Analytisk generalisering sker ved at anvende teori til at sammenligne empiriske fund og ved at lave slutninger omkring empiriens rækkevidde gennem sammenkædninger mellem teori og empiri (Antoft & Salomonsen 2007:49).

Den ene overvejelse er gået på, at der vil være forskel på oplevelser og reaktionsmønstre alt afhængigt af, om a-kassen er en del af det etablerede eller oprindelige a-kassesystem eller er en konkurrerende a-kasse, forstået som en a-kasse der rekrutter bredt fra hele arbejdsmarkedet og dermed er i konkurrence med hele a-kassefeltet. Her er det min forventning, at de a-kasser der enten er opstået eller har udviklet sig i et konkurrenceforhold til det etablerede a-kassesystem vil være mere positivt indstillede overfor især presset for at skulle agere som markedsaktør, fordi markedet gør de konkurrerende a-kassers betingelser bedre. Og her forstås de konkurrerende a-kasser som dem, der enten er ideologisk alternative (dvs. primært Det Faglige Hus' A-kasse og Kristelig A-kasse, men i princippet også og Frie Funktionærers A-kasse, selv om den ikke rekrutterer nær så bredt som de to foregående) eller på anden vis fungerer som konkurrenter til det etablerede system (fx ASE). Omvendt så forstås det etablerede a-kassesystem som den resterende del af a-kassefeltet, dvs. a-kasserne på LO's, FTF's og AC's område, Lederne samt de a-kasser der står udenfor, men som ikke anser sig selv som værende i konkurrence med det samlede felt af a-kasser.[70] Det er samtidig også dem, der historisk set har været vant til at agere på et a-kassefelt, der var fagligt afgrænset. Derfor har jeg først og fremmest fundet det hensigtsmæssigt at udvælge én a-kasse, som repræsenterer *de konkurrerende a-kasser* og én som repræsenterer *det etablerede eller oprindelige a-kassesystem*.[71]

Den anden overvejelse er gået på, at det etablerede a-kassesystem også er forskelligartet og at a-kasserne her indenfor også kan være sat under forskelligt pres, opleve omgivelserne forskelligt og reagere forskelligt på pres herfra. Det blev bl.a. tydeligt i den kvantitative delanalyse, hvor der viste sig forskelle mellem a-kasserne. Her lod særligt LO-kasserne til at ligne hinanden og samtidig adskille sig fra de andre i det etablerede system. De havde bl.a. de samme udfordringer i forhold til ledighed og medlemstal, højere omkostninger til administration og højere administrationsbidrag og måske sværere ved at agere konkurrencemæssigt som følge deraf. De tog også holdningsmæssigt mest afstand til det rationale, som myndighedsopgaverne bygger på. For de restende a-kasser i det etablerede system var der mindre tydelige forskelle, men der lod alligevel til at være nogle forskelle på a-kasser fra henholdsvis AC's og FTF's område, om end de også delte nogle karakteristika. Fordi det etablerede eller oprindelige a-kassefelt også er præget af forskelligheder, er det derfor meningsfuldt ikke kun at udvælge en enkelt a-kasse herfra, men flere forskellige. Derfor har jeg fundet det hensigtsmæssigt at *udvælge et antal a-kasser, som repræsenterer det etablerede a-kassefelt bredt* og her er valget faldet på en a-kasse fra FTF-området, en fra AC-området og en fra LO-området, fordi man her har at gøre med a-kasser, der forsikrer forskellige grupper på arbejdsmarkedet og er forskellige i forhold til hinanden, som det blev vist i den

[70] Der kan argumenteres for, at den nye Min A-kasse kunne placeres både i det etablerede og det konkurrerende system. På den ene side er den knyttet til LO, men på den anden side promoverer den sig i hvert fald på at rekruttere fra hele arbejdsmarkedet.

[71] Idet alle a-kasser i princippet er i konkurrence i dag som følge af Frihedspakken, kan man diskutere, hvor velvalgt begrebet 'konkurrerende a-kasser' er, men der er dog fortsat forskel på, hvor meget a-kasserne konkurrerer og med hvem og om de overhovedet ønsker at indgå i konkurrence. Her dækker termen konkurrerende a-kasser over dem, som anser sig selv som værende i konkurrence med det etablerede a-kassefelt og som rekrutterer deres medlemmer herfra. Omvendt så skal det 'etablerede' eller 'oprindelige a-kassefelt' forstås som det a-kassefeltet historisk set har været, altså præget af faglige afgrænsninger hvor det ikke eller i hvert fald i mindre grad var nødvendigt at konkurrere.

kvantitative delanalyse. På LO-området er endvidere valgt to fremfor en enkelt a-kasse, fordi LO-området rummer det største antal a-kasser og markant flere medlemmer. I tabel 6.1. er vist, hvilke a-kasser der er udvalgt og fra hvilke områder:

Tabel 6.1. Oversigt over a-kasser udvalgt til det multiple casestudie

Type af a-kasse	LO-området	FTF-området	AC-området	Konkurrerende
Udvalgte a-kasser	Faglig Fælles A-kasse (3FA) Elfagets A-kasse (EAK)	Funktionærernes og Tjenestemændenes Fælles A-kasse (FTF-A)	Akademikernes A-kasse (AAK)	Kristelig A-kasse (KRIST-A)

På LO-området har jeg udvalgt to a-kasser, som både er forskellige i størrelse og som forsikrer forskellige grupper. Den første er Faglig Fælles A-kasse (3FA), som primært dækker ufaglærte grupper på arbejdsmarkedet, men som også har faglærte og kortuddannede. 3FA er samtidig en a-kasse med mange medlemmer og den er med et medlemstal på knap 280.000 den største a-kasse både på LO-området og på a-kassefeltet generelt. Den anden a-kasse er Elfagets A-kasse (EAK), som er noget mere fagspecifik, idet den kun optager personer, der arbejder indenfor elbranchen. Det er typisk faglærte og typisk elektrikere. I modsætning til 3FA har den kun omkring 22.000 medlemmer. PÅ FTF-området har jeg udvalgt Funktionærerne og Tjenestemændenes A-kasse, som er en a-kasse, der optager alle typer af personer der arbejder indenfor FTF's område og det er derfor medlemmer, som typisk har en mellemlang uddannelse. På AC-området er Akademikerne A-kasse udvalgt, som også optager alle typer af akademikere og som repræsentant for en af de konkurrerende a-kasser er Kristelig A-kasse valgt. Kristelig A-kasse er den af de konkurrerende a-kasser, som har eksisteret længst og den rekrutterer bredt fra hele arbejdsmarkedet. I analyserne af disse a-kasser som følger i kapitel 7-11, indledes hvert kapitel med en mere detaljeret beskrivelse af, hvad der kendetegner den pågældende a-kasse, som gøres til genstand for analyse.

Afslutningsvist skal det om disse a-kasseudvælgelser bemærkes, at nogle af de udvalgte a-kasser ikke var det oprindelige førstevalg. For de konkurrerende a-kasser havde jeg først fundet det hensigtsmæssigt at udvælge Det Faglige Hus' A-kasse ud fra en betragtning om, at det er en a-kasse, der blev oprettet i 2002 som følge af liberaliseringen og derfor kunne være et godt eksempel på en konkurrerende a-kasse. Det Faglige Hus' A-kasse ønskede imidlertid ikke at deltage i undersøgelsen og derfor tog jeg i stedet kontakt til Kristelig A-kasse, som indvilgede i at deltage. Det samme gælder for Elfagets A-kasse. Her havde jeg oprindeligt taget kontakt til Metals A-kasse, fordi jeg ønskede en a-kasse, der organiserede en lidt anden medlemsgruppe end 3FA, men heller ikke de ønskede at deltage. Elfagets A-kasse, som jeg i stedet tog kontakt til, er en a-kasse med en medlemsskare, der har en vis lighed med Metals A-kasse, men den er noget mindre. Dette har dog vist sig at være interessant, fordi a-kassestørrelse lader til at have en betydning for, hvor udfordret man er af det institutionelle pres, hvilket jeg kommer nærmere ind på i selve analyserne.

6.2. Analyseniveauer

Udover selve udvælgelsen af et antal relevante a-kasser præsenteres også de overvejelser, jeg har gjort mig om, hvad det mere præcist er ved a-kasserne, der er mest hensigtsmæssigt at studere i forhold til at besvare undersøgelsesspørgsmålet. Som beskrevet i teorikapitlet anlægges et organisationsteoretisk blik på a-kasserne og derfor er analyseenheden først og fremmest *a-kasserne som organisationer*, hvor fokus er rettet mod at forstå disses oplevelser af og reaktioner på institutionelt pres. Men fordi a-kasserne er forholdsvis komplekse organisationer i den forstand, at de består af mange forskellige dele og personer, ligesom der bliver taget beslutninger og handlet flere forskellige steder i a-kasserne, kan det være hensigtsmæssigt at rette fokus bestemte steder hen i a-kasserne for at blive i stand til at udsige noget mere samlet om dem som organisatoriske enheder. I relation til den teoretiske ramme, som afhandlingen befinder sig indenfor, kan man sige, at jeg, i overensstemmelse med det åbne perspektiv på organisationer og den nyinstitutionelle tilgang, forstår a-kasserne som værende løst koblede. Derfor har jeg fundet det hensigtsmæssigt at rette det analytiske blik to steder hen i a-kasserne ud fra en betragtning om, at det især er på disse to steder, at det institutionelle pres opleves og må håndteres, selv om det også kan være tilfældet andre steder i a-kasserne. Disse to steder er dels *det øverste ledelsesniveau* i a-kasserne og dels det niveau i a-kasserne, hvor opgaveløsningen finder sted og hvor medarbejderne møder medlemsskaren. Dette niveau betegner jeg som *det operative niveau*.

Når det øverste ledelsesniveau er interessant, handler det primært om, at her er de personer i a-kassen, som har det overordnede ansvar for at a-kassen fungere, placeret og derfor må man antage, at der på dette niveau tages vigtige beslutninger omkring, hvordan a-kassen skal (eller ikke skal) tilpasses til de institutionelle krav, der stilles. Man må forvente, at der her sker en mere bred orientering mod de omgivelser, som a-kasserne fungerer i og at der som et led i denne orientering tages nogle strategiske valg om, hvordan man skal håndtere de forskellige pres, a-kassen udsættes for. På den anden side så er det nederste niveau i a-kassen imidlertid også interessant, fordi dele af det pres der lægges på a-kasserne netop er et pres for at udføre myndighedsopgaverne på bestemte måder. Dette kan den øverste ledelse mene noget om, men selve udførelsen finder sted længere nede eller længere inde i organisationen. Derfor har jeg fundet det nødvendigt også at have blik for dette niveau i a-kasserne for at få en mere hel forståelse af, hvordan det institutionelle pres opleves og hvordan der reageres på det.

Valget om at have to analyseniveauer i de valgte cases kompliceres imidlertid af, at jeg har at gøre med fem a-kasser, som er forskelligartede i deres struktur og opbygning og derfor er det også nødvendigt at overveje, hvordan man i alle a-kasserne finder både øverste ledelsesniveauer og operative niveauer, der er nogenlunde ensartede. Dette forklares i det følgende gennem en kort gennemgang af, hvordan a-kasserne er opbyggede.

Ser man på a-kasserne oppefra og ned, så er den øverste myndighed i alle a-kasser det der enten hedder *delegeretmødet, repræsentantskabsmødet eller generalforsamlingen*, som samles med bestemte intervaller (enten hvert andet, tredje eller fjerde år) og deltagerne er a-kassemedlemmer, som enten

deltager frit eller er valgte fra bestemte forskellige afdelinger, bestyrelser eller kredse, der har ret til at deltage. Ofte vil det være sådan, at deltagerne har en tilknytning til den eller de faglige organisationer, som den pågældende a-kasse er knyttet til eller samarbejder med og det er derfor ad den vej de faglige organisationer får indflydelse. I FTF-A som er en a-kasse der samarbejder med mere end 80 forskellige faglige organisationer har de faglige organisationer lavet valgforbund og dem, der deltager i delegeretmødet er valgte fra disse forbund. I 3FA som kun er knyttet til en faglig organisation er det valgte fra lokalafdelingernes generalforsamlinger, der deltager.

På delegeretmødet, generalforsamlingen eller repræsentantskabsmødet vælges der en *hovedbestyrelse*, som er ansvarlig overfor delegeretmødet og som har det overordnede ledelsesmæssige ansvar for a-kassen i den næstkommende periode. Hovedbestyrelsen vil typisk bestå af en formand og en næstformand og en række medlemmer. I nogle a-kasser er det egentlige tillidsposter som eksempelvis en forretningsfører og forskellige sekretærfunktioner. På delegeretmødet vil det typisk også være sådan, at a-kassens regnskab for den forløbne periode godkendes og a-kassens budget vedtages (Ploug m.fl. 1991:65). Det er også på delegeretmødet, at der kan træffes beslutninger om ændringer i a-kassens vedtægter og her det skal godkendes, hvis man ønsker at nedsætte eller hæve medlemmernes betaling til a-kassen.

Det er imidlertid ikke hovedbestyrelsen, der står for den daglige ledelse i a-kassen, men den varetages enten af en *ledelse, der er ansat af hovedbestyrelsen eller en valgt ledelse*. Hvis ledelsen er valgt, vil det typisk være sådan, at den vælges af de personer, der allerede er valgt til hovedbestyrelsen og der er således et vist sammenfald mellem de to. I flere a-kasser er det en forretningsfører, der leder a-kassen på daglig basis. Er ledelsen ansat, vil det være hovedbestyrelsen, der ansætter og der er derfor en mere skarp opdeling mellem en politisk ledelse forstået som hovedbestyrelsen og en administrativ ledelse forstået som den ansatte ledelse. Den daglige ledelse er rent fysisk placeret på a-kassens hovedkontor og i de a-kasser hvor der er en tilknytning til én faglig organisation er a-kassens hovedkontor typisk en del af forbundskontoret. Udover selve forretningsføreren eller direktøren der leder a-kassen så er der på hovedkontoret typisk også andre afdelinger og ansatte, der varetager forskellige funktioner. Der er dog forskel på, hvor formaliserede de forskellige enheder er, hvilke opgaver der varetages ligesom der er forskel på, hvilke opgaver direktøren eller forretningsføreren varetager.

Bevæger man sig nu længere ned i a-kasserne, så vil det være sådan, at hvis en a-kasse har en *decentral struktur* så vil den udover hovedkontoret bestå af en række mere eller mindre selvstændige lokale eller regionale afdelingskontorer, som typisk består af både en faglig afdeling og en a-kasseafdeling. Den enkelte afdeling vil også afholde generelforsamlinger og vælge en bestyrelse, der er ansvarlig for at administrere afdelingen i overensstemmelse med lovgivningen og a-kassens vedtægter. Her kan den daglige ledelse både være valgt og ansat. Typisk vil det være sådan, at der er en valgt leder af hele lokalafdelingen, som er den faglige leder og så vil der være en valgt leder af a-kasseafdelingen. Medarbejderne i a-kassen vil typisk være ansatte. Denne struktur gælder for mange af LO-kasserne. I nogle a-kasser har lokalafdelingerne endvidere valgt

at have mindre ekspeditionskontorer uden en selvstændig ledelse, men hvor administrative opgaver løses. Disse ekspeditionskontorer fungerer imidlertid under lokalafdelingens ledelse. I de a-kasser hvor *styringen er mere central*, kan der sagtens være lokale eller regionale kontorer, men der vil typisk være færre end i de decentrale a-kasser. De lokale og regionale afdelinger kan have en selvstændig ledelse og mindre enheder der løser forskellige opgaver, således at de ligner lokalafdelingerne hos de decentrale a-kasser, men forskellen fra de decentrale a-kasser er, at de ikke har en selvstændig bestyrelse, men refererer direkte til den centrale bestyrelse.

Hvis man med afsæt i denne beskrivelse af mangfoldigheden i a-kassernes opbygning først skal finde et ledelsesniveau, der er muligt at sammenligne på tværs af a-kasserne, så er ét *fællestræk ved alle a-kasser, at de har en overordnet og central daglig ledelse, som tager sig af den mere samlede styring af a-kassen*. Der kan være forskel på, hvor meget styring af a-kassens mindre enheder der er, men man kan antage, at der finder en overordnet styring sted her. Centrale personer på dette niveau kan være en direktør, en chef for en af de centrale afdelinger, en forretningsfører eller en næstformand, men det kan også i nogen udstrækning være en leder på regionalt eller lokalt niveau ifald der er en tæt tilknytning mellem det centrale og decentrale niveau og den pågældende leder på lokalt eller regionalt niveau er med i de centrale beslutninger. Dette niveau udgør derfor det ene af de to analyseniveauer og det betegnes om det *øverste ledelsesniveau*.

Bevæger man sig dernæst til det operative niveau, så består alle a-kasser også af enheder, hvor a-kassens medarbejdere møder medlemmerne. I nogle a-kasser er det i en selvstændig lokalafdeling, der fungerer som en mindre enhed i den store a-kasseenhed, mens de i andre er i andre enheder, der ikke har status af at være selvstændige lokalafdelinger, men måske en mindre enhed i den store enhed. De centrale aktører vil være de medarbejdere, der har medlemskontakt, som udfører myndighedsopgaver og servicerettede aktiviteter, men det kan også være en medarbejder med ledelsesansvar, idet der er mindre teams i den enkelte enhed og det kan også være en leder af en lokalafdeling, især i de mindre vil lederen typisk også afholde samtaler. Dette niveau betegner jeg som *det operative niveau* og det udgør afhandlingens andet analyseniveau. I modellen nedenfor er en illustration af, hvad de to niveauer indbefatter:

Figur 6.1. Analyseniveauer i de udvalgte a-kasser

At vælge disse to analyseniveauer betyder først og fremmest, at det er disse to steder i a-kasserne, som blikket blev rettet mod, da jeg indsamlede empirisk materiale i de fem udvalgte a-kasser. Hvilken empiri der er indsamlet på hvert niveau, skal jeg vende tilbage til senere i kapitlet. Derudover betyder valget af to analyseniveauer også, at selve analyserne, som følger i kapitel 7-11, bevæger sig på begge niveauer og her er der valgt en struktur, hvor analysen for hver a-kasse starter på det øverste ledelsesniveau og bevæger sig til det operative niveau.

6.3. Kontakt til a-kasserne

Inden det beskrives nærmere, hvordan empiriindsamlingen er foregået i de fem a-kasser, vil jeg knytte et par kommentarer til, hvordan jeg fik kontakt til a-kasserne og hvordan denne måde at tage kontakt på har haft betydning for, hvilke dele af a-kasserne jeg fik adgang til at undersøge.

Kontakten til de fem udvalgte a-kasser skete gennem en skriftlig henvendelse til det øverste ledelsesniveau ud fra en betragtning om, at det var gennem denne del af a-kassen, der var størst mulighed for at få adgang frem for hvis jeg henvendte mig til et af de lokale eller regionale niveauer i a-kasserne. I én a-kasse foregik kontakten imidlertid gennem en medarbejder jeg havde mødt på en konference og som havde udtrykt interesse for at medvirke i undersøgelsen. Kontakten med denne medarbejder bestod imidlertid kun i, at hun formidlede kontakt til en ledende medarbejder i a-kassen, som jeg havde den videre kontakt med.

Jeg henvendte mig på mail til relevante personer i a-kassernes centrale ledelser (enten ved at kontakte en forretningsfører, en direktør eller en anden ledelsesperson) med oplysninger om, hvem jeg var, hvad mit projekt handlede om og hvem og hvad jeg ønskede at undersøge i a-kassen. Denne kontakt resulterede dels i interviewaftaler med disse ledelsespersoner eller med andre relevante personer fra ledelsen, som jeg blev henvist til og dels i, at jeg blev henvist til en lokalafdeling i a-kassen, som jeg kunne kontakte og foretage den videre undersøgelse i. I

lokalafdelingerne skabte jeg også kontakt på mail gennem en ledende medarbejder, typisk den pågældende leder af a-kasseafdelingen, og lavede aftaler med dem om, hvornår jeg kunne besøge a-kassen, hvem jeg kunne interviewe og hvad jeg kunne observere.

At tage kontakt gennem den centrale ledelse har haft den betydning, at det er disse ledelsespersoner, der haft en gatekeeperfunktion, hvor en gatekeeper forstås som den eller de personer i en organisation, der har retten til at give eller nægte forskeren adgang til at foretage en undersøgelse i den pågældende organisation. Samtidig kan de bestemme hvilke dele af en organisation, forskeren kan få adgang til (Kristiansen & Krogstrup 1999:139-141). Derfor kan gatekeepere have en central betydning for, hvilken empiri det er muligt at få adgang til og indsamle og dermed også for de resultater, forskeren er i stand til at drage. Metodelitteraturen peger også på, at gatekeepere kan være optagede af det billede, som forskeren tegner af deres organisation og derfor kan de søge at overvåge eller kontrollere dataindsamlingen, fx ved at nægte forskeren adgang til bestemte dele af en organisation eller til bestemte situationer eller personer. De kan også søge at lede forskeren i en bestemt retning, fx ved at tegne et bestemt billede af organisation (Kristiansen & Krogstrup 1999:140-141). Sådanne omstændigheder er forskeren nødt til at forholde sig til både i forbindelse med selve empiriindsamlingen såvel som i forhold til de analyser, der foretages og de konklusioner, der drages omkring den pågældende organisation.

I mit tilfælde har det at tage kontakt gennem den centrale ledelse haft den betydning, at det er disse ledelsespersoner, der har besluttet, hvilken lokalafdeling i a-kassen jeg kunne få adgang til. I nogle af a-kasserne lod valget af lokalafdeling til at være mere tilfældigt, hvor en bestemt lokalafdeling blev valgt ud fra et hensyn til, at min transport til lokalafdelingen ikke skulle være for lang, mens der i andre a-kasser ikke blev givet begrundelser for, at det var en bestemt afdeling, jeg fik adgang til. I en af a-kasserne gav ledelsen dog udtryk for, at den lokalafdeling de havde besluttet, jeg kunne få adgang til i deres optik skilte sig ud på en positiv måde i forhold til andre lokalafdelinger. Det gjaldt eksempelvis i forhold til, at denne afdeling havde tæt kontakt til arbejdsgiverne i lokalområdet, som gjorde, at de havde succes med at formidle konkrete jobs til ledige medlemmer. Samtidig fremhævede ledelsen, at det var en af de lokalafdelinger, der var mere 'rebelske', idet de ikke altid var efterlevende eller lydige i forhold til de myndighedskrav, de er underlagt. Under empiriindsamlingen i denne lokalafdeling gav det personale, jeg talte med, udtryk for samme oplevelse, altså at de var mindre lydige eller efterlevende i forhold til de andre lokalafdelinger i organisationen.

At det er den øverste ledelse i de udvalgte a-kasser, som har haft kontrollen over, hvilke dele af organisationen jeg har fået adgang til og at jeg ikke i alle tilfælde ved, hvilke bevæggrunde der ligger bag valget om bestemte lokalafdelinger, betyder bl.a., at jeg ikke kan være sikker på, om de holdninger, oplevelser og reaktioner der præger den pågældende lokalafdeling er typiske for samtlige lokalafdelinger i a-kassen eller om de er særlige for den pågældende afdeling. Dette må jeg være opmærksom på, når jeg tolker på empirien. Jeg har dog forsøgt at håndtere denne problematik ved i interviewene at spørge ind til, om bestemte oplevelser, holdninger og reaktioner

er særligt for den afdeling jeg har været i eller om det er en mere generel tendens i samtlige lokalafdelinger og i a-kassen som helhed. Ad den vej har jeg derfor forsøgt at nærmere mig et billede af, hvad der gælder for a-kassen generelt og ikke kun, hvad der er særligt for en enkelt af de lokalafdelinger, der er i a-kasserne.

6.4. Metodevalg og empiriindsamling

I de fem a-kasser har jeg indsamlet forskelligt kvalitativt empiri. Jeg har først og fremmest foretaget kvalitative, semistrukturerede interviews med ledelse og medarbejdere, som er blevet optaget på bånd og efterfølgende transskriberet. Derudover har jeg foretaget observationer i lokalafdelingerne, typisk af de forskellige møder og samtaler som afholdes med ledige medlemmer og endelig har jeg indsamlet forskelligt dokumentmateriale omkring a-kasserne.[72]

Interviewmetoden er helt overvejende valgt, fordi dens styrke er, at den kan trænge dybere ind i interviewpersoners egen verden og dermed give mulighed for at indsamle empiri omkring disse personers meninger, synspunkter, oplevelser osv. med afsæt i deres egne forståelser og perspektiver (Kvale & Brinkmann 2009). Derfor er interviewmetoden fundet velegnet til at få indsigt i, hvordan ledere og a-kassemedarbejdere oplever at være underlagt det institutionelle pres, hvordan de forstår den situation de og a-kassen er i og hvordan de reagerer på det pres, de oplever at være underlagt. Dette kan give mere dybe, nuancerede og fyldige beskrivelser af, hvad der egentlig sker på de indre linjer i a-kasserne, som en kvantitativ fremgangsmåde eksempelvis ikke er i stand til at indfange. Samtidig er styrken ved interviewet også, at det giver mulighed for at spørge ind til det, interviewpersonerne fortæller og det sikrer, at jeg kommer tættere på at forstå den forståelse og oplevelse som interviewpersonerne har og dermed også tættere på de motiver de ligger til grund for deres handlinger og beslutninger, hvilket er en af de ting, der interesserer mig.

Observationsmetoden er valgt for at komme et skridt dybere ind i, hvad der egentlig sker i a-kasserne og hvordan der mere konkret handles. Jeg har ikke haft adgang til at observere alle aktiviteter i a-kasserne, men fik mulighed for at observere forskellige møder mellem a-kassens medarbejdere og ledige medlemmer. Disse observationer har derfor givet en indsigt, hvad der egentlig sker, når a-kassemedarbejderne udfører myndighedsopgaverne og når de møder medlemmerne. Det er især ved hjælp af disse observationer, jeg har kunnet belyse presset fra staten og krydspresset mellem, hvad staten kræver, a-kassen skal og hvad medlemmerne ønsker af a-kassen eller hvad a-kassen selv ønsker for medlemmerne. Observationerne har også været hensigtsmæssige at anvende i kombination med interviewene. I de a-kasser hvor jeg observerede, før jeg interviewede, kunne jeg eksempelvis bruge interviewet til at spørge ind til, hvorfor de gjorde eller sagde noget bestemt til en given samtale eller et givent møde, som jeg havde observeret. På den måde kunne jeg bruge interviewet til at sikre, at den måde jeg forstod en bestemt hændelse eller begivenhed, da jeg observerede den, også blev forstået på samme måde af

[72] Transskriberingerne af interviewene og observationsnoterne er ikke vedlagt som bilag, men kan rekvireres ved henvendelse til forfatteren.

medarbejderne i a-kassen. På den måde har interviewene fungeret som en slags validering af de observationer, jeg foretog.

Dokumentmaterialet jeg har indsamlet skal mest ses som værende supplerende i forhold til interviewene og observationerne. Det drejer sig primært om årsberetninger, som a-kasserne udgiver med et par års mellemrum og som typisk udgives i forbindelse med, at der skal afholdes repræsentantskabsmøder eller generalforsamlinger og de fungerer som en beretning til deltagerne om, hvordan de foregående år er forløbet og hvad man forventer sig af de kommende år. De giver dog et godt indblik i, hvordan man på de interne linjer har oplevet omverdenen og hvordan man mere strategisk har søgt at håndtere den. Udover sådanne beretninger har jeg også anvendt taler og forskellig anden information fra disse møder og forsamlinger. Andet dokumentarisk materiale er eksempelvis også forskellige arbejds- og visionspapirer, handleplaner samt oplysninger og artikler fra a-kassernes hjemmesider. En oversigt over disse kan ses i bilag 10.

Empiriindsamlingen i de fem a-kasser foregik nogenlunde parallelt og over en periode på cirka 5 måneder, hvor jeg besøgte den første a-kasse i december 2010 og afsluttede sidste besøg i den sidste a-kasse i april 2011. I hver af de fem a-kasser har jeg besøgt deres hovedkontor, hvor jeg har foretaget et interview med en person fra den øverste, centrale ledelse og så har jeg besøgt en lokalafdeling i hver a-kasse, hvor jeg dels har interviewet ledere og frontlinjemedarbejdere og dels har foretaget observationer af møder mellem ledige medlemmer og a-kassen.[73] Der er forskel på, hvor mange gange jeg har besøgt hver lokalafdeling, hvor mange aktiviteter jeg har deltaget i og hvor længe besøgene varede. Lokalafdelingerne er besøgt mellem 1 og 3 gange, hvor nogle besøg har varet en formiddag, mens andre har varet en hel dag. Jeg har dog tilstræbt at interviewe samme type af medarbejdere og deltage i ensartede aktiviteter, selv om omfanget af besøgene har været forskelligt. I tabellen nedenfor er en oversigt over empiriindsamlingen i de fem a-kasser.

[73] Lokalafdelingerne er anonymiseret og interviewpersonerne i lokalafdelingerne er garanteret anonymitet. Det er interviewpersonerne på ledelsesniveau til gengæld ikke, da de poster de bestrider, ikke er mulige at anonymisere. Dette var alle interviewpersoner på ledelsesniveau indforståede med. En vis form for anonymitet er dog søgt opretholdt, idet disse personer ikke omtales ved navn.

Tabel 6.2. Oversigt over indsamlet empiri i de udvalgte a-kasser

	3FA	EAK	FTF-A	AAK	KRIST-A
Interview med central ledelse	Forretningsfører	Forretningsfører	Adm. direktør	HR- og kommunikations-chef	Arbejdsmarkedschef
Besøg i lokalafdeling	3 besøg	1 besøg	2 besøg	2 besøg	2 besøg
Interview i lokalafdeling	2stk A-kasseleder som løser visse frontlinje-opgaver Frontlinje-medarbejder	1 stk. A-kasseleder som også er frontlinje-medarbejder	2 stk. Leder af regionskontor Teamleder for front-medarbejdere	2 stk. Teamleder for fron-tmedarbejdere som også er frontlinje-medarbejder (2 gange)	4 stk. A-kasseleder (2 gange) Frontlinje-medarbejdere (2stk)
Observationer i lokalafdeling	Vejlednings-møde for nyledige (gruppemøde) Rådighedsmøde (gruppemøde) Individuelle rådigheds-samtaler	Individuelle rådigheds-samtaler	CV-møde (gruppemøde) Individuelle samtaler i forbindelse med CV-mødet Rådighedsmøde (gruppemøde) Individuelle rådighedssamtaler	CV-møde (gruppemøde) Individuelle rådigheds-samtaler	Kompetence-afklaringsforløb for nyledige (gruppemøde) Rådighedsmøder (gruppemøde) Individuelle rådighedssamtaler

Anm.: Dokumentmaterialet er ikke angivet her. En samlet oversigt over al empiri, der anvendes til casestudierne kan ses i bilag 10.

Som tabellen viser, at der lidt forskel på, hvilken leder fra det øverste ledelsesniveau, jeg har interviewet. I de to LO-kasser var det forretningsførerne, som er de øverste ledere af a-kassen, mens det i FTF-A har været den administrerende direktør. I AAK var det derimod en HR- og kommunikationschef og i Kristelig A-kasse var det en arbejdsmarkedschef. Interviewene varede mellem 40 minutter og halvanden time, de tog afsæt i en interviewguide jeg havde udarbejdet på forhånd og de var af semistruktureret karakter. Interviewene handlede om ledelsens oplevelser af den omverden, de befinder sig i og af de forskellige udviklinger, der sker på a-kassefeltet samt om de strategiske valg og beslutninger ledelsen har truffet i forhold til at håndtere den omverden, de befinder sig i. Spørgsmålene i interviewguiden er i nogen udstrækning blevet formet af den tidligere opstillede analyseramme, hvor jeg har forsøgt at få indsigt i, hvordan ledelserne orienterer sig mellem de tre dele af omgivelserne (staten, markedet og det civile samfund) og hvordan de forholder sig til at skulle agere i rollen som både myndighed, markedsaktør og medlemsorganisation. Samtidig har jeg forsøgt at få indblik i, om der på ledelsesniveau er en oplevelse af at blive trukket i retning af staten og markedet og om de logikker, som præger staten

og markedet er til stede hos eller har manifesteret som hos ledelsen.[74] Forud for interviewene indhentede jeg oplysninger omkring a-kasserne fra deres hjemmesider og fra årsberetninger osv. og den viden har også ligget til grund for de spørgsmål, der er i interviewguiden. En af a-kasserne havde bl.a. i en årsberetning beskrevet, hvordan de havde gennemført en større organisatorisk forandring for at få a-kassen tilpasset de nye betingelser og denne forandring blev derfor et centralt tema i interviewet med lederen fra den pågældende a-kasse. Derfor er der en række spørgsmål i interviewguiden, som er stillet til samtlige interviewpersoner i ledelsen for at sikre, at der spørges ind til det samme i hvert interview, men også en række spørgsmål, som er målrettet den specifikke a-kasse, jeg har foretaget interviewet i. Interviewguiden til det øverste ledelsesniveau kan ses i bilag 11.

Mens empiriindsamlingen på det øverste ledelsesniveau var rettet mod at få indsigt i de mere strategiske valg og beslutninger, der tages i toppen af a-kasserne for at håndtere det institutionelle pres, så var jeg i lokalafdelingerne mere interesseret i at få indsigt i, hvordan det institutionelle pres opleves og håndteres af de medarbejdere, som er ansvarlige for opgaveløsningen i a-kassen og som har den direkte kontakt med ledige medlemmer.

Som beskrevet før er der forskel på, hvor mange gange jeg besøgte lokalafdelingerne og hvor længe besøgene varede, men det blev typisk tilrettelagt sådan, at jeg var en hel eller en halv dag i afdelingen. Enten fulgte jeg den samme medarbejder igennem dagen eller også blev jeg sendt rundt mellem forskellige medarbejdere. Det betyder derfor, at det indsamlede materiale i lokalafdelingerne ikke kun består af interviews og observationer af bestemte samtaler og møder, men jeg fik også gennem min tilstedeværelse i lokalafdelingen indblik i, hvordan dagligdagen fungerer og har også haft mere uformelle snakke med de forskellige medarbejdere i afdelingerne.

De interviews jeg har foretaget har dels været med personale med ledelsesansvar såvel som med frontlinjemedarbejdere, der løser myndighedsopgaver og har den direkte kontakt med ledige medlemmer, og i nogle afdelinger var der så få ansatte, at personale med ledelsesansvar også fungerede som frontlinjepersonale. Frontlinjemedarbejderne var typisk det personale, som forestod de forskellige lovpligtige samtaler (CV- og rådighedssamtaler) og som også ofte var involveret i de forskellige servicetilbud, som a-kassen måtte have. Interviewene med både ledelsespersoner og frontlinjepersonale har en varighed på mellem 20 minutter og 2 timer. I lighed med ledelsesinterviewene har disse interviews også haft en semistruktureret karakter og er også i nogen udstrækning blevet udarbejdet med afsæt i den forståelsesramme, der tidligere blev præsenteret. Også her forsøgte jeg derfor at få indsigt i, hvordan medarbejderne orienterede sig

[74] På tidspunktet for empiriindsamlingen var analyserammen endnu ikke fulgt udarbejdet og jeg har derfor ikke fulgt antagelserne i analyserammen stringent. Da jeg indsamlede empirien, orienterede jeg mig primært efter forståelsen i vektorteorien af, at a-kasserne agerer mellem staten, markedet og det civile samfund og forsøgte at få indsigt i, hvordan de orienterer sig efter disse tre omgivelser og hvordan de forsøger at agere både som myndighed, medlemsorganisation og markedsaktør. De teoretiske begreber omkring, hvordan organisationer mere konkret kan reagere på institutionelt pres, blev jeg først opmærksom på efter empiriindsamlingen, og disse begreber var derfor ikke styrende for de spørgsmål, jeg stillede.

mellem de tre dele af omgivelserne (staten, markedet og det civile samfund) og hvordan de forholdt sig til at skulle agere i rollen som både myndighed, markedsaktør og medlemsorganisation. Idet det er på dette niveau, at den konkrete opgaveløsning finder sted, så handler interviewene meget om at afdække, hvordan de oplevede presset fra staten og hvordan de i praksis søgte at håndtere statens krav overfor de krav og behov, som medlemsskaren har. I lighed med ledelsesinterviewene er spørgsmålene i interviewguiden heller ikke fuldstændig identiske, men er tilpasset til den a-kasse jeg besøgte og til den viden, jeg havde om a-kassen. Interviewguiden til lokalafdelingerne kan ses i bilag 12.

De observationer jeg har foretaget i a-kasserne har primært været af de forskellige lovpligtige møder og samtaler, som a-kasserne skal indkalde til, dvs. CV- eller vejledningssamtalen som afholdes i starten af ledighedsforløbet og de tremånedlige rådighedssamtaler. Der er forskel på, hvordan a-kasserne afholder disse samtaler. Nogle afholder dem som gruppemøder, mens andre afholder dem som individuelle samtaler og der er også forskel på, hvor lang tid de varer. I nogle a-kasser er det forholdsvis korte samtaler og møder, mens de i andre kan være møder op til 2-3 timer og i en enkelt a-kasse foregik det over flere dage. Som jeg skal vende tilbage til i analysen, havde de fleste a-kasser valgt at koble ikke lovpligtige aktiviteter på flere af disse møder og derfor har jeg også igennem observationerne fået indsigt i nogle af de servicetilbud, som a-kasserne også har. I disse møder og samtaler har jeg primært haft en rolle som deltagende observatør, hvilket vil sige, at jeg er blevet involveret i observationen og har interageret med dem, der indgår i observationen fremfor kun at observere den udefra (Kristiansen & Krogstrup 1999:54). På disse møder præsenterede jeg enten mig selv som eller blev præsenteret som en forsker fra Aalborg Universitet, der var i gang med en undersøgelse om a-kasser og som skulle se, hvad de foretog sig i a-kassen. Det blev typisk også forklaret, at jeg tog notater og at det jeg noterede forblev anonymt. I de fleste observationer var jeg involveret i meget lille grad og sad mest i baggrunden og tog notater, hvilket var en bevidst strategi fra min side, men der er nogle eksempler på, at enten medarbejdere eller medlemmer på eget initiativ involverede mig i større eller mindre grad i forskellige samtaler og møder. Medarbejderne kunne eksempelvis finde på at forklare mig, mens de foretog en rådighedsvurdering af et ledigt medlem, hvorfor de foretog den på en bestemt måde og hvorfor de stillede medlemmerne bestemte spørgsmål, formentlig som et forsøg på at oplyse mig om, hvordan deres praksis var.

Under selve observationerne skrev jeg noter, stikord m.m. i en medbragt notesbog. Umiddelbart efter observationerne er disse noter og stikord blevet anvendt til at skrive mere sammenhængende og udtømmende redegørelser og det betyder derfor, at jeg har et forholdsvist fyldigt empirisk materiale af de observationer, jeg har gjort mig med detaljerede beskrivelser af, hvad der foregår på møder og i samtaler mellem a-kassen og a-kassens ledige medlemmer.

6.5. Udfordringer ved den valgte fremgangsmåde

Valget af et multipelt casestudie samt en kvalitativ fremgangsmåde til at frembringe det empiriske materiale er sket ud fra en overvejelse om, at det ville give mig de bedste muligheder for at opnå

viden, som kunne sætte mig i stand til at besvare undersøgelsesspørgsmålet mest hensigtsmæssigt. Med disse valg følger imidlertid også nogle udfordringer eller svagheder, som har en betydning for, hvad jeg er i stand til at udsige i de analyser, der følger i de næste kapitler. Disse vil jeg forholde mig til her, inden analyserne påbegyndes.

Først og fremmest skal peges på, at idet jeg tog et valg om at udvælge fem a-kasser, blev der af tids- og ressourcemæssige årsager også sat nogle begrænsninger for, hvor meget empiri jeg indsamlede i hver af de fem a-kasser og hvor længe jeg befandt mig i hver a-kasse. I forlængelse heraf kan man diskutere, om der er indhentet nok empiri og om den empiri, der er indhentet, er tilstrækkelig og fyldestgørende nok. I metodelitteraturen fremhæves det, at undersøgelser skal være valide, hvilket handler om rigtigheden eller gyldigheden af ens undersøgelse og det formuleres ofte som, 'hvorvidt man måler det, man tror, man måler'. I kvalitative sammenhænge er det et spørgsmål om, hvorvidt det man observerer eller får fortalt afspejler det, man egentlig interesserer sig for at undersøge (Kvale & Brinkmann 2009:272; Kristiansen & Krogstrup 1999:204). I forhold til denne undersøgelse er det et kritikpunkt, at jeg ikke har befundet mig i a-kassernes lokalafdelinger i lidt længere tid, fordi jeg ved reelt ikke, om jeg har indfanget den 'normale' eller 'almindelige' adfærd og praksis gennem kun et enkelt eller to besøg og gennem få interviews. Samtidig ved jeg heller ikke, om den praksis, jeg har observeret i den ene lokalafdeling, jeg har besøgt, er unik for denne lokalafdeling eller en del af en mere samlet praksis for alle a-kassens lokalafdelinger. Dermed kan man så tvivl om, hvorvidt jeg har undersøgt det, jeg siger, jeg undersøger, hvis jeg ikke har fået et dækkende billede af, hvad der sker i a-kasserne og det kan have en betydning for, hvor stærke konklusioner jeg er i stand til at drage. Jeg har dog forsøgt at tage hånd om denne problematik ved eksempelvis at bruge interviewene til at validere mine observationer, som jeg beskrev tidligere, for på den måde at få en forståelse af, om den eller de få observationer jeg har gjort mig, afspejler det, jeg tror, de afspejler.

En anden udfordring som også knytter sig til validiteten af min undersøgelse, handler om, at noget af det, jeg interesserer mig for at undersøge er vanskeligt at indfange med de valgte metoder. En del af mit fokus er på, hvordan a-kasserne reagerer på de krav, staten stiller til dem i forhold til deres opgaveløsning og her er de forpligtede til at handle, som staten ønsker og kan blive sanktionerede, hvis de handler i modstrid hermed. Selv om jeg har garanteret interviewpersonerne og lokalafdelingerne anonymitet, er det ikke sikkert, de har haft lyst til at involvere mig i, om de handler i modstrid med de regulerende institutioner, de er underlagt, måske af frygt for om de kan blive sanktioneret alligevel eller fordi de godt ved, at deres adfærd er i strid med reglerne. Dette har også en betydning for validiteten, fordi jeg ikke ved, om informanterne har vist mig, hvad der reelt sker indadtil i a-kassen og derfor ved jeg heller ikke her, om jeg har undersøgt det, jeg siger, jeg undersøger. Spørgsmålet er dog, om noget sådant overhovedet er muligt at indfange, hvis man havde valgt andre metoder og det kan derfor betragtes som en udfordring eller svaghed, som ikke nødvendigvis er mulig at løse, uanset hvilken tilgang man har. Som jeg skal vende tilbage i analyserne, forekommer der ikke efterlevende adfærd i nogle de a-kasser, der har medvirket i undersøgelsen og størsteparten af interviewpersonerne var meget åbne omkring, at de ikke altid er

efterlevende og hvorfor det er tilfældet. Dette tolker jeg som et udtryk for, at man ikke bevidst har forsøgt at skjule den virkelige adfærd for mig, selv om jeg reelt ikke ved, om det er tilfældet.

6.6. Analysestrategi

Selve analyserne af de fem udvalgte a-kasser findes i de følgende 6 kapitler (kapitel 7-12), men inden de påbegyndes, redegøres der kort for, hvilken struktur de følger og hvad der fokuseres på.

Idet det i denne analysedel er centralt at forstå, hvordan forskellige a-kasser på a-kassefeltet oplever og reagerer på det institutionelle pres, de er udsat for, har jeg fundet det mest hensigtsmæssigt at analysere hver a-kasse for sig selv. Det giver netop mulighed for at have blik for deres forskelligheder og for det, der er særegent ved dem, som kan gøre, at de kan have forskellige oplevelser eller reaktioner. Derfor består analysedelen af fem separate caseanalyser, som præsenteres i kapitel 7 til 11. Kapitel 7 rummer analysen af 3FA, i kapitel 8 er det Elfagets A-kasse, kapitel 9 er FTF-A, kapitel 10 er Akademikernes A-kasse og den konkurrerende a-kasse Kristelig A-kasse analyseres i kapitel 11.

Idet det samtidig også er centralt at forstå, hvad det institutionelle pres betyder for a-kasserne mere samlet og om de transformerer sig i nye retninger, efterfølges de fem caseanalyser af en tværgående analyse, som sammenligner, hvad hver af de fem caseanalyser viste og trækker ligheder såvel som forskelle mellem de fem a-kasser frem (kapitel 12). Hvor de første fem analyser befinder sig på det organisatoriske niveau, så trækker den tværgående analyse i kapitel 12 derfor tråde til det organisatoriske feltniveau. For at have mulighed for at sammenligne a-kasserne, følger hver caseanalyse den samme struktur, hvor det er de samme temaer eller spørgsmål, som analyseres og i den samme rækkefølge;

Hver caseanalyse påbegyndes med en kort introduktion til, hvad der kendetegner den pågældende a-kasse, som gøres til genstand for analyse.

Dernæst startes der i toppen i a-kasserne med det øverste ledelsesniveau og først ses der på, *hvordan den øverste ledelse opfatter de institutionelle rammer, som a-kassen er underlagt* og herunder de forandringer på a-kassefeltet som jeg ridsede op i afhandlingens kapitel 1. Her er jeg derfor særligt interesseret i at forstå, om a-kassernes ledelser har en opfattelse af, at de presses fra stat og marked, som jeg opstillede en forventning om i analyserammen og jeg indkredser også, hvordan de forholder sig til, at de er underlagt dette pres. Presset fra staten skal her forstås som det pres a-kasserne er underlagt for at agere mere som myndighed og presset fra markedet skal altså forstås som det pres, der er lagt på dem for at agere mere markeds- og konkurrencemæssigt. Der ses dog også på, om der er noget andet eller mere i de institutionelle omgivelser, som a-kassernes ledelser anser som særligt betydningsfuldt eller særligt truende for a-kassen. Når jeg har afdækket den øverste ledelses oplevelse af institutionelt pres, retter jeg dernæst blikket mod, *hvordan ledelserne så har reageret på og håndteret det institutionelle pres*, som de oplever at være underlagt. Her er det især begreberne fra teorikapitlet om, hvordan organisationer kan reagere på institutionelt pres, som

aktiveres. De kan bl.a. anvendes til at belyse, om lederne samtykker med de pres, de er underlagt og forsøger at få a-kasserne tilpasset til at kunne fungere i de institutionelle omgivelser eller om de snarere modsætter sig pressene og ikke ønsker at tilpasse sig. De kan også anvendes til at belyse, om det måske ikke er muligt at tilpasse sig og om der derfor anvendes undvigelsesstrategier eller hykles. Udover at undersøge ledelsernes reaktioner, forsøger jeg også at trænge dybere ned i deres motiver eller bevæggrunde for at handle som de gør, hvilket kan lede mig i retning af, hvilke bagvedliggende handlingsrationaler og logikker de orienterer sig ud fra.

Empirien til analysen af det øverste ledelsesniveau består hovedsageligt af de lederinterviews, som jeg foretog i de fem a-kasser og i nogen udstrækning af de interviews, jeg har foretaget med ledere af a-kasserne lokalafdelinger, fordi det viste sig, at i nogle a-kasser er lederne af de lokale enheder enten involveret i, hvad der sker på centralt niveau eller har viden herom. Også det indsamlede dokumentmateriale er blevet anvendt her, særligt årsberetninger og materiale fra delegeretmøder og repræsentantskabsmøder.

Når oplevelser og reaktionsmønstre er blevet analyseret for den øverste ledelse bevæger jeg mig længere ned i a-kasserne til de operative niveauer og her følges samme struktur som på det øverste ledelsesniveau. Derfor starter jeg med at se nærmere på, *hvordan det operative niveau oplever de institutionelle rammer, som de fungerer i* og her har jeg en formodning om, at mens ledelsesniveauet orienterer sig mere bredt mod omverdensforandringerne, så er det operative niveaus fokus primært rettet på presset fra staten i forhold til, hvordan myndighedsopgaverne skal løses og det er derfor særligt oplevelsen af det pres, der ses nærmere på. Når lokalafdelingerne eller de operative niveauers oplevelser er afdækket, ser jeg også her nærmere på, *hvordan de operative niveauer så reagerer på det institutionelle pres, som de oplever*. Her trækkes der på de samme teoretiske begreber som på det øverste ledelsesniveau.

Empirien til analyserne af de operative niveauer udgøres primært af de interviews, jeg foretog med frontlinjemedarbejdere i a-kasserne og af interviews med ledere i lokalafdelingerne. Også observationerne af de forskellige samtaler og møder anvendes.

Hver caseanalyse afsluttes med en delkonklusion, hvor der mere samlet summeres op på, hvad den pågældende a-kasse oplever og hvordan der reageres. Her vurderes det også, i hvilken udstrækning det institutionelle pres medvirker til at skabe forandringer i a-kassen. Dette kan, som beskrevet i analyserammen, indfanges ved at se på, om de forståelser der hersker af, hvad det vil sige at være og agere som henholdsvis myndighed og markedsaktør har koloniseret a-kassens ledelse og medarbejdere er blevet den gyldige normative tolkningsramme såvel som handlings- og beslutningsforeskrivende for dem.

I den tværgående analyse der følger i kapitel 12 efter de fem delanalyser, vender jeg tilbage til de forventninger jeg stillede op i analyserammen. Først trækkes lighederne mellem de fem a-kasser frem for at kunne udsige noget om, hvad der synes at gælde for a-kasserne mere samlet og for at

kunne vurdere, hvad det er for nye retninger, som a-kassefeltet samlet set transformerer sig i retning af. Dernæst ses der på de forskelligheder, som også er mellem a-kasserne og her sammenfattes det, hvordan forskellige a-kasser mere konkret bevæger sig i de nye retninger, som gælder for a-kassefeltet mere samlet.

Kapitel 7: Caseanalyse 1 – 3FA

Dette kapitel udgør den første af de i alt 5 caseanalyser, som den tredje undersøgelsesdel består af og her sættes der fokus på Faglig Fælles A-kasse (herefter betegnet som 3FA), der er udvalgt som et eksempel på en a-kasse, der er knyttet til LO-området.

Som vist i den kvantitative delanalyse i kapitel 5 ser det ud til, at a-kasserne på LO's område generelt er mere udfordrede og pressede af de udviklinger, der sker på a-kassefeltet end de resterende a-kasser er. De begrundes bl.a. i, at det er på LO-området, at medlemstallene falder og derfor her, at medlemsopbakningen er lavest. Det er også her, der i øjeblikket er den højeste ledighed og dermed flest ledige medlemmer for disse a-kasser at håndtere. De fleste af LO-kasserne har også høje omkostninger og priser sammenlignet med de andre a-kasser, hvilket kan tænkes at udfordre dem i forhold til at skulle agere konkurrencemæssigt. Endelig viste de kvantitative analyser også, at medarbejderne i LO-kasserne lod til at være mest afstandstagende overfor den gældende beskæftigelsespolitiske linje og det kan tænkes at udfordre dem, når de skal udleve myndighedsrollen og skabe en oplevelse af, at være underlagt et krydspres mellem, hvad staten kræver af a-kassen og hvad de selv ønsker at gøre for medlemsskaren. Om denne antagelse om at a-kasser på LO-området er særligt udfordrede og pressede holder stik, afklares igennem kapitlet.

Specifikt omkring 3FA så viste den kvantitative delanalyse i kapitel 5, at de siden 2007 har haft en lille stigning i deres medlemstal, men det dækker over, at de fusionerede med TIB i 2011. Havde de ikke gjort det, havde de mistet cirka 10 % af medlemsskaren i perioden. Derudover er 3FA den a-kasse, der havde flest fuldtidsledige i december 2011 og dem der har oplevet den største stigning i fuldtidsledigheden siden 2007. De har også en stor andel langtidsledige. Analysen viste også, at deres omkostninger er forholdsvis høje, ligesom de er en af de a-kasser, der har det højeste administrations-bidrag og som dermed er dyrest. De er dog samtidig en af de a-kasser, der har haft det største fald i administrationsbidraget siden 2000, hvilket vidner om, at man indadtil har fokus på drift og omkostninger.

Kapitlet påbegyndes med en kort beskrivelse af, hvad der kendetegner 3FA (afsnit 7.1.). Dernæst sættes der fokus på, hvordan den øverste ledelse oplever de institutionelle rammer, som a-kassen fungerer under (afsnit 7.2). Her ses der både på, hvordan ledelsen oplever presset fra staten og presset fra markedet, ligesom jeg afklarer, om der er andet, de oplever lægger pres på dem. Når opfattelser af institutionelt pres er afklaret, ses der dernæst på, hvordan de reagerer på presset

(afsnit 7.3). Herefter bevæger analysen sig ned på det operative niveau i 3FA (afsnit 7.4.). Her gives der først en kort introduktion til, hvad der kendetegner den pågældende lokalafdeling, som har deltaget i undersøgelsen og derefter analyseres ud fra samme skabelon som på det øverste ledelsesniveau, hvor det først og oplevelser og dernæst reaktioner, der analyseres. Det er særligt presset fra staten i forhold til a-kassens opgaveløsning, som det analytiske blik rettes mod. Kapitlet afsluttes med en delkonklusion, hvor oplevelser og reaktioner vurderes mere samlet og hvor der gøres nogle betragtninger om, hvorvidt denne a-kasse transformerer sig i nye retninger (afsnit 7.5.).

7.1. Om 3FA

3FA er med sine knap 280.000 medlemmer landets største a-kasse og dermed også den største af de a-kasser, der er knyttet til LO's område. A-kassen er fagligt afgrænset og optager lønmodtagere og selvstændige, der arbejder indenfor en række forskellige områder, bl.a. industrien, byggeriet, det offentlige område, det grønne område og privat service, hotel og restauration. Det drejer sig primært om ufaglærte, men også om faglærte jobs indenfor disse områder.

3FA er knyttet til fagforbundet 3F (Fagligt Fælles Forbund), som er landets største forbund. Det opstod i 2005 som en fusion mellem Specialarbejderforbundet (SID) og Kvindeligt Arbejderforbund (KAD), der begge har lange historiske rødder. SID blev stiftet tilbage i 1897 under navnet Dansk Arbejdsmandsforbund (DAF) og var et forbund for ufaglærte mænd, mens KAD opstod i 1901 og var for ufaglærte kvinder. Fusionen i 2005 skyldtes, at forbundene var under et stigende ydre pres og bl.a. led under faldende medlemstilslutning og en deraf svækket økonomi (Due m.fl. 2007). I 2006 blev Restaurationsbranchens Forbund (RBF) optaget i 3F og pr. 1. januar 2011 er forbundet Træ-Industri-Byg (TIB) og deres a-kasse med cirka 40.000 medlemmer også blevet en del af 3F og 3FA (Klos & Larsen 2010). Derfor dækker 3FA, såvel som 3F, i dag de faglærte og ufaglærte grupper på arbejdsmarkedet bredt.

Der er generelt en tæt forbindelse mellem fagforbundet og a-kassen, som bl.a. viser sig gennem den måde a-kassen og forbundet er opbygget på, hvor man på mange måder kan betragte a-kassen som en afdeling i forbundet, selv om de formelt er to separate organisationer. I dagligdagen fungerer a-kassen og den faglige organisation snarere som en samlet enhed og a-kassen anses som et af fagforeningens tilbud til medlemmerne (3F FPG 2010:41).[75] På det centrale niveau har både forbundet og a-kassen hver deres øverste ledelse, som er placeret på det samme hovedkontor i København og så er man organiseret med en decentral struktur, hvor omkring 74 lokalafdelinger, som dækker et givent geografisk eller fagligt område, og som både består af en faglig afdeling og en a-kasseafdeling, fungerer som selvstændige og suveræne enheder. Suveræniteten viser sig bl.a. ved, at lokalafdelingerne har egne love og vedtægter, egen generalforsamling og bestyrelse, selvstændig kontingentopkrævning og egen økonomi.

[75] Parentesen henviser til et af de indsamlede dokumenter og sådan henvises der generelt til dokumenterne igennem kapitel 7-11. I bilag 10 kan ses en samlet oversigt, hvad det mere præcist er for dokumenter.

Generelt så fylder medlemsdemokrati meget i organisationen, hvor det er centralt at medlemmerne af både a-kassen og den faglige organisation gives indflydelse på, hvad der sker i organisationen og har mulighed for at være aktive deri (3F FPG 2010:13). På det lokale niveau sker det eksempelvis ved, at det gennem generalforsamlinger vælges, hvem der skal lede den pågældende lokalafdeling (og typisk også hvem der skal lede den pågældende a-kasseafdeling), hvad lokalafdelingerne skal beskæftige sig med og hvad deres indtægter skal anvendes til. Det er også på sådanne generalforsamlinger, at det vælges, hvem der kan deltage på de kongresser, som dækker hele organisationen, hvor der vælges en overordnet og central ledelse for det samlede forbund. I forbindelse med forbundets kongres afholdes også delegeretmøde for a-kassen og her vælges en hovedbestyrelse bestående af bl.a. en formand, næstformænd, en forretningsfører, en viceforretningsfører, en hovedkasserer og en række andre sekretærer og formænd og denne bestyrelse har det overordnede ledelsesmæssige ansvar for a-kassen frem til næste delegeretmøde. Den daglige ledelse af den centrale a-kasse varetages af forretningsføreren, viceforretningsføreren og et antal valgte sekretærer.

I relation til a-kasseafdelingerne så betyder den decentrale struktur med en høj grad af selvstændighed og suverænitet på lokalt plan, at det eksempelvis er afdelingerne selv, der afskediger og ansætter medarbejdere, de løser selv størsteparten af de a-kasseopgaver, der er og de bærer selv ansvaret for de opgaver de løser. Laver de sagsbehandlingsfejl, er det således den enkelte afdeling, der hæfter for en eventuel tilbagebetaling (Interview 7:1).[76] Den lokale a-kasseafdeling er dog underlagt de overordnede rammer, der udstikkes fra lovgivningen og fra hovedkontorets side eksempelvis i forhold til, hvordan a-kasselovgivningen fortolkes, men de har frie hænder til selv at tilrettelægge og organisere arbejdsopgaverne og til at give de tilbud til medlemmerne, som de ønsker ud og ud fra de økonomiske rammer, som den pågældende afdeling har. Derfor kan der i de forskellige lokalafdelinger findes forskellige måder at organisere og tilrettelægge opgaveløsningen, ligesom der kan være forskellige prioriteringer i forhold til, hvad man ønsker at tilbyde medlemsskaren.

At have denne decentrale struktur betyder også, at a-kassens centrale niveau mest fungerer som en samlende og rådgivende enhed for lokalafdelingerne. Det er herfra, der kommer retningslinjer ud til lokalafdelingerne omkring, hvordan lovgivningen og regelsættet skal administreres og fortolkes og så har hovedkontoret også et arbejde med at sikre, at vidensniveauet i lokalafdelingerne vedligeholdes. Derudover laver de i en vis udstrækning sagsbehandling på bestemte sager fra lokalafdelingerne. Sager hvor medlemmer klager over lokalafdelingens afgørelser behandles altid på hovedkontoret, mens mere specielle sager omkring eksempelvis sanktioner eller tilbagebetaling, som lokalafdelingerne ikke selv har ekspertise til at behandle, bliver behandlet af hovedkontoret i den udstrækning de lokale afdelinger ønsker det (Interview 7:1-2). Derfor er der er i udgangspunktet ingen medlemskontakt på hovedkontoret, da man tilstræber, at den varetages af

[76] Parentesen henviser til interview nr. 7. Samme henvisningsmetode anvendes igennem kapitel 7-11. I bilag 10 kan ses en oversigt over, hvem interviewpersonerne er.

de enkelte lokalafdelinger. Udover de politisk valgte der er ansvarlige for den daglige ledelse, så består 3FA's centrale niveau af omkring 60 medarbejdere, som varetager de førnævnte opgaver.

7.2. Øverste ledelses oplevelse af de institutionelle rammer

Analysen påbegyndes med at se nærmere på, hvilken opfattelse den øverste ledelse i 3FA har af de institutionelle rammer, som a-kassen fungerer under og herunder af de forandringer, der er sket på a-kassefeltet i de senere år. Som beskrevet i både analyserammen i kapitel 3 og under analysestrategien i kapitel 6 er det særligt oplevelsen af pres fra stat og marked, som er specielt interessant, men jeg ser også nærmere på, om der er andet a-kassens ledelse hæfter sig ved som værende særligt truende eller betydningsfuldt for a-kassen.

Ser man samlet på ledelsens oplevelser, så viser det empiriske materiale, at ledelsen lader til at have en overvejende negativ oplevelse af mange af de forandringer, der sker, ligesom der synes at være en oplevelse af, at a-kassen på flere måder er udfordret eller sat under pres som følge af disse forandringer. Disse iagttagelser uddybes i det følgende.

Det ses først og fremmest i relation i relation til de krav, der fra statslig og politisk side stilles til a-kassens løsning af myndighedsopgaver, som ledelsen udtrykker sig negativt og kritisk om. Det gælder både a-kassens udbetalingsopgave såvel som opgaverne i den mere aktive del af beskæftigelsesindsatsen, som efter ledelsens opfattelse bygger på mistillid og har en stærkt kontrollerende karakter, hvor pligtelementet fylder uforholdsmæssigt meget. Det anses som uhensigtsmæssigt at have sådant et system, fordi man mener, at det ikke bringer ledige i arbejde og særligt ikke en tid, hvor der ikke er jobs at få (3F SK 2010:22; Interview 7:6). Formentlig derfor italesættes myndighedsopgaverne af ledelsen som noget man '*dynges til med*', som '*tidsspilde*' og '*administrativt bøvl*' (Interview 7:4,6,13; 3FA MB 2010:5) og de opleves helt overvejende som en belastning for a-kassens lokalafdelinger, fordi de tvinges til at bruge tid og ressourcer på at '*opfylde systemets krav i stedet for at bruge tiden og kræfterne på at få de ledige i job*' (3F SK 2010:22). Heraf følger også en frustration over, at man under det nuværende regelsæt har vanskeligt ved at være imødekommende overfor medlemsskaren og finder det svært at tage hensyn til de behov medlemmerne måtte have i forhold til at vende tilbage på arbejdsmarkedet, eksempelvis ift. opkvalificering (3FA MB 2010:23). Med afsæt i analyserammen kan man derfor tale om, at a-kassens ledelse oplever et pres fra staten eller fra de regulerende institutioner ift. deres løsning af myndighedsopgaver og ud af ledelsens udtalelser kan man tolke, at de krav der kommer herfra opleves som stridende mod det de mener, a-kassen bør gøre for medlemsskaren og mod det, de selv ønsker at gøre. Derfor opleves en konflikt eller en uoverensstemmelse mellem de regulerende institutioner, de er underlagt og de normative institutioner, de selv baserer sig på, hvor de oplever at blive påtvunget at handle på én bestemt måde, mens de selv har en anden opfattelse af, hvordan det er passende at handle. Som jeg skal vende tilbage til i analysen af a-kassens operative niveau er dette en holdning, der også er fremtrædende på lokalt plan.
I relation til presset fra markedet så gives der hos 3FA's ledelse udtryk for, at man er bevidst omkring konkurrence og markedsvilkår, men det er uklart i hvor høj grad ledelsen anser det som

noget, der virker negativt ind på a-kassen – og om det i det hele taget har en betydning for a-kassen. Forretningsføreren, som jeg har interviewet, giver nemlig på den ene side udtryk for, at han er klar over, at lokalafdelingerne mærker, at deres vilkår har ændret sig, efter der er kommet konkurrence og at der på lokalt plan pågår overvejelser om at fusionere eller sammenlægge administrationen, fordi det er vanskeligt at fungere som små enheder under disse betingelser (Interview 7:10). En sådan udtalelse kan netop tolkes som, at man oplever konkurrencen fra andre a-kasser som noget, der har en negativ indvirkning på a-kassen, i hvert fald på det lokale niveau. På den anden side gives der dog også udtryk for, at man ikke anser konkurrencen fra de andre a-kasser som så betydningsfuld alligevel, hvilket bl.a. ses i udtalelsen her fra interviewpersonen, der forklarer, hvad han mener, der er årsagerne til, at a-kassen i den senere årrække har mistet medlemmer:

> 'Dels så er det jo selvfølgelig konkurrenterne, som er billigere, men jeg vil så sige, vi har ikke underskud i forhold til udveksling af medlemmer mellem ASE og Danske Lønmodtagere og Kristelige, men vi har måske så sværere ved at tiltrække nye medlemmer og vi har mange medlemmer som naturligvis må melde sig ud, når de når pensionsalderen. Der kan jeg huske et tal fra sidste år. De første 7 måneder der havde vi 8000 medlemmer som gik på pension. Der skal alligevel noget ind i den anden ende og dem er der ikke så mange af. Altså, folk uddanner sig længere nu og så videre og 3F-jobs til forsvinder ud til Østeuropa og andre steder' (Interview 7:9).

Af citatet ses det, at når interviewpersonen forklarer, hvorfor de mister medlemmer, så begrundes det ikke så meget i, at man afgiver medlemmer til de konkurrerende a-kasser, men mere i nogle interne utilstrækkeligheder i forhold til at tiltrække nye medlemmer og i nogle omstændigheder udenfor a-kassen, som man ikke selv har kontrol over, fx det at mange ældre medlemmer af naturlige årsager melder sig ud. Samtlige årsager som interviewpersonen angiver i citatet, er formentlig reelle årsager, men det bemærkelsesværdige ved udtalelsen er, at interviewpersonen ikke i højere grad anser det, at de afgiver medlemmer til de konkurrerende a-kasser, som noget, der virker truende for a-kassen, og man får fornemmelsen af, at ledelsen ikke anser de konkurrerende organisationer og a-kasser som egentlige konkurrenter eller som aktører, det er værd at rette sit fokus mod. I forlængelse heraf giver interviewpersonen udtryk for, at han ikke mener, at prisen på a-kassemedlemskabet er et parameter, det er væsentligt at konkurrere på. Han anerkender, at de er dyrere end de konkurrerende a-kasser som ASE, Kristelig A-kasse og Det Faglige Hus' A-kasse, men ser det samtidig som en nødvendighed at være dyrere, fordi, som han udtrykker, at *'hovedparten af vores medlemmer vil jo gerne have den struktur vi har og det koster selvfølgelig at have denne lokale repræsentation'* (Interview 7:9). I disse udtalelser kan man tolke en vis forbeholdenhed overfor at skulle agere på markedets præmisser, eksempelvis ift. at konkurrere på pris og i forhold til at anerkende, at der er konkurrerende a-kasser, som de faktisk afgiver medlemmer til. Som jeg skal vise i de næste caseanalyser er dette en holdning, som er generel for de to LO-kasser, mens som ikke deles af de tre andre a-kasser, som i noget højere grad anerkender, at man er nødt til at være markedsorienteret og prisfokuseret, når nu der er skabt en konkurrencesituation. Når de to LO-kasser udtrykker noget mere forbeholdenhed, handler det formentlig om, at de grundlæggende er imod, at der er skabt konkurrence og derfor ikke har et

ønske om at agere som en markedsaktør. En udtalelse der understøtter dette er i hvert fald, at man fra ledelsens side tilkendegiver, at a-kassesystemet i deres optik bør være fagligt afgrænset (3FA MB 2010:21) og deri ligger en stillingtagen til, at så bør der heller ikke være konkurrence. Med afsæt i det empiriske materiale jeg har tilgængeligt, synes det derfor lidt vanskeligt at afgøre, om a-kassens ledelse egentlig oplever et pres fra markedet, som jeg havde en forventning om, at de ville. Noget tyder dog på, at den forbeholdenhed de giver udtryk for mest handler om, at de ikke ønsker, at der er konkurrence på a-kassefeltet og derfor italesættes konkurrenterne og konkurrencen som værende mindre vigtige for dem, selv om de reelt set godt kan presse dem.

Udover at omtale og forstå myndighedsopgaverne negativt og tage afstand til konkurrencesituationen, så giver den øverste ledelse i 3FA også udtryk for, at de generelt oplever at befinde sig i en situation, hvor de ikke nyder særlig stor opbakning fra bestemte dele af de politiske omgivelser. Der er en forståelse af, at i den periode hvor VK har siddet ved regeringsmagten med Dansk Folkeparti som støtteparti, er der blevet indført en række tiltag, som ikke har været særlige gunstige for a-kasserne og '*som ikke har gjort det lettere at være fagforening eller fagligt afgrænset a-kasse*', som lederen udtrykker det (3FA MB 2010:8). Udover indførelsen af Frihedspakken der skabte et marked og muliggjorde tværfaglige a-kasser, nævnes også kommunaliseringen af beskæftigelsesområdet, genopretningspakken der halverede dagpengeperioden og forøgede genoptjeningskravet samt afskaffelsen af efterlønnen som sådanne tiltag (3F SK 2010:20-26; 3FA MB 2010:8,15-18; Interview 7:7). I relation til kommunaliseringen af beskæftigelsesområdet anses det eksempelvis som et muligt scenarie, at der på et tidspunkt tages en politisk beslutning om, at de udbetalingsopgaver som a-kasserne har i dag i stedet skal varetages i statsligt eller kommunalt regi. Det vil sandsynligvis betyde, at det frivillige arbejdsløsheds-forsikringssystem erstattes med en obligatorisk ordning (Interview 7:16). Der er også en udbredt tro på, at hvis ikke regeringsmagten ville skifte ved valget i 2011, så vil der ikke eksistere a-kasser fremover (Interview 7:16).[77] Den manglende legitimitet som man er bevidst om, at man ikke har fra dele af den politiske omverden, synes derfor at være en faktor, der lægger et stærkt pres på a-kassen og truer dens fortsatte eksistens. I det empiriske materiale fremgår også, at man tilbage i 2007 så Velfærdsaftalen, der gav a-kasserne flere beskæftigelsespolitiske opgaver, som den helt centrale faktor ift. at '*sikre a-kassernes eksistens i en årrække fremover*', fordi man så det som en mulighed for at demonstrere overfor omverdenen, at man som fagligt afgrænset a-kasse har bedre forudsætninger for at hjælpe ledige medlemmer tættere på arbejdsmarkedet end de tværfaglige a-kasser (3FA MB 2007:9-14). En sådan udtalelse understøtter derfor, at det især er uviljen fra dele af de politiske omgivelser, som er blevet anset som særligt truende for a-kassen og for mulighederne for fortsat at eksistere.

[77] Interviewet med den pågældende leder blev foretaget i januar 2011, dvs. før valget i efteråret 2011, hvor regeringsmagten som bekendt skiftede.

7.3. Øverste ledelses reaktioner på institutionelt pres

Jeg har nu indkredset den øverste ledelses oplevelser af de institutionelle rammer, som a-kassen fungerer under og det ser ud til, at ledelsen ikke oplever dem som værende særlige gunstige for a-kassen. Der er i hvert fald forskellige tegn på, at ledelsen oplever a-kassen som værende udfordret og presset. I det følgende rettes blikket derfor mod, hvordan der fra ledelsens side så reageres på, at a-kassen befinder sig i denne situation og der er især fire reaktioner, som jeg har fundet det særligt relevant at fremhæve. Disse forholder jeg mig til i de følgende fire afsnit.

7.3.1. Tilpasning af a-kassens struktur og funktionsmåde

Først og fremmest ser det ud til, at der hos 3FA's øverste ledelse er kommet et øget ledelsesmæssigt fokus på, hvordan a-kassens struktur og funktionsmåde kan tilpasses de betingelser, som a-kassen fungerer under. Ledelsens opmærksomhed er særligt rettet mod, hvad de kan gøre for at drive a-kassen mere effektivt og få den til at blive mindre omkostningstung.

At ledelsen har rettet opmærksomheden i denne retning viser sig eksempelvis ved, at forretningsføreren under interviewet forklarer, at for at opnå en rationaliseringsgevinst har de reduceret antallet af lokalafdelinger markant og det skete som et led i fusionen mellem KAD og SID tilbage i 2005, hvor 3F og 3FA blev skabt. Her reducerede man antallet af lokalafdelinger fra over 300 til omkring 75 (Interview 7:9). Idet denne reducering var en del af en større fusion mellem to fagforbund, var den ikke rettet specifikt mod a-kasserne alene, men de overvejelser man havde dengang omkring nedlæggelsen af lokalkontorer, kan formodes også at vedrøre a-kassen, fordi den er en integreret del af forbundet. I denne forbindelse fremgår det af en undersøgelse af fusionen mellem KAD og SID, som er foretaget af Forskningscenter for Arbejdsmarkeds- og Organisationsstudier (FAOS), at man i begge forbund i årene forud for fusionen var begyndt at anskue strukturen med de mange små lokalafdelinger som økonomiske byrder, der ikke var bæredygtige og som havde vanskeligt ved at løfte de opgaver, de var ansvarlige for (Due m.fl. 2007:52-54) og de samme overvejelser kan man forestille sig også har været gældende i forhold til a-kassedelen. Det fremgår da også af undersøgelsen, at under forhandlingerne om fusionen diskuterede man specifikt i forhold til a-kasserne, at de måtte have en vis størrelse for at kunne sikre tilstrækkelig kvalitet i a-kassearbejdet (Due m.fl. 2007:119). Så selvom man, som interviewpersonen gav udtryk tidligere i analysen, anser den lokale repræsentation som værende vigtig, har der også været en erkendelse af, at en struktur med for mange små lokalafdelinger måske ikke er bæredygtig under de betingelser, som a-kasser såvel som fagforeninger i dag fungerer under.

Et andet eksempel på det ledelsesmæssige fokus på effektivitet og omkostninger, som er rettet mod a-kassen specifikt, er, at ledelsen giver udtryk for, at de er nødt til at undgå stigninger i a-kassekontingentet, selv om de i de senere år har fået flere myndighedsopgaver at løse og selv om stigningen i ledigheden giver flere ledige medlemmer at håndtere (3FA MB 2010:19). Som vist i den kvantitative delanalyse i kapitel 5 har 3FA dog et af de dyreste kontingenter af alle a-kasser, men hvis der ses på, hvordan kontingentet har udviklet sig over tid, er 3FA en af de a-kasser, der

har haft det største fald, hvilket netop kan tages som et udtryk for en øget bevidsthed omkring a-kassens omkostninger.

Et tredje eksempel er, at ledelsen overvejer at centralisere nogle af de opgaver, som løses på lokalt plan. I 3FA er det sådan, at stort set alle a-kasseopgaver løses i lokalafdelingerne og det vil sige alt omkring sagsbehandling af dagpengesager, opgaver i forbindelse med efterløn såvel som de medlemsvendte opgaver. Interviewpersonen giver dog udtryk for, at de på ledelsesniveau gør sig nogle overvejelser om at centralisere den del af opgaveløsningen, som ikke kræver medlemskontakt ud fra en betragtning om, at det kan give administrative besparelser (Interview 7:9). I forlængelse heraf var man på tidspunktet for min empiriindsamling sammen med to andre a-kasser i gang med at udvikle et nyt IT-system, som skal kunne lette administrationen af den lovgivning, som a-kasserne arbejder med og som er ens for alle a-kasser (Interview 7:9; 3FA MB 2010:7-8) og flere lokalafdelinger var i gang med forskellige digitaliserings- og selvbetjeningsprojekter, hvor informationer mellem a-kassen og medlemmerne udveksles elektronisk frem for på papir. Det gælder eksempelvis i forhold til elektronisk indtastning af dagpengekort frem for at fremsende det i papirform og i forhold til, at medlemmer selv kan booke samtaler i a-kassen elektronisk. Disse tiltag er en del af såkaldt 'fremtidssikringsprojekt', som man har arbejdet internt med siden 2008, hvor der bl.a. sættes fokus på at udvikle forskellige redskaber, der kan gøre medlemmerne mere selvbetjente, dels fordi det giver en bedre medlemsservice og dels fordi det gør a-kassens administration mere effektiv (Interview 7:10; 3FA MB 2010:6; 3F SK 2010:26). I forlængelse heraf fremgår det af et officielt arbejdspapir, der angiver hvilke målsætninger a-kassen har, at den har et ønske om at være '*blandt de bedste med hensyn til selvbetjening på nettet*' (3FA Arbejdspapir). De jeg i et af interviewene spørger ind til, hvorfor de har denne målsætning, forklarer interviewpersonen det med, at det er fordi de benchmarkinger som tilsynsmyndigheden laver af deres opgaveløsning også går på a-kassernes IT-anvendelighed og tidligere lå de med en dårlig placering i disse målinger (Interview 7:10). Derfor lader ønsket om at gøre medlemmerne mere selvbetjente også til at have at gøre med, at staten, gennem benchmarkingerne, fremsætter krav til a-kasserne om at tilbyde selvbetjeningsløsninger.

Interviewpersonen fra ledelsen giver udtryk for, at effektiviseringstiltagene er vigtige for dem, fordi det kan give administrative besparelser, som giver dem mulighed for at kunne prioritere medlemssiden, idet man igennem effektivisering kan frigive ressourcer til at '*hjælpe medlemmerne på at komme i arbejde og på at diskutere uddannelsesmuligheder og fremtidige beskæftigelsesmuligheder*' (Interview 7:10). Hermed lyder det som om, at det er noget man gør for at tilpasse sig medlemssiden og krav fra medlemmerne. Når man i det hele taget foretager en sådan prioritering, er det formentlig fordi, a-kassen i forvejen er under pres for at have en mere effektiv opgaveløsning, bl.a. fordi konkurrencen gør, at de må holde omkostningerne nede og fordi den store mængde af myndighedsopgaver og den store mængde af ledige, som myndighedsopgaverne skal anvendes på, kræver mange ressourcer og også en mere effektiv opgaveløsning, hvis de skal kunne løses ordentligt. Bag ønsket om effektivisering ligger formentlig både overvejelser om, at det kan imødekomme kravene fra staten, fra markedet og fra medlemssiden og på den måde kan

man sige, at effektivisering bliver en strategi til at fremskaffe a-kassen mere legitimitet i alle dele af omgivelserne.

Som jeg skal vise igennem de næste caseanalyser, er det ledelsesmæssige fokus på at øge effektiviteten og holde omkostninger nede fremherskende på ledelsesniveau i samtlige fem a-kasser. Sammenlignet med flere af de andre deltagende a-kasser, er det dog gældende for 3FA, at det ledelsesmæssige fokus på effektivitet i nogen udstrækning stadig er på tankeplan og endnu ikke har vundet indpas på samtlige af a-kassens lokale niveauer.[78] Når det er tilfældet, kan det være fordi, at den decentrale struktur og den høje grad af suverænitet og selvstændighed, som a-kassens lokalafdelinger har, vanskeliggør sådanne forandringer indadtil i organisationen. At dette kan være en plausibel forklaring ses bl.a. ved, at medarbejderne i den lokalafdeling der har deltaget i undersøgelsen ikke har samme syn på vigtigheden af effektiviseringstiltagene, som den centrale ledelse har. Eksempelvis vægter man i lokalafdelingen den personlige kontakt med ledige medlemmer og derfor ser man det som mest hensigtsmæssigt, hvis ledige medlemmer møder op i lokalafdelingen på den første ledighedsdag for at melde sig ledige frem for at gøre det elektronisk (Interview 9:2). Derudover anser man heller ikke centralisering af dele af a-kassens opgaveløsning som hensigtsmæssig, fordi man frygter, at det at opgaveløsningen finder sted langt fra medlemmet giver en dårligere behandling af medlemmet. Dette kommer til udtryk i den følgende udtalelse fra en af medarbejderne i lokalafdelingen på mit spørgsmål om, hvorvidt man anser det som hensigtsmæssigt, hvis hovedkontoret kunne overtage nogle af de opgaver, der i dag løses på lokalt plan:

> 'Nej, vi er nu meget den gamle type som siger, at vi er en suveræn afdeling, som har et hovedkontor som […] hjælper os med nogle fælles ting og sager og det er fordi, vi synes, det er vigtigt, at tingene sker tæt på medlemmerne og så meget under medlemmernes kontrol som muligt i stedet for, at du sender nogle ting ind til et eller andet centralt sted. Vi risikerer, at det med rettidigheden går tabt. At folk ikke får deres penge til tiden. Det sker også, at man laver nogle afgørelser, hvor man ikke er tæt på personen og dermed ikke kan lave en kvalificeret afgørelse, for du kender ikke alle facetter. Du har ikke kendskab til det' (Interview 9:14-15).

Det er uklart, hvorvidt dette er en holdning, der kun gælder den pågældende lokalafdeling, som har deltaget i undersøgelsen. Hvis man antager, at holdningen deles af andre lokalafdelinger, så må man dog formode, at dette misforhold mellem hvad hovedledelsen anser som væsentligt for at tilpasse a-kassen til de rammer, den fungerer under og hvad de suveræne og selvstændige lokalafdelingen vægter i forhold til deres opgaveløsning, kan hæmme eller vanskeliggøre tilpasning til det institutionelle pres. Det kan også være en forklaring på, hvorfor de a-kasser som er mere centralt styrede er længere i processen med at indføre effektiviserende tiltag end man er i 3FA.

[78] Eller, i hvert fald var på tankeplan på tidspunktet for min empiriindsamling i a-kassen.

7.3.2. Fokus på medlemshvervning og medlemsrekruttering

En anden måde som ledelsen reagerer på det institutionelle pres på er ved, at de har rettet opmærksomheden mod, hvordan de kan hverve og fastholde medlemmer, hvilket er en del af det før omtalte fremtidssikringsprojekt, som de har arbejdet med siden 2008. Interviewpersonen fra ledelsen fortæller, at det egentlig er noget, der foregår i lokalafdelingerne og det går på tværs af både a-kassen og den faglige afdeling, men fra hovedkontorets side '*bliver der motiveret til og lavet projekter*', som lokalafdelingerne kan anvende i deres eget arbejde (Interview 7:12). Hovedkontoret har derfor i samarbejde med nogle af lokalafdelingerne medvirket til at udarbejde forskelligt informationsmateriale, som kan anvendes i afdelingernes opsøgende arbejde på bl.a. uddannelses-institutioner og til medlemsmøder i virksomheder i forbindelse med enten afskedigelser eller arbejdsfordelinger (3FA MB 2010:7). Interviewpersonen er selv af den overbevisning, at dette fokus har medvirket til, at '*flere tusinde medlemmer er kommet til på den måde*' (Interview 7:12).

At ledelsen har sat fokus på arbejdet med at tiltrække og fastholde medlemmer vidner om en bevidsthed om, at de vilkår de fungerer på har forandret sig, hvor man som både a-kasse og faglig organisation måske ikke længere kan hvile i, at medlemmerne kommer af sig selv. Det er snarere nødvendigt, at man må synliggøre overfor medlemsskaren, hvad det er, de kan få ud af et a-kassemedlemskab. Dette fokus er formentlig også koblet sammen med det medlemstab, som a-kassen har oplevet i den senere årrække, hvor man på bare 5 år har mistet omkring 10 % af medlemsskaren (se den kvantitative delanalyse i kapitel 5). Derfor kan dette fokus på medlemsrekruttering og medlemsfastholdelse ses som en strategi til at sikre sig selv overlevelse, for hvis man ikke gør noget ved den negative medlemsudvikling, vil den formentlig fortsætte og over tid vil det blive mere og mere vanskeligt for a-kassen at overleve. I relation til teorien og den opstillede analyseramme kan man derfor tolke, at der bag denne strategi ligger nogle markedsovervejelser, hvor man som ledelse tænker i, hvilke tiltag man kan sætte i værk for at stille sig selv bedre på markedet fremover. Og selv om ledelsen tidligere holdningsmæssigt tog afstand til markedet og konkurrencen vidner denne strategi om, at man, selv om man ikke går ind for, at der er et marked, alligevel er nødt til at handle efter, at man faktisk agerer på et marked.

7.3.3. Involvering i den aktive arbejdsmarkedspolitiske indsats

En tredje måde at reagere på, som jeg har fundet det væsentligt at fremhæve er, at ledelsen har taget en beslutning om at tage nye opgaver ind i a-kassen og det sker ved, at de har involveret sig i den såkaldte partnerskabsstrategi, som er et initiativ, der egentlig er formuleret og igangsat af LO. Partnerskabsstrategien handler om, at a-kasserne på LO's område kan tilbyde de kommunale jobcentre et partnerskab i forhold til den aktive beskæftigelsesindsats, hvor der indgås en aftale om, at hele ansvaret for de forsikrede ledige lægges over til a-kasserne i den første ledighedsperiode, typisk de første 9 måneder af ledighedsforløbet. Det betyder, at a-kassen fastholder de lovpligtige opgaver, som de allerede har omkring CV- og vejledningssamtalen og de tremånedlige rådighedsvurderinger og derudover overtages de samtaler og den indsats, som normalt er placeret hos jobcentret i den første periode. Overtagelsen af disse opgaver sker uden der følger økonomiske midler med (Interview 7:15) og bliver derfor opgaver, lokalafdelingerne

skal håndtere oveni de opgaver, de i forvejen har. I foråret 2010 var der ifølge interviewpersonen indgået aftaler med cirka 28 jobcentre (Interview 7:15).

Ledelsen giver flere begrundelser for at involvere sig i partnerskabsstrategien. Helt overordnet handler det om, at de ser det som et modtræk til kommunaliseringen af beskæftigelsesområdet, som de grundlæggende er uenige i. De stiller sig bl.a. undrende overfor, at man overhovedet valgte at give kommunerne ansvaret for beskæftigelsesindsatsen overfor forsikrede ledige uden at have dokumentation for, at kommunerne er i stand til at løse opgaven bedre end den ordning, der var, hvor staten var ansvarlig (3F SK 2010:25). Samtidig mener de, at kommunalt ansvar vil skabe små og opdelte arbejdsmarkeder indenfor kommunegrænserne, som ikke passer med den måde, arbejdsmarkedet fungerer på, hvor det er normalt, at folk pendler på tværs af kommunegrænser og de ønsker mere styring med dem, så de ikke fungerer som selvstændige '*kongeriger*' (Interview 7:13-14). Heri ligger også en overvejelse om, hvorvidt deres medlemmer i et kommunalt system kan få den hjælp til at vende tilbage til arbejdsmarkedet, som de har brug for i tilfælde af ledighed og der mener ledelsen, at a-kassen er '*i langt de fleste tilfælde er bedre end jobcentrene*', fordi de har et nært kendskab til deres medlemmer og til de brancher og konkrete virksomheder, som medlemmerne arbejder i (Interview 7:14). En sådan udtalelse vidner også om, at man fra ledelsens side betragter a-kassen som havende kompetencer til at fungere i en rolle som en aktiv arbejdsmarkedspolitisk aktør og ikke kun være en udbetalingsinstans. Denne holdning kommer også til udtryk i interviewet, da jeg spørger interviewpersonen, hvordan han betragter a-kassen og til det han svarer, at de slet ikke sig selv som et '*forsikringsselskab*', men de ser det egentlig som deres '*fornemste opgave*' at hjælpe medlemmerne tilbage i arbejde og som han siger, så '*vi vil sgu hellere sikre vores medlemmer et arbejde, end at vi vil sidde og udbetale døde penge til dem*' (Interview 7:8). Involveringen i partnerskabsstrategien stemmer derfor godt overens med den ledelsesmæssige forståelse, hvad a-kassen er for en størrelse.

Det empiriske materiale viser imidlertid også, at involveringen i partnerskabsstrategien også handler om at forsøge at ændre det billede, som omgivelserne har af a-kassen, formentlig for at komme til at fremstå mere legitim i omgivelsernes øjne. I den seneste skriftlige kongresberetning som er et materiale, der udarbejdes i forbindelse med de kongresser, der holdes for både a-kassen og forbundet, og som bl.a. beretter om, hvordan den foregående kongresperiode er forløbet, skrives der f.eks. om partnerskabsstrategien, at '*de steder hvor der er indgået aftaler, har det medvirket til positiv omtale*'. Samtidig anser man det som '*vigtigt, at fagbevægelsen og a-kassen kan vise, at der er en synlig positiv forskel, når vi gør tingene*' (3F SK 2010:25). Disse formuleringer tyder på, at man har et ønske om, at omverdenen får et billede af, at a-kassen også er en aktiv arbejdspolitisk aktør, der evner at hjælpe ledige i arbejde. Dette kan der tænkes at være to grunde til.

For det første kan det handle om, at omgivelserne opfatter en a-kasse som et sted, hvor man får udbetalt ydelser under ledighed, fordi det er det, der i høj grad har været a-kassernes kerneaktivitet, mens den aktive arbejdsmarkedspolitik traditionelt har været varetaget hos andre instanser. Det at være i stand til at udbetale ydelser er på et mere konkurrencepræget marked

sandsynligvis ikke længere nok til i sig selv at fremstå legitim, fordi det har omgivelserne en forventning om, at det skal en a-kasse kunne. Dermed bliver det i stedet gennem involveringen i partnerskabsstrategien muligt at iscenesætte a-kassen som en aktiv arbejdsmarkedspolitisk aktør og dermed komme til at fremstå mere legitim i omgivelsernes øjne. I den skriftlige kongresberetning relateres legitimiteten meget til medlemssiden, idet man giver udtryk for, at man forventer en *'øget medlemstilfredshed'* (3F SK 2010:25) ved at være involveret i partnerskabsstrategien. Man kan imidlertid også forestille sig, at involveringen i partnerskabsstrategien også er rettet mod den politiske omverden, hvor a-kassen måske kan mindske den politiske uvilje, hvis den kan dokumentere, at den evner at agere i rollen som aktiv arbejdsmarkedspolitisk aktør og at den udfylder rollen bedre end de kommunale jobcentre og andre aktører. Hermed kan den opnå en mere legitim position også i denne del af omgivelserne.

For det andet kan involveringen i partnerskabsstrategien også have at gøre med, at man gerne vil skabe et billede af, at man adskiller sig fra det andre a-kasser gør og at man har nogle kompetencer, som visse andre a-kasser ikke har. Interviewpersonen giver i hvert fald udtryk for, at det at være i stand til at hjælpe medlemmerne i arbejde er i hans optik noget der er kendetegnet *'for de arbejdsløshedskasser, som er tilknyttet et forbund eller en fagforening'*, fordi de går højere op i, at de kender *'de beskæftigelsesområder, hvor vores medlemmer arbejder indenfor, fordi vi er tilknyttet sådan en faglig organisation'* (Interview 7:8). Samtidig er tilknytningen til en faglig organisation vigtig, fordi det giver et kendskab til bl.a. overenskomster, som har *'en vis betydning for, hvordan laver man beregningerne og for hvilke pligter og vilkår medlemmerne har i deres arbejdsliv'* (Interview 7:8). I forlængelse heraf giver interviewpersonen udtryk for, at dette er markant anderledes end hvad der sker i de *'gule a-kasser'*, som hans optik er rene *'forretninger'* (Interview 7:8). Med denne formulering mener han nok, at de såkaldte gule a-kasser er mere markedsorienterede og fokuserede på at drive en forretning frem for at være orienterede mod medlemsskarens egentlig behov, som han mener, de er qua deres tilknytning til en faglig organisation. Med afsæt i denne forståelse der præger interviewpersonen, kan man tolke, at det at gå ind i den aktive arbejdsmarkedspolitiske indsats, som de f.eks. gør ved at involvere sig i partnerskabsstrategien, kan være et forsøg på at signalere til omverdenen, at man har en tilgang til at ville hjælpe ledige medlemmer som er anderledes end i den tilgang, de gule a-kasser har.

Selv om ledelsen har involveret a-kassen i partnerskabsstrategien, er det på lokalt niveau, at den skal virkeliggøres og den lokalafdeling, som har deltaget i undersøgelsen er en af de afdelinger, som har involveret sig. Interviewpersonen fra ledelsen fortæller dog, at det ikke er alle lokalafdelinger, der er lige begejstrede for beslutningen, især fordi der ikke følger økonomiske midler med og derfor kan det være en ekstra økonomisk byrde for de enkelte lokalafdelinger. Lederens opfattelse er dog, at man er nødt til *'ligesom at veje for og imod'*, fordi det kan selvfølgelig være en økonomisk byrde, men omvendt så giver det, som han udtrykker det *'også en tilfredshed for medlemmerne og det er jo dem vi skal servicere, ikke'* (Interview 7:15). På ledelsesniveau er opfattelsen derfor, at det er væsentligt for a-kassens lokalafdelinger at involvere sig i, fordi det kan tilgodese medlemssiden.

7.3.4. Modstand mod institutionelt pres fra staten

Ser man på de foregående tre reaktionsmønstre, så kan de tolkes som reaktioner, der i en eller anden udstrækning handler om at få a-kassen til at fungere bedre under de rammer, der er eller optimere den situation, de står i. At ændre ved strukturen og funktionsmåden i a-kassen er en organisationsintern tilpasning til ydre krav og handler om at få skabt en mere effektiv organisation, der bedre kan håndtere de forskellige krav, de stilles overfor. Fokus på medlemshvervning handler om at sørge for, at a-kassen kan overleve på sigt ved at sikre sig en større medlemsskare eller i hvert fald, at medlemsskaren ikke bliver mindre og involveringen i den aktive arbejdsmarkedspolitik handler om at give omgivelserne et mere positivt billede af, hvem a-kassen er. I disse tre reaktionsmønstre lader der også til at være en form for accept af, at de institutionelle rammer de fungerer under, er som de er og at det er nødvendigt at tilpasse sig disse rammer, hvis man skal kunne fungere på a-kassefeltet. Det empiriske materiale viser imidlertid også, at ledelsen på nogle områder reagerer ved enten at modsætte sig eller forsøge at gøre oprør mod noget af det pres, de udsættes for, altså at de reagerer ved ikke at ville acceptere det pres, der lægges på dem og ikke vil tilpasse sig det.

Det viser sig eksempelvis i forhold til presset fra staten ift. a-kassens opgaveløsning, hvor interviewpersonen fra ledelsen fortæller, at det krav der på et tidspunkt kom om, at a-kasserne skulle pålægge deres ledige medlemmer at søge fire stillinger om ugen, det gik de '*op imod*' (Interview 7:6), underforstået at den retningslinje fulgte de ikke. I forlængelse heraf fortæller han også, at det er ikke sådan, at de generelt modsætter sig at implementere myndighedsopgaverne, men han giver udtryk for, at de måske er mere '*medlemsvenlige i fortolkningen end visse andre er*' (Interview 7:4). Hvad dette mere konkret betyder i den faktiske løsning af myndighedsopgaver, skal jeg vende tilbage til i analysen af det operative niveau. Her er pointen blot at vise, at der er visse former for pres, man bevidst vælger ikke at ville tilpasse sig og her kan man med et begreb fra Olivers typologi tale om, at man har en trodsig reaktion. Med trods mener Oliver fx, at man ignorerer eller forkaster nogle af de institutionelle krav og det lader der til at være tale om her, hvor ledelsen meget direkte giver udtryk for, at der er noget, de bevidst vælger ikke at følge. Interviewperson giver også udtryk for, at de egentlig ikke frygter de sanktioner, der eventuelt kan komme ved at undlade at efterleve det, som staten ønsker. Som han siger, så får de i værste fald af vide, at det er en fejl, de har lavet, som de ikke kan få refusion for og så må de jo '*slippe de skillinger*' (Interview 7:4). I teorien skrev jeg om, at organisationer ofte følger kravene fra de regulerende institutioner som følge af et tvangsmæssigt pres, hvor det opleves som formålstjenligt og hensigtsmæssigt at følge de regulerende institutioner bl.a. pga. frygten for at blive sanktioneret. I 3FA lader denne frygt ikke til at være så dominerende og der er måske snarere en vis form for risikovillighed, hvor de er klar over, at de kan blive sanktioneret, men det at undlade at følge kravene anses som værende vigtigere end den sanktion, man eventuelt kan idømmes ved at have denne adfærd.

Denne mere oprørske eller modstandsfyldte reaktion viser sig også på andre områder, som egentlig ikke har noget med a-kassens opgaveløsning at gøre, men som mere er forhold, der

vedrører deres medlemmer. På tidspunktet for mit besøg i a-kassen var der politisk debat og diskussion om at afskaffe efterlønnen og i forbindelse hermed giver interviewpersonen udtryk for, at de vil '*kæmpe med næb og kløer for, at den ikke bliver afskaffet*'(Interview 7:8). Han fortæller også, at det generelt ligger dem meget på sinde at holde øje med, hvad deres ledige medlemmer '*bliver prakket på i ledighedsperioder*', eksempelvis i forhold til aktiveringskurser og så giver han udtryk for, at det generelt er vigtigt for dem at påtale offentligt '*når noget går den forkerte vej*' (Interview 7:11,12). Som jeg skal vise igennem de næste analyser, er dette en reaktion, der er typisk for a-kasserne på LO's område, mens ledere og medarbejdere i flere af de andre a-kasser ikke ser det som deres rolle at lave denne form for modstand eller protest. Når man i højere grad ser det som sin rolle i 3FA, kan det handle om, at man ser a-kassen som værende en del af fagforbundet og dermed som en interessevaretagende organisation, der er forpligtet til at værne om medlemsskaren. Derfor er det formentlig mere naturligt for dem at protestere mod tiltag, de mener, der ikke gavner deres medlemsskare. I a-kassens arbejdspapir fremgår det da også, at de ønsker, at medlemmerne skal betragte '*a-kassen og fagforeningen som en sammenhængende organisation*' (3FA Arbejdspapir) og interviewpersonen udtrykker også selv samme synspunkt, idet han fortæller, at de betragter dem selv som værende '*medlemmets talerør overfor systemet og politikerne*' og '*medlemmernes advokat*' (Interview 7:4), hvor begreberne om advokat og talerør leder tankerne over på en mere interessevaretagende organisation. I relation til teorien kan disse udtalelser også tolkes som, at interviewpersonen er funderet i et civilsamfundsrationale, hvor man er meget styret af at varetage medlemsbehov.

7.3.5. Opsummering

Ser man nu samlet på den øverste ledelses oplevelser og reaktioner, så får man først og fremmest indtrykket af en ledelse, der oplever mange af de forandringer, der sker på a-kassefeltet som uhensigtsmæssige for a-kassen og som anser a-kassen som værende sat under pres. Det er særligt kravene fra staten i forhold til a-kassens opgaveløsning, som lader til at lægge pres på a-kassen eller i hvert fald skabe en vis frustration hos ledelsen, fordi de selv har en anden forståelse af, hvordan indsatsen overfor medlemsskaren bør være. Det er lidt uklart i hvor høj grad, de oplever et pres fra markedet, men noget kunne tyde på, at de i hvert fald er bevidste herom, selv om de ikke går ind for, at der er blevet skabt en markedssituation. Mere tydeligt er det, at den politiske uvilje mod dem også er noget af det, der opleves som et stærkt pres.

Ser man på ledelsens reaktioner, så er det en ledelse, der på den ene side forsøger at få a-kassen til at fungere bedre på de præmisser der er, men som samtidig også har svært ved at acceptere visse dele af presset. Derfor er der i relation til Olivers typologi over organisationers reaktioner på institutionelt pres både mere samtykkende og tilpassende reaktioner, men også reaktioner præget af modstand.

De reaktioner og tiltag der går på at tilpasse sig, er bl.a. ændringerne i struktur og funktionsmåde, hvor ledelsen er nødt til at tænke mere i effektivitet og i omkostninger end tidligere, fordi omgivelserne stiller krav om det. Ledelsen angiver selv, at de gør det for at tilgodese krav fra

medlemsskaren, men det handler formentlig også om, at det at være på marked også nødvendiggør en sådan tankegang, ligesom det pres staten ligger på dem bl.a. kan håndteres ved at have en mere effektiv opgaveløsning. Involveringen i partnerskabsstrategien kan også ses som en tilpasningsstrategi, fordi omgivelserne har forventninger om, at a-kasserne kan mere end blot udbetale ydelser i forbindelse med ledighed og så kan involveringen i partnerskabsstrategien også medvirke til at a-kassen opnår mere legitimitet, hvis den overfor omverdenen kan demonstrere, at den kan fungere som en aktiv arbejdsmarkedspolitisk aktør. Endelig kan det øgede fokus på medlemshvervning også ses som et forsøg på at tilpasse sig, idet man er nødt til at handle anderledes end tidligere i forhold til at tiltrække medlemmer, når der er sket en udvikling, hvor medlemmerne ikke længere melder sig ind af sig selv og ikke længere ser medlemskab af deres a-kasse som det naturlige valg, men faktisk har mulighed for at vælge andre a-kasser i stedet.

De reaktioner der gik på at gøre modstand var primært i forhold til presset fra staten på a-kassens opgaveløsning og her gjorde man modstand ved bevidst at undlade at efterleve nogle af de krav staten stiller til deres opgaveløsning. Samtidig forsøgte de at protestere mod de tiltag og udviklinger, der ikke tilgodeser deres medlemsskare. Når man har denne modstandsfyldte adfærd kan det tænkes at have at gøre med, at man anser sig selv som værende en interessevaretagende organisation og derfor er det svært at acceptere at skulle handle i modstrid med de overbevisninger, man har omkring hvordan medlemsskaren bør behandles.

7.4. Det operative niveau

Frem til nu har denne caseanalyse primært fokuseret på den øverste og centrale ledelse i 3FA og på hvordan ledelsen henholdsvis oplever og reagerer på institutionelt pres. I den resterende del af denne caseanalyse befinder jeg mig på 3FA's operative niveau, forstået som det niveau hvor den faktiske opgaveløsning finder sted og hvor a-kassens medarbejdere møder medlemmerne. På det centrale ledelsesniveau blev der set på oplevelser af og reaktioner på institutionelt pres mere bredt, mens fokus nu primært er på, hvordan det operative niveau oplever presset fra staten i forhold til deres løsning af myndighedsopgaver og hvordan der reageres herpå. Inden selve analysen af det operative niveau påbegyndes, redegøres dog kort for, hvad der kendetegner den lokalafdeling, der har medvirket i undersøgelsen.

7.4.1. Om lokalafdelingen

Som beskrevet tidligere har 3FA omkring 75 forskellige lokalafdelinger og det er en af disse, som har medvirket i undersøgelsen. Den pågældende lokalafdeling dækker et større geografisk byområde og er en sammenlægning af to tidligere SID-afdelinger. Den retter sig primært mod ufaglærte indenfor lager-, post- og stilladsområdet. Fagforeningen har cirka 9500 medlemmer, mens a-kassen har omkring 6500 medlemmer (Interview 9:1).[79] Afdelingen har altid haft en høj ledighedsprocent, idet medlemmerne arbejder indenfor ufaglærte områder, hvor der generelt er

[79] Det er dog normalt, at medlemmerne både vælger a-kassemedlemskabet og fagforeningsmedlemskabet. Når tallene adskiller sig så meget fra hinanden, er det fordi, de har en større gruppe tjenestemænd, som på et tidspunkt er blevet ført over i fagforeningen, men har valgt at blive i den a-kasse, de hele tiden har været i (Interview 9:1).

mere arbejdsløshed og mere mobilitet mellem jobs. Derudover har de også en del medlemmer med anden etnisk baggrund end dansk, som har lidt vanskeligere ved at komme ud af ledighed. Ledigheden kommer derfor sjældent under 10 %. På tidspunktet for mit besøg i a-kassen (januar til marts 2011) var ledigheden på 13-14%, mens den var cirka 20%, da krisen var på sit højeste. Afdelingen har også mange medlemmer, der er langtidsledige (Interview 8:3).

Lokalafdelingen består af flere forskellige enheder. Udover a-kasseafdelingen som er den jeg har interesseret mig for, er der bl.a. et kassererkontor, som har ansvaret for bogholderi, kontingenter og ind- og udmeldinger. Der er også en faglig afdeling, der tegner og vedligeholder overenskomster og håndterer faglige konflikter og en reception, som kan behandle lettere spørgsmål både omkring a-kassen og fagforeningen. Der er i alt cirka 35 medarbejdere og det er en blanding af politisk valgte og ansatte.

A-kasseafdelingen ledes af en a-kasseleder, der er politisk valgt. Han har været leder i a-kassen i en lang årrække og har selv en baggrund som ufaglært arbejder. Udover den daglige ledelse tager a-kasselederen sig af visse del af opgaveløsningen. Han er bl.a. ansvarlig for de mere specielle sager omkring eksempelvis sanktioner og karantæner og sager, hvor der er tvivl om medlemmernes rådighed. Udover ledelsesfunktionen så er a-kassen er opdelt i tre enheder. Der er et modtageteam på tre medarbejdere, som er ansvarlig for de opgaver, der opstår, når medlemmer melder sig ledige, eksempelvis i forhold registrering, beregning af dagpenge og den første vejledning omkring ledighed. Modtageteamet er også ansvarlig for generel sagsbehandling omkring dagpenge og andre ydelser såsom feriedagpenge og uddannelsesydelser. Vejledningsteamet, som består af to personer, tager sig af de lovpligtige samtaler og vejledninger (CV-samtaler og rådighedssamtaler) og af jobformidling, uddannelse, kurser m.v. Endelig er der et efterlønsteam, der administrerer og vejleder omkring efterlønsordningen. Disse tre enheder i selvstændige i den forstand, at de selv er ansvarlige for at løse de opgaver, de har og selv tilrettelægger arbejdet. Flere af medarbejderne har, som a-kasselederen, selv en baggrund som ufaglærte og er på et tidspunkt blevet involveret i fagligt arbejde, som har ledt til en ansættelse i afdelingen. Derudover er der flere ansatte, som er kontoruddannede. Det er særligt vejledningsteamet, jeg har fulgt under mine besøg i a-kassen.

7.4.2. Oplevelse af institutionelt pres

I lighed med analysen af den øverste ledelse påbegyndes denne analysedel også med at se nærmere på oplevelsen af institutionelt pres og hos de medarbejdere i lokalafdelingen som jeg har interviewet, gives der udtryk for, at det institutionelle pres de oplever i høj grad er det pres, der kommer fra staten eller fra de regulerende institutioner i forhold til deres løsning af myndighedsopgaver.

Jeg har i interviewene forsøgt at indkredse, om medarbejderne også orienterer sig mod, at a-kassefeltet er blevet til et marked og om de oplever den stigende konkurrence som noget, der truer dem. I denne lokalafdeling lader det dog ikke til at være noget, man retter sin opmærksomhed

særligt meget mod, idet begge de personer jeg har interviewet forklarer, at det ikke er noget, der fylder i hverdagen (Interview 8:15; Interview 9:15). En af interviewpersonerne fortæller i denne forbindelse, at de er en af de lokalafdelinger, der '*nogenlunde holder skansen med hensyn til medlemstab*' (Interview 9:15) og det at man ikke har oplevet at tabe medlemmer kan måske være en medvirkende årsag til, at man heller ikke anser konkurrencesituationen som truende. Det kan imidlertid også handle om, at medarbejderne i lokalafdelingen, i lighed med den øverste ledelse, heller ikke ønsker eller ser det som nødvendigt at agere på markedets præmisser. Denne holdning kommer til udtryk i følgende udtalelse fra en af medarbejderne i lokalafdelingen, der anerkender, at de er:

> 'udsat for konkurrence, men vi mener bare, at vi er en faglig funderet a-kasse og det synes vi er en styrke, så man kan jo kan sige, at hvis man er medlem hos os, så har man nogen, som har kendskab til området og nogle som forhandler overenskomsterne på området. Man kan få tingene afgjort. Du kan gå ind i stueetagen og hvis der er et problem med en lønseddel, så går vi op på anden sal og snakker med en deroppe og så går vi tilbage igen, ikke? Det er ikke sådan, du skal vente i dagevis eller ugevis på en eller anden afgørelse. Men selvfølgelig ville det være lyv at sige, at vi ikke kan mærke, at der ligesom er ... [pause] … men vi forsøger så at sige, at vi mener, vi sælger en god vare, ikke? Jeg plejer at sige til folk, at du kan købe noget plasticlegetøj og så holder det to gange og så har dit barn ødelagt det eller også skal du købe noget mere solidt, og det ved de fleste som regel hvad er, ikke? Vi mener, at vi kan levere en solid vare også, fordi man kan ikke levere en ordentlig vare, hvis det ikke koster nogle penge' (Interview 9:15).

Medarbejderen udtrykker igennem denne udtalelse bevidsthed om, at der er konkurrence, men han er samtidig af den overbevisning, at det man er qua den tætte tilknytning til en faglig organisation og det man hele tiden har tilbudt medlemsskaren qua denne kobling er ønskværdigt og noget man anser som en styrke. Derfor ser man ingen grund til at ændre ved det man er eller ved det man hidtil har gjort i lokalafdelingen. Dette kommer til udtryk gennem den følgende udtalelse fra interviewpersonen på mit spørgsmål om, hvorvidt de er begyndt at tænke mere over, hvad det egentlig er, de tilbyder medlemsskaren, efter der er kommet konkurrence, hvortil han udtaler, at: '*jeg synes egentlig, at vi fortsætter det, vi hele tiden har gjort, som jeg synes, vi er gode til*' (Interview 9:15).

Retter man nu opmærksomheden mod det pres, man i lokalafdelingen oplever ift. løsningen af myndighedsopgaver, så giver medarbejderne udtryk for en frustration over at være hensat til at løse opgaver af meget kontrollerende og bureaukratisk karakter, der bygger på et regelsæt, som i deres optik ikke er '*egnet til at flytte mennesker*' og som derfor ikke opleves som meningsfuldt hverken for dem eller for medlemsskaren, som de anvender regelsættet på (Interview 8:8; Interview 9:12-13). Holdningen i lokalafdelingen er derfor lig den holdning, som den øverste ledelse også gav udtryk for. Det medarbejderne især oplever som problematisk er de dokumentationskrav, der er indlejret i de myndighedsopgaver, de løser, især i forhold til, hvordan a-kassen skal vurdere og dokumentere lediges rådighed og hvad de skal pålægge ledige medlemmer at dokumentere. Det er eksempelvis 'plan for jobsøgning', som er en slags kontrakt mellem a-kassen og den ledige omkring ledighedsforløbet, hvori det nedfældes, indenfor hvilke

områder man søger arbejde, hvad man ønsker under sit ledighedsforløb osv.[80] Det er eksempelvis også det jobsøgningsskema, som ledige skal anvende til at dokumentere hvilke stillinger de har søgt, hvornår og hvordan og som a-kassen også skal tage i anvendelse, når rådigheden vurderes. Ligesådan er det de skriftlige ansøgninger, ledige skal medbringe som dokumentation, hvis de søger arbejde indenfor områder, hvor der laves skriftlige ansøgninger og endelig er det også det CV, som ledige skal udarbejde og lægge på jobnet.dk, som a-kassen skal kontrollere (Interview 8:6,11).[81] Når disse redskaber opleves som problematiske af a-kassens medarbejdere, er det på den ene side fordi, det påtvinger dem en skriftlighed i deres opgaveløsning, som belaster afdelingen ressourcemæssigt og som tager tid og kvalitet ud af den kontakt, de ønsker at have med ledige medlemmer (Interview 8:7-8; Interview 9:13-14). I denne forbindelse fortæller en af medarbejderne, som er i vejledningsteamet og derfor arbejder med de lovpligtige opgaver på daglig basis, at han opfatter sig selv som værende i samme situation som socialrådgivere på offentlige kontorer, hvor mere og mere af tiden bruges på papirarbejde og på at indkalde til møder og efterbehandle efter møderne i stedet for at kunne have den direkte kontakt, som de meget hellere vil have (Interview 9:13). På den anden side er det imidlertid også fordi, det tvinger a-kassen til at påtvinge deres medlemmer en skriftlighed i deres jobsøgning, som ikke stemmer overens med den måde, man normalt søger og får arbejde på indenfor de fag og brancher, som deres medlemmer er knyttet til (Interview 8:7). Regelsættet opleves dermed som meningsløst og ubrugeligt for medlemsskaren, hvorfor det også bliver meningsløst for a-kassens medarbejdere at administrere. I citatet her gives et eksempel på, hvordan medarbejderne i lokalafdelingen betragter myndighedsopgaverne. Det stammer fra interviewet med a-kassens leder, hvor jeg stiller spørgsmålet om, hvordan de ser på den CV-samtale, som de er forpligtede til at afholde med ledige, og herunder den kontrol af lediges CV som de skal foretage. Selv om citatet udtrykker holdningen til et enkelt redskab og

[80] Plan for jobsøgning blev indført i 2009 som en erstatning for det meget omdiskuterede krav om, at ledige skulle søge fire stillinger om ugen. Planen udarbejdes ved det første møde i a-kassen, typisk vejledningsmødet eller CV-samtalen, og de efterfølgende rådighedsvurderinger skal tage afsæt i denne plan, som løbende revideres.

[81] A-kasserne er bl.a. underlagt en rådighedsbekendtgørelse og et antal forskellige skrivelser, som præciserer rådighedsbekendtgørelsen og heri angives bl.a., hvilke samtaler a-kasserne skal afholde, hvad der skal informere og vejlede om, hvordan de skal vurdere rådighed osv. I bilag 13 og 14 er den rådighedsbekendtgørelse og den meddelelse, som gjaldt på tidspunktet for min empiriindsamling i vinteren 2010 og foråret 2011 vedlagt. Kort sagt så er a-kasserne først og fremmest forpligtede til at indkalde ledige medlemmer til en vejledningssamtale indenfor den første ledighedsmåned. Her skal de vejlede om rettigheder, pligter og muligheder, og herunder skal der vejledes om, hvordan den ledige skal være aktivt jobsøgende. Som et led heri skal a-kassen angive deres forventninger til den lediges fremtidige jobsøgning, hvor der er lagt op til, at det angives som et bestemt antal, som a-kassen selv fastsætter. Til vejledningssamtalen skal ledige, hvis de søger skriftligt, medbringe kopier af eksempler ansøgninger, som a-kassen skal bruge til at vejlede omkring den lediges fortsatte jobsøgning. Vejledningssamtalen munder ud i udarbejdelsen af 'plan for jobsøgning', som er et dokument med krav til, hvordan den lediges jobsøgning skal foregå og indenfor hvilke faglige og geografiske områder, der skal søges arbejde. A-kasserne er også forpligtede til at afholde en CV-samtale og føre kontrol med det CV ledige lægger på jobnet.dk. Dette gøres typisk sammen med vejledningssamtalen, hvorfor der ofte indkaldes til en kombineret CV- og vejledningssamtale. Udover denne samtale i starten af ledighedsforløbet skal a-kasserne også afholde tremånedlige rådighedssamtaler. Her skal de ligge plan for jobsøgning til grund for rådighedsvurderingen og revidere den som et led i samtalen. Samtidig skal de pålægge ledige at medbringe et nærmere bestemt antal eksempler på jobansøgninger, som også ligges til grund for rådighedsvurderingen. Søger den ledige ikke skriftligt, skal den ledige kunne mundtligt redegøre for, hvad vedkommende havde søgt. Til alle disse samtaler har a-kasserne notatpligt, sådan at de kan dokumentere overfor tilsynsmyndigheden, at de har vejledt, informeret og rådighedsvurderet, som de er forpligtede til. De skal bl.a. gemme de ansøgninger, som medlemmerne har medbragt. På tidspunktet for min empiriindsamling blev der endvidere indført endnu et redskab, som a-kasserne skulle pålægge ledige at anvende, nemlig et såkaldt jobsøgningsskema, hvori de skulle notere, hvilket arbejde de havde søgt og hvordan det var foregået. Dette skema skulle også lægges til grund for rådighedsvurderingen.

holdningen fra en enkelt medarbejder, så er det meget sigende for den generelle holdning, der i afdelingen er til myndighedsopgaverne:

> 'Det var noget Claus Hjort fandt på i 2001 eller 2002 og allerede da opfindelsen kom på banen protesterede vi voldsomt, fordi CV-traditionen bygger på skriftlighed og hvis du kigger på, hvordan det danske arbejdsmarked fungerer i forhold til jobformidling og rotation […] så er vores erfaring, at omkring 75-80% af alle jobs fungerer via mundtlighed, netværk, tips og den der type ting, ikke? Og derfor var det vores forslag, at i stedet for at trække en DJØF-erfaring ind og gøre det til *måden* man gør det på, at man så kunne gøre det differentieret […] og derfor foreslog vi, at i stedet for at gøre CV'et obligatorisk, så gør man det frivilligt. Alle kan få et CV, hvis de gerne vil have et CV. Alle kan få skriftligheden, hvis de gerne vil det og synes det er vigtigt. […] For alle dem der søger job og får job uden et CV og skriftlighed, der handler det om, at man har ressourcer til på et meget tidligt tidspunkt at få etableret det man kalder en formidlingssituation, som også kan være at sørge for at man har et netværk. En helt anden indsats end det der meget målrettet går på skriftlighed. Så hvis man skal bygge på arbejdsmarkedets erfaringer for formidling og rotation, så bliver man nødt til at kigge på, hvordan det fungerer i virkeligheden og så bruge det som udgangspunkt for at organisere det. Men det havde selvfølgelig ingen gang på jorden, så det blev gjort obligatorisk og derfor trækkes vi med en ordning, som er helvedes besværlig. […] Vi lavede en undersøgelse på et tidspunkt, hvor vi ringede rundt til arbejdsgiverne for at høre, hvor mange der egentlig bruger det her CV. Det er det, der er idéen, at man formidler via nettet. De kan gå ind på nettet og trække den arbejdskraft ud, som de har brug for. […] Det var latterligt hvor få arbejdsgivere, der vidste, at de overhovedet kunne bruge det. Så det man lagde op til skulle være en effektiv måde og en ny måde at formidle arbejde på, er jo faldet igennem som en kæmpe fiasko. Og tilbage står kun én ting: at det er et satans bureaukrati at få det banket igennem' (Interview 8:6-7).

Citatet sammenfatter meget præcist de ovenstående betragtninger, idet interviewpersonen både giver udtryk for, hvordan myndighedsopgaven omkring CV'et opleves som en ressourcemæssig belastning for afdelingens medarbejdere og som en foranstaltning, der ikke er meningsfuld at skulle udøve overfor ledige medlemmer. Samtidig er den heller ikke meningsfuld for medlemmerne selv, fordi den ingen effekt har i forhold til at bringe dem tættere på arbejdsmarkedet. En anden interviewperson udtrykker sig på samme måde omkring det jobsøgningsskema, som ledige skal udfylde og som skal ligge til grund for a-kassens vurdering af medlemmets rådighed til de tremånedlige samtaler, idet han siger, at det ikke hjælper medlemmerne i arbejde, at de skal skrive ned på et skema, hvad de har søgt. Det kan snarere få folk til at føle sig presset til at levere, frem for at bruge noget tid på at '*dyrke en arbejdsgiver op. Pudse, file og tage ud og opsøge. Snakke med dem og gøre ved*' (Interview 9:13). Formentlig fordi lokalafdelingens medarbejdere har denne oplevelse af, at myndighedsopgaverne ingen effekt har eller måske endda virker kontraproduktive, så italesætter medarbejderne på et generelt plan også opgaverne som '*tidsspilde*' og '*ligegyldige*' og som '*bureaukratiske pukler*' og '*kontrolforanstaltninger*', der stresser ledige (Interview 8:6-8; Interview 9:11).

Ud af citatet omkring CV-samtalen kan man også læse, at interviewpersonen oplever et modsætningsforhold mellem, hvordan han mener, det er hensigtsmæssigt at agere overfor medlemsskaren og den faktiske adfærd, de er nødt til at have overfor medlemsskaren gennem deres forpligtelse til at implementere myndighedsopgaverne. Det ses bl.a. gennem hans udtalelser

om, at deres erfaringer viser, at man burde have indført et frivilligt CV, fordi det bedre stemmer overens med den måde arbejdsmarkedet fungerer på ift. jobsøgning, men at de nu trækkes med en anden ordning, som er besværlig og som ingen effekt har. Med afsæt i den teoretiske forståelsesramme kan man derfor tale om, at medarbejderne, i lighed med den øverste ledelse, også oplever en uoverensstemmelse mellem de regulerende institutioner, de er underlagt og de normative institutioner, de mener det er mere passende at følge. Samtidig viser det empiriske materiale også, at a-kassens medarbejdere åbent erkender, at de ikke deler det beskæftigelsespolitiske rationale, som myndighedsopgaverne bygger på og at de har en helt anden tilgang til ledige. Omkring dette siger en af interviewpersonerne:

> 'De [reglerne] har ét bestemt formål, hvis du spørger mig og det er kontrol, primært kontrol, hvor man kan sige, at den tradition vi kommer fra, det er en aktiv arbejdsmarkedspolitik, det er at flytte mennesker. Som vi ser billedet nu, så er der er ikke nogen aktiv arbejdsmarkedspolitik. Der er et kontrolsystem, som frustrerer folk og gør dem deprimerede ud fra en eller anden borgerlig filosofi, der hedder, at jo mere du stresser folk, jo mere finder de ud af at klare sig selv. En filosofi vi er dybt uenige i' (Interview 8:8).

Som jeg skal vise igennem de næste caseanalyser, deler mange af medarbejderne i lokalafdelingerne i de fire andre a-kasser også denne oplevelse af at være hensat til at løse nogle opgaver af meget kontrollerende karakter, som man ikke anser som hensigtsmæssige at anvende på sin medlemsskare. Særligt for medarbejderne i 3FA er dog, at de ikke er så forbeholdne overfor at udtrykke deres utilfredshed og åbent tilkendegive, at de er uenige, hvilket citatet ovenfor er et godt eksempel på. I forlængelse heraf udtaler en af de andre interviewpersoner i afdelingen, at '*vi jo ikke kan løbe fra, at når vi har en holdning til nogle ting, at så lader vi den også skinne igennem*' og derfor ligger det dem meget på sinde at påvirke deres omgivelser, hvis der sker noget på arbejdsmarkedsområdet, som de ikke mener, er til gavn for deres medlemmer (Interview 9:11). Som eksempel nævner medarbejderen problematikken omkring, at flere og flere fyres fra offentlige stillinger samtidig med, at de kan konstatere, at antallet af personer i løntilskud i det offentlige bliver større og større. Det anser de som problematisk, fordi det er deres medlemmer, der først fyres og senere kan få en løntilskudsansættelse på samme område uden ordinær betaling og uden mulighed for at genoptjene dagpengeret. Denne problematik er vigtig for dem at formidle videre til eksempelvis deres ledige medlemmer, sådan at de ikke kun informeres om mulighederne for at komme i løntilskud under ledighed, men at de samtidig også bevidstgøres om, at løntilskudsjob under ledighed kan være forbundet med nogle problematikker (Interview 11:9). Samtidig går de meget op i at sikre medlemmernes retssikkerhed, både i forhold til, at de som a-kasse ikke '*begår overgreb*' på deres medlemmer, men også i forhold til at deres ledige medlemmer behandles ordentligt og i overensstemmelse med deres rettigheder af hele det system, som de møder i deres ledighedsperiode, dvs. jobcentre, andre aktører og forskellige kursussteder (Interview 11:11). Da jeg i interviewet spørger ind til, hvorfor man som a-kasse anser disse ting som væsentlige, så giver medarbejderen udtryk for, at det hænger sammen med, at de er så tæt knyttet til en faglig organisation, hvor det der rør sig i den faglige afdeling også smitter af på a-kassen. Han anser det generelt som en styrke, at den faglige afdeling og a-kassen ikke er adskilt, fordi de som a-kasse kan give en bedre hjælp, end hvis de var en isoleret a-kasse. Det gælder eksempelvis i forhold til, at de

ved noget om de fag, medlemmerne kommer fra, de har kendskab til uddannelses- og kursusmuligheder indenfor feltet og hvis der skal ydes hjælp ift. lønsedler, underbetaling eller manglende pension fra tidligere job, har de også en vis indsigt i dette. Endelig er der, som medarbejderen også giver udtryk for, en '*identifikationsmulighed*', fordi a-kassens medarbejdere også har en fortid indenfor de faglige områder, som deres medlemmer kommer fra (Interview 11:11). Sættes disse forhold i relation til den teoretiske forståelsesramme, kan de tolkes i retning af, at man pga. den tætte kobling til en faglig organisation, også opfatter a-kassen mere som en interesseorganisation (eller i hvert fald som en del af en interesseorganisation), hvor medlemsbehov og medlemsinteresser sættes først og hvor det er vigtigst at være legitim i medlemmernes øjne. Derfor kan man forestille sig, at et fokus på retssikkerhed og på at påvirke omgivelserne, når noget opfattes som uhensigtsmæssigt overfor medlemsskaren, bliver væsentligt for dem, fordi det er det, man interesserer sig for, når man er en organisation, der varetager medlemsinteresser. Afdelingens medarbejdere lader dermed til at være mest prægede af en civilsamfundslogik. Samme selvforståelse og samme fundering i civilsamfundslogikken så jeg tidligere i analysen også var fremtrædende hos den centrale ledelse.

7.4.3. Reaktioner på institutionelt pres

I det ovenstående afsnit blev det bl.a. tydeliggjort, at lokalafdelingens medarbejdere oplever et stærkt pres fra staten eller de regulerende institutioner i forhold til deres løsning af myndighedsopgaver. De gav bl.a. udtryk for, at det var en stor ressourcemæssig belastning for dem og samtidig blev de oplevet som problematiske, fordi de bygger på et beskæftigelsespolitisk rationale, som medarbejderne ikke deler og derfor stillede de sig meget kritisk overfor indholdet af myndighedsopgaverne. I det følgende ser jeg nærmere på, hvordan afdelingens medarbejdere så mere konkret håndterer, at de er forpligtet til at implementere og håndhæve et opgave- og regelsæt, som de grundlæggende er uenige i.

Som fremhævet hos Oliver i teorikapitlet kan man forvente, at hvis noget strider meget mod ens værdier, så vil man også have svært ved at håndhæve det og det at der i denne lokalafdeling er et misforhold mellem, hvad man opfatter som værende hensigtsmæssigt og hvad man er forpligtet til, kan derfor tænkes at give anledning til mere modstandsfyldte reaktioner, eksempelvis ved at undlade at leve op til de krav staten stiller til a-kassens opgaveløsning. Som Oliver taler om, kan man reagere trodsigt, eksempelvis ved at ignorere eller forkaste de krav, der stilles til én og på ledelsesniveauet så jeg netop, at den centrale ledelse gav udtryk for, at der var visse krav fra staten, som de bevidst valgte at trodse. Derfor kan man formentlig også forvente at finde trodsige reaktioner på det operative niveau. Omvendt så kan det få negative konsekvenser for a-kassen, hvis den ikke adlyder eller efterlever de krav, staten stille til dem, netop fordi de gennem deres statsanerkendelse har en forpligtelse til at løse opgaver på vegne af staten, og derfor er det ikke sikkert, at man kan reagere så modstandsfyldt, som man egentlig ønsker. Måske er det mere plausibelt at forvente, at lokalafdelingen enten vil være mere kompromissøgende, hvor de søger at tilgodese både staten og medlemssiden eller at den agerer mere undvigende eller hyklende, hvor de udadtil afgiver indtryk af, at de lever op til kravene, mens det reelt ikke sker. Om disse

reaktionsmønstre forekommer, ser jeg nærmere på i de følgende afsnit, hvor jeg retter det analytiske blik mod, hvordan medarbejderne mere konkret håndterer at skulle håndhæve et opgave- og regelsæt, som de grundlæggende er uenige i.

7.4.3.1. Prioritering af tilbud og aktiviteter udover de lovbundne opgaver

Én af de ting som de interviewede medarbejdere giver udtryk for er, at de ikke anser det som hverken hensigtsmæssigt eller ønskværdigt kun at tilgodese statens krav og kun møde medlemmerne med de lovpligtige opgaver, som i deres optik er meget koncentreret omkring at kontrollere medlemsskaren. Denne holdning udspringer formentlig af, som pointeret i det foregående afsnit, at de er af den overbevisning, at myndighedsopgaverne og det regelsæt de bygger på ikke understøtter de behov som medlemsskaren har, som er det, de i høj grad orienterer sig efter. Medarbejderne forklarer derfor, at det ligger dem meget på sinde, at den kontakt de har med medlemsskaren omfatter noget mere og noget andet end det, de er forpligtede til gennem lovgivningen. De ønsker i denne forbindelse at '*berige*' ledige medlemmer, udfylde tiden med noget '*konstruktivt*' og forhåbentlig give ledige noget mere '*kvalitet*' i deres ledighedsperiode, således at de ikke kun oplever at blive mødt af et system, der skal kontrollere dem (Interview 8:5,6). Om vigtigheden af dette siger en af medarbejderne:

> 'I andre a-kasser vil du måske få af vide, at vi ikke har kræfter til andet end lige præcis at holde næsen over på det lovbundne. Der fører vi en permanent kamp for, at det er ikke godt nok. Det er ikke godt nok. Vi bliver nødt til at finde ud af at organisere et regime, der får overholdt al rettidigheden og alle underskrifterne […], men samtidig også får leveret noget af det der viser sig også giver tilfredshed, også hos personalet. For det skal vejes op mod hinanden, ikke? Hvis du kun lige hver dag når det, der er det lovbundne - underskrifterne og alt det andet - det er ikke særlig tilfredsstillende. Det er fabriksarbejde. Det andet er i virkeligheden det, det handler om. Det er personlig kontakt, der hvor man reelt set møder tilfredshed i den anden ende og får flyttet noget, ikke?' (Interview 8:9).

En anden medarbejder der er ansat i vejledningsteamet understøtter denne betragtning, idet han udtaler, at han '*næsten ikke kunne bære*', hvis hans arbejde kun drejede sig om '*kontroldelen, bureaukratidelen og informationsdelen*' (Interview 11:13), forstået som de dele som han oplever, at myndighedsopgaverne består af. Disse udsagn fra lokalafdelingens medarbejdere vidner derfor om, at det er meget centralt for dem at være mere end blot en myndighed og fordi de netop er forpligtede til også at være myndighed, så reagerer de ved at have en vifte af ikke lovpligtige tilbud og aktiviteter rettet mod medlemsskaren, som ligger ud over de lovbundne opgaver og som de mener bedre kan tilgodese medlemsskarens behov. I relation til teorien om hvordan organisationer kan reagere på institutionelt pres, kan dette tolkes som en mere kompromissøgende adfærd, hvor man er bevidst om, at man står overfor modsatrettede krav fra omgivelserne og man reagerer ved at forsøge at tilgodese kravene fra begge sider. Oliver taler her om, at en kompromissøgende adfærd kan være, at man forsøger at balancere forskellige forventninger ved at skabe en form for ligevægt mellem de forskellige krav og det kunne denne prioritering godt tolkes som et udtryk for. For at anskueliggøre hvordan de forsøger at balancere mellem lovpligtige opgaver, der primært tilgodeser staten og ikke lovpligtige opgaver, der primært tilgodeser

medlemssiden, så har jeg i tabel 7.1. lavet en oversigt over, hvilke lovpligtige og ikke lovpligtige samtaler, møder og aktiviteter, som lokalafdelingen havde på tidspunktet for min empiriindsamling.

Tabel 7.1. Frivillige og lovpligtige møder og samtaler i lokalafdelingen i 3FA

Type af samtale/møde/ aktivitet	Frivillig eller lovpligtig	Indhold
Den første samtale	Frivillig	Foregår typisk på medlemmets første ledighedsdag og afholdes af a-kassens modtageteam. Er en individuel samtale hvor udbetalingsgrundlaget bringes i orden og hvor der informeres om visse rettigheder og pligter og udleveres forskelligt skriftligt materiale om ledighedsforløbet.
0 månedersmøde/ Tidligt vejlednings- og informationsmøde	Lovpligtig, men med ekstra indhold	Afholdes af vejledningsteamet indenfor de første 3 ugers ledighed som gruppemøde af 2-3 timers varighed. Mødet bygger videre på de informationer, der blev givet til 'den første samtale' og der informeres derfor om rettigheder, pligter og muligheder, når man er ledig (fx krav til plan for jobsøgning, oprettelse og anvendelse af CV, bekræft aktiv jobsøgning på jobnet.dk, rådighed, sanktioner, mulighed for uddannelse, kurser osv.). Mødet påbegyndes med en rundvisning i afdelingen.
CV-samtale	Lovpligtig	Nogle gange integreret i den første samtale eller 0 måneders mødet, men ellers kort samtale om hvorvidt CV'et lever op til de lovpligtige krav.
Rådighedssamtaler	Lovpligtig, men med ekstra indhold	Afholdes af vejledningsteamet som et gruppemøde af 2-3 timers varighed. Er typisk delt i to dele, hvor der i første del først vejledes om rettigheder, pligter og muligheder, når man er ledig (igen) og nye regler kan introduceres og gennemgås. Første del afsluttes med korte individuelle rådighedssamtaler med hver enkel ledig, hvor medarbejderen vurderer medlemmets rådighed. Anden halvdel af mødet vil typisk være centreret omkring et bestemt tema eller budskab, hvor der inviteres oplægsholdere udefra. Kan være personer fra forskellige uddannelsesinstitutioner), der informerer om kurser og uddannelsesmuligheder (fx SOSU-skoler og AMU-skoler) eller tillidsfolk fra forskellige brancher eller virksomheder.
CV-værksted	Frivillig	Tilbud om at få hjælp til at lave CV. Afholdes hver 14. dag. Individuel eller gruppevis
Efterlønssamtale	Frivillig	Personlig samtale om efterløn
Aktiviteter i forbindelse med partnerskabsstrategien	Frivillig	Idet lokalafdelingen har involveret sig i partnerskabsstrategien, har de forskellige tilbud og aktiviteter rettet mod de medlemmer, der er involveret heri, bl.a. en jobklub, hvor der gives vejledning til job og uddannelse og hvor der kan opbygges netværk.

Kilder: 3FA Lokalafdeling Årsberetning 2010, 3FA Lokalafdeling Årsberetning 2011, Interview 8, Interview 9, Observation 4, Observation 5.

Som illustreret i tabellen så kommer prioriteringen af ikke lovpligtige tilbud og aktiviteter til udtryk på to måder. Dels så har lokalafdelingen valgt at lægge noget ekstra, ikke lovpligtigt indhold ind i de lovpligtige møder og samtaler, som de i forvejen indkalder til og dels så har de forskellige tilbud om samtaler, aktiviteter og hjælperedskaber, som ligger udover de lovpligtige samtaler og som er placeret på andre tidspunkter end de lovpligtige møder.

I forhold til det ekstra ikke lovpligtige indhold de prioriterer at lægge oveni eller i forlængelse af de lovpligtige samtaler, så kommer det især til udtryk ved de lovpligtige rådighedsmøder, som medlemmerne indkaldes til hver gang de har været ledige i tre måneder. Som beskrevet i tabellen

afholdes disse møder som gruppemøder af et par timers varighed og er typisk opdelt i to dele, hvor den første del er centreret omkring de lovpligtige opgaver, hvor medarbejderne dels vurderer medlemmernes rådighed og dels formidler nye eller repeterer eksisterende regler, som medlemmerne er underlagt, mens den anden del udfolder et bestemt tema eller budskab. Ofte så har det at gøre med mulighederne for at opkvalificere sig gennem kurser og uddannelse, fx på AMU- og SOSU-skoler og der er derfor tradition for at invitere oplægsholdere fra sådanne institutioner (Interview 8:5).

I forhold til de tilbud a-kassen har udover de lovbundne samtaler og møder, så er det forskellige aktiviteter, der kan understøtte medlemmerne deres ledighedsforløb og deres jobsøgning. Som beskrevet i tabellen ovenfor drejer det sig eksempelvis om, at de tilbyder et CV-værksted, hvor man kan få hjælp til at udarbejde det lovpligtige CV, der skal lægges på jobnet.dk (Interview 9:8), men de har eksempelvis også en samarbejdspartner, de kan sende ledige videre til, hvis de har brug for et PC-kursus eller noget sparring på et område, som man i a-kassen ikke ved så meget om (Interview 8:5). Desuden så har de etableret en type af samtale, som de kalder for 'den første samtale' og som varetages af modtageteamet. Idet der er kutyme for, at medlemmerne henvender sig i afdelingen, når de skal melde sig ledige, har de prioriteret, at der kan gives en individuel samtale, hvor en medarbejder i samarbejde med den ledige får styr på de forskellige papirer og blanketter der er i forhold til at få udbetalingsgrundlaget i orden. Derudover vejledes der i mindre omfang omkring rettigheder og pligter under ledighedsforløbet. En af medarbejderne beskriver det som en slags '*overlevelsespakke*', de giver til ledige, inden de kaldes ind til de lovpligtige møder og forklarer, at det ligger dem meget på sinde at have en tæt kontakt med medlemmerne på et tidligt tidspunkt i forløbet, fordi der kan være vanskeligt for medlemmerne på egen hånd at finde ud af de mange indviklede regler og procedurer (Interview 9:3). Medarbejderne giver også udtryk for, at det helt generelt er meget vigtigt for dem, at deres kommunikation med medlemmerne ikke kun foregår skriftligt, men også mundtligt, fordi deres medlemsskare kan have vanskeligt ved at forstå regelsættet, også selv om de har det på skrift. Derfor ønsker de at skabe rum for, at medlemmerne kan spørge ind til regelsættet, hvilket eksempelvis kan ske ved den første samtale og gennem afholdelsen af de lovpligtige møder som gruppemøder (Interview 9:3-4).

At forsøge at skabe en bedre balance mellem lovpligtige og ikke lovpligtige aktiviteter kan i relation til den teoretiske forståelsesramme tolkes som lokalafdelingens forsøg på at trække a-kassen mere i retning af at fremstå som en medlemsorganisation frem for en myndighed, når de møder medlemmerne. De medarbejdere jeg har interviewet giver dog udtryk for, at det generelt er vanskeligt for dem at prioritere de ikke lovpligtige aktiviteter på den måde, de egentlig ønsker, fordi de hele tiden er nødt til at sætte de lovpligtige opgaver først, som er meget ressourcetunge og tidskrævende (Interview 8:9). De giver også udtryk for, at hvis de ikke var '*bundet så meget op på*' de lovpligtige opgaver, ville de gøre meget mere ud af at have mange flere forskellige frivillige tilbud til medlemsskaren, eksempelvis i form af workshops med deltagelse af uddannelsesinstitutioner, vikarbureauer eller virksomheder der kunne give ledige medlemmer større netværk eller informere dem om mulighederne for uddannelse (Interview 9:13). En af

interviewpersonerne forklarer også, at de er nødsaget til at holde afdelingen lukket en gang om ugen for at frigive tid og ressourcer til at arbejde mere koncentreret med dagpengeberegninger og med den dokumentation der kræves i forhold til deres løsning af lovpligtige opgaver. Han anerkender, at det ikke er særligt '*medlemsvenligt*', men det har de været nødt til at give køb på for at kunne få dagligdagen til at fungere (interview 8:14). Disse udtalelser peger altså i retning af, at selvom lokalafdelingen forsøger at balancere lovpligtige og ikke lovpligtige opgaver og forsøger at give prioritet til medlemssiden, så oplever de samtidig, at de begrænses i denne prioritering, fordi deres forpligtelser overfor staten hele tiden må sættes først. Derfor er det, i relation til Olivers teori, måske ikke så meget en balancerende strategi, de tager i anvendelse, fordi de, i hvert fald i deres egen optik, ikke opnår en ligevægt mellem de forskellige krav. Oliver taler også om, at en kompromissøgende adfærd kan være at formilde omgivelserne, hvilket sker ved, at man imødekommer i hvert fald nogle af de krav, som omgivelserne stiller. Her kan man måske snarere tale om, at medarbejderne oplever, at de nok imødekommer statens krav mere end medlemmernes krav og derfor kan man tolke, at de oplever at have en formildende strategi overfor medlemmerne, hvor de, når de har opfyldt statens krav kan formilde medlemmerne så meget som muligt med den tid og de ressourcer, der er tilbage.

7.4.3.2. Modstand mod visse institutionelle krav fra staten

I det foregående afsnit fik man opfattelsen af, at myndighedsopgaverne fylder meget i medarbejdernes dagligdag og man fik også indtrykket af, at der var en accept af, at man nødvendigvis måtte løse myndighedsopgaverne, selv om man grundlæggende er uenig i det beskæftigelsespolitiske rationale, de bygger på og selv man hellere vil bruge tiden og ressourcerne på noget, der i deres optik, bedre kan hjælpe medlemsskaren. Jeg har imidlertid også set nærmere på, hvordan medarbejderne mere konkret løser myndighedsopgaverne, altså hvilken faktisk praksis og adfærd de har og her viser det empiriske materiale, at der er visse krav fra staten til a-kassens løsning af myndighedsopgaver, som de ikke accepterer og bevidst undlader at efterleve. Det er ikke et generelt mønster for hele opgaveløsningen, men det viser sig særligt i forhold til de krav staten stiller til, hvordan a-kassen skal vurdere ledige medlemmernes rådighed, og herunder hvad a-kassen skal pålægge deres ledige medlemmer at gøre for at sikre, at de lever op til deres rådighedsforpligtelse. Disse iagttagelser uddybes i det følgende.

På mit første besøg i a-kassen hvor jeg bl.a. observerede nogle af de rådighedssamtaler, som medarbejderne afholder med ledige medlemmer, bemærkede jeg, at medarbejderne ikke angav et bestemt antal eller et minimumsantal jobs, som de forventede, at medlemmerne skulle søge for at have været tilstrækkeligt jobsøgende, hvilket jeg havde observeret, at andre a-kasser gjorde. Samtidig pålagde de heller ikke deres medlemmer at anvende nogen form for skriftlig dokumentation for deres jobsøgning, som jeg også havde set foregik i andre a-kasser. Som jeg skal vende tilbage til i de næste caseanalyser, sker det i andre a-kasser enten i form af at bede medlemmerne om at medbringe konkrete ansøgninger eller udfylde et såkaldt jobsøgningsskema, som er et dokument, hvorpå det noteres, hvilke stillinger man har søgt og hvordan jobsøgningen foregik. Denne dokumentation bruger nogle af de andre a-kasser som deres dokumentation

overfor tilsynsmyndigheden for, at medlemmet havde været aktivt jobsøgende. I denne lokalafdeling bad de i stedet medlemmerne om mundtligt at redegøre for, hvor og hvordan de havde søgt arbejde, hvilket medarbejderen noterede ned og der blev typisk spurgt ind til, om medlemmerne kunne redegøre for to konkrete jobs, de havde søgt (Observation 4:6-10). Dette er i øvrigt en praksis, som den centrale ledelse støtter op om (Interview 7:4-5) og er derfor en praksis, der formentlig er udbredt andre steder end i blot den ene lokalafdeling.

Da jeg i interviewet med lederen af den pågældende lokalafdeling taler med ham om denne praksis, så giver han udtryk for, at de mener, at regler generelt '*kan fortolkes*' og i deres tilfælde anser de især regelsættet omkring rådighed som værende åben for fortolkning. Her ser de det som deres opgave som en '*forening*' at finde den fortolkning, som de synes er mest rigtig og mest hensigtsmæssig, mens tilsynsmyndigheden såvel som andre a-kasser har ret til at fortolke på andre måder (Interview 7:9-10). Derfor mener de, at man kan '*kæmpe om*' indholdet i regelsættet, hvilket de også gør (Interview 7:10). Det fortæller han om her:

> 'I øjeblikket har vi en kamp med Direktoratet om […] ikke hvor mange jobs man skal søge, men hvor mange du skal dokumentere, at du har søgt. Og vi kan overhovedet ingen steder hverken i loven, altså i bekendtgørelsen eller i vejledningen til bekendtgørelsen eller i udtalelserne til lovkomplekset, der blev vedtaget, se læse eller høre, at der er blevet sagt noget om, at man ikke bare skal søge, men også dokumentere, at du har søgt 2-3 jobs om ugen. Ingen steder. Overhovedet. Ikke desto mindre er det det krav, Direktoratet sætter. På baggrund af hvad? Hvad nogle tilfældige djøffere synes er rimeligt, ikke? […] Og hvis du så oveni det siger, hvad effekt har det, at en eller anden ufaglært skal komme med en lommebog [og sige], at så har jeg søgt der, ikke bare hvad du har søgt, men også hvor du har søgt og hvad for et job, du har søgt, hvordan du har søgt jobbet, hvilket jobindhold osv. Du skal simpelthen se den liste, de har stillet op for hvert enkelt job, man søger. Og det skal være en slags dokumentation som det første. Og så siger de, at hvis det jobområde du søger indenfor normalt kun ansætter folk med skriftlige ansøgninger, så skal du aflevere skriftlige ansøgninger [til a-kassen]. Det står ingen steder. Det er bare noget, de synes. Det er deres udlægning af, hvad det vil sige at stå til rådighed. […] Vi har sagt nej. Det gør vi kraftedme ikke' (Interview 7:10-11).

Med et begreb fra Olivers typologi om organisationers strategiske valg kan man her tale om, at den praksis som medarbejderne har, når de vurderer rådighed, er et udtryk for en trodsig reaktion, fordi de bevidst ignorerer eller forkaster den fortolkning, som staten pålægger dem at have og i stedet vælger en fortolkning, som i deres optik er mere hensigtsmæssig. I forlængelse heraf er det værd at bemærke, at de krav som staten stiller til a-kassen har flere forskellige elementer. Først og fremmest findes der en 'bekendtgørelse om rådighed', som har hjemmel i lovgivningen og som er bindende for dem, der er underlagt den og den angiver det gældende regelsæt omkring rådighedsbetingelserne. Her er der også er bestemmelser om, hvordan a-kasserne skal vurdere rådigheden. Det er bl.a. her, det fremgår, at a-kasserne skal vurdere rådighed hver gang den ledige har haft tre måneders ledighed og så er der nogle bestemmelser om, at a-kasserne skal sørge for, at den ledige har været aktivt arbejdssøgende, herunder at medlemmet har søgt et tilstrækkeligt antal jobs og at jobsøgningen har været realistisk. Udover rådighedsbekendtgørelsen så findes der forskellige skrivelser og meddelelser fra a-kassens tilsynsmyndighed, som typisk præciserer

bestemmelserne i rådighedsbekendtgørelsen og angiver derfor de mere specifikke retningslinjer for a-kassernes opgaveløsning. Endelig så kan tilsynsmyndigheden, når de eksempelvis fører tilsyn med a-kassernes rådighedsvurderinger, komme med nogle pålæg om, hvordan de mener, a-kassernes skal agere. Det, som medarbejderne i denne lokalafdeling lader til at trodse, er altså de krav, der kommer fra tilsynsmyndigheden, som ikke er forankret i selve lovkomplekset, hvilket er det interviewperson giver udtryk for i citatet ovenfor, da han siger, at de ikke kan se nogen steder, at der er krav om at ledige skal dokumentere, at de har søgt 2-3 jobs pr. uge.[82]

Som nævnt tidligere gav interviewpersonen også udtryk for, at de gerne '*kæmper*' med myndighederne om retten til at have en anden fortolkning af regelsættet og dette er den centrale ledelse enig i. Interviewpersonen fra det centrale niveau giver i hvert fald i interviewet udtryk for, at de '*forsvarer*' deres fortolkninger overfor myndighederne (Interview 7:4-5;) og det blev også illustreret tidligere, hvordan interviewpersonen fortalte, at de bevidst gik imod retningslinjen om, at de skulle pålægge ledige at søge fire jobs om ugen. Derfor lader det til, at der på centralt niveau er opbakning til, at de lokale niveauer ignorerer statens krav. Oliver taler om, at trodsige reaktioner kan komme til udtryk ved at ignorere eller forkaste institutionelle krav, hvilket lokalafdelingen gør, men trods kan ifølge Oliver også handle om at udfordre de institutionelle krav og det gør man også her, idet man netop sætter spørgsmålstegn ved, om den fortolkning som myndighederne har, er den eneste rigtige måde at fortolke lovgivningen og bekendtgørelserne på. Dette kan tages som et udtryk for, at man med denne trodsige adfærd forsøger at undgå, at den logik som beskæftigelsespolitikken bygger på skal kolonisere a-kassen, fordi man netop gør modstand mod at gøre tilsynsmyndighedens tolkning til den gyldige tolkningsramme for a-kassens medarbejdere.

I teorikapitlet beskrev jeg også, hvordan Oliver fremhæver, at organisationer kan have trodsige reaktioner på institutionelt pres enten hvis risikoen for at blive opdaget er lille eller hvis kravene strider meget mod interne værdier i en organisation og i 3FA's tilfælde tyder det på, at det mest er den sidste forklaring, der gør sig gældende. Og det der lader til at være problematisk for a-kassen er, at de ved at efterleve kravene om at pålægge ledige at søge et bestemt antal jobs og bede dem bruge jobsøgningsskemaet kommer til at så tvivl om medlemmernes motiver for at tage arbejde. Dermed mødes medlemmerne med mistillid og det er formentlig det, der strider med den måde, de ønsker at behandle medlemsskaren på. En af medarbejderne forklarer eksempelvis, at for ham er '*lakmusprøven*' på rådighed, om medlemmerne '*tager arbejdet når det er der*', hvilket de kan konstatere, at deres ledige medlemmer gør, fordi:

> 'Hvis du går tilbage til 2008 plus minus, hvad var der af registreret ledighed? 45.000 eller hvad? Hvad hedder den nu? Nu hedder den 181.000 eller nogle og 170.000 og der har vi også været oppe før, men når jobbene er der, så tager folk dem. De vil arbejde. Ergo, står de jo til rådighed, kan vi konstatere' (Interview 9:12).

[82] De omtalte dokumenter er vedlagt i bilag 13 og 14.

Medarbejderen udtrykker sig ikke direkte om, at kravene er problematiske at efterleve, fordi de sår tvivl om medlemsskarens motiver, men i hans udtalelser kommer det til udtryk, at han har tillid til, at medlemmerne nok skal tage arbejdet, når det er der. Derfor er der i hans optik ingen grund til at stille så specifikke eller bastante krav til deres medlemmer om, hvordan de skal søge arbejde. Den samme medarbejder gav tidligere i interviewet også udtryk for, at de *'gør det vi absolut skal'* i forhold til det, de er forpligtet til, men at de *'ikke vil bruge det til at tryne folk mere end højest nødvendigt'* (Interview 9:6). En sådan udtalelse kan også tolkes som, at de generelt ikke ønsker at møde medlemmerne med for meget mistillid og kontrol.

Interessant er imidlertid at, da jeg besøgte a-kassen anden gang cirka 2 måneder efter det første besøg, da havde de ændret deres praksis og var begyndt både at pålægge ledige at anvende jobsøgningsskemaet og at pålægge dem at søge 1-2 jobs om ugen (Observation 5:9). En af medarbejderne gav i denne forbindelse udtryk for, at det var *'noget nyt, vi lige er blevet tvunget ned over hovedet'* (Observation 5:9) og forklarer, at de for nylig var blevet det pålagt af hovedledelsen, selv om den tidligere havde støttet op om beslutningen. Årsagen var formentlig, mente medarbejderen, at der fra tilsynsmyndighedens side var blevet lagt pres på hovedledelsen for at få lokalafdelingerne til at ændre adfærd og når der kommer et pålæg oppefra, må de rette ind, selv om de er uenige (Interview 9:7). Dette kan ses som et eksempel på, hvor vanskeligt det er for a-kasserne at gøre modstand mod krav, der kommer fra statslig side og fra de regulerende institutioner, også selv om de strider mod de værdier og overbevisninger, man selv har. Samtidig kan ledelsens adfærd tolkes som værende hyklerisk, fordi de udadtil giver udtryk for, at de ikke vil efterleve kravene, hvilket blev vist i analysen af ledelsesniveauet, men pludselig ændrer de mening og pålægger de lokale niveauer at handle modsat af, hvad der egentlig er deres overbevisning. Dette efterlader også et frustreret operativt niveau, som har vanskeligt ved at forstå, hvorfor ledelsen har ændret mening, men som er nødt til at ændre adfærd, formentlig fordi det er for risikabelt at trodse, når man ikke længere har hovedledelsens opbakning til det.

7.4.3.3. Skærme medlemmerne mod kontrol

Et andet reaktionsmønster som jeg har observeret i det empiriske materiale og som jeg har fundet det relevant at fremhæve er, at medarbejderne i selve mødet med ledige medlemmer lader til at have en adfærd, hvor de på forskellige måder søger at skærme medlemmerne mod noget af den kontrol, de skal påføre dem gennem myndighedsopgaverne.

Ét eksempel er måden hvorpå lokalafdelingen anvender 'plan for jobsøgning', der som tidligere nævnt er en slags kontrakt mellem a-kassen og den ledige om ledighedsforløbet. Planen udarbejdes ved det første møde i a-kassen og så anvendes den som grundlag for rådighedsvurderingerne hver tredje måned, hvor den også revideres og i denne lokalafdeling er det karakteristisk, at a-kassen undlader at aktivgøre de ledige medlemmer i forhold til at udarbejde og revidere planen. Det er eksempelvis medarbejderen, der forbereder planen forud for mødet ved at indhente de nødvendige oplysninger, eksempelvis fra det CV den ledige har liggende på jobnet.dk. Under rådighedssamtalerne er det medarbejderen, der udfylder og

reviderer planen og efterfølgende er det også medarbejderen der færdiggør planen (Interview 9:4-5). Når dette kan tolkes som et udtryk for, at man skærmer medlemmerne mod kontrol, så er det fordi, det *ikke* at inddrage og aktivgøre medlemmerne betyder, at de ikke stilles overfor så direkte krav som hvis medlemmet blev bedt om selv at udfylde planen, hvilket, som jeg skal vende tilbage til i de næste delanalyser, sker i flere af de andre deltagende a-kasser.

Når det er nødvendigt for a-kassen at skærme medlemmerne kan det hænge sammen med den generelle holdning de har om, at man ikke ønsker at møde medlemmerne med for meget mistillid og kontrol og det vil man netop gøre, hvis man stiller medlemmerne overfor kravene om selv at skulle udfylde sådan noget som plan for jobsøgning. Det kan dog ikke udelukkes, at der kan være helt andre årsager til, at det er medarbejderen og ikke medlemmet, der udfylder planen. En af medarbejderne giver eksempelvis udtryk for, at deres medlemsskare generelt har det vanskeligt med skriftlighed og hvis de stilles overfor skriftlige krav, kan de opfatte det som noget farligt (Interview 9:6-7). Herudfra kan man tolke, at når medarbejderne ikke aktivgør medlemmerne, så kan det også være et forsøg på at drage omsorg for dem ved ikke at stille dem i en situation, der er vanskelig for dem at håndtere.

Som jeg skal vise i de næste caseanalyser, er det i flere af de andre a-kasser medlemmerne selv, der udfylder plan for jobsøgning eller i hvert fald aktivgøres mere i at udfylde enten det hele eller dele af det. Og konsekvensen af at have en tilgang som denne a-kasse har, hvor det er medarbejderne, der laver arbejdet med at udfylde skemaet, kan tænkes at være, at denne a-kasse belastes mere ressourcemæssigt end de andre a-kasser, hvor det er medlemmerne selv der udfylder og hvor a-kassens rolle mere er at føre en kort kontrol med, om planen lever op til kravene.

7.4.3.4. Legitimeringsstrategier

Igennem denne analysedel er det bl.a. blevet tydeligt, at lokalafdelingens medarbejdere lader til at have vanskeligt ved at agere i rollen som myndighed. Samtidig synes det vanskeligt for dem at identificere sig med at være myndighed, hvilket både de trodsige reaktioner og adfærden med at skærme medlemmerne mod kontrol er eksempler på. Som jeg har været inde på tidligere, er det formentlig fordi, det er vanskeligt for medarbejderne at agere i en rolle, hvor de er nødt til at være kontrollerende og have mistillid til deres medlemsskare, når de egentlig opfatter sig selv som en forening og en interesseorganisation. Det empiriske materiale viser imidlertid, at meget af den kontakt der er mellem a-kassen og ledige medlemmer er centreret omkring lovpligtige opgaver og omkring krav og kontrol og derfor kan a-kassens medarbejdere ikke undgå at optræde i rollen som myndighed i en stor del af den tid, de har kontakt med deres ledige medlemmer. Ligeledes kan de heller ikke undgå, at medlemmerne opfatter dem som en myndighed. Eksempelvis så bruges størstedelen af tiden til 0-måneders mødet, der som nævnt tidligere er det første vejlednings- og informationsmøde som lokalafdelingen indkalder til, på at gennemgå '*færdselsreglerne i dagpengesystemet*', som medarbejderne kalder det (Observation 5:2) og der gennemgås derfor på ret detaljeret vis, hvad de ledige er forpligtet til under deres ledighedsperiode, hvad der sker, hvis man ikke lever op til sine forpligtelser, hvilke muligheder man har, mens man er i systemet og

hvordan dagpengekort mere konkret udfyldes og indsendes (Observation 5). Tilsvarende sker til de tremånedlige rådighedsmøder, hvor medarbejderne bruger tid på at repetere regelsættet, ligesom de introducerer til nye regler eller ændringer i regelsættet og vurderer medlemmernes rådighed (Observation 4). Idet a-kassen har en pligt til at formidle regelsættet til medlemsskaren, så er det naturligt, at møderne centreres omkring disse ting, men det empiriske materiale viser, at det lader til at skabe dilemmaer for medarbejderne, at de er nødsagede til at formidle et regelsæt, som de grundlæggende er imod. Derfor tager medarbejderne nogle strategier i anvendelse, hvor de på forskellige måder forsøger at distancere sig til myndighedsrollen, formentlig for at undgå at medlemmerne forbinder dem for meget med at være en myndighed. Dermed bliver det strategier der skal tjene det formål at opnå mere legitimitet i mødet med medlemsskaren. I det følgende uddyber jeg, hvad disse strategier, som jeg har valgt at betegne som legitimeringsstrategier, mere konkret er.

Én strategi er, at når medarbejderne formidler regelsættet til medlemsskaren, så formidler de det ofte ikke neutralt, men de lægger deres egen og a-kassens holdning til regelsættet oveni. Det sker eksempelvis ved, at de omtaler regelsættet som '*tosset*' og '*dybt godnat*' og hele systemet som '*koldt og kynisk*' og '*stift og dumt*', ligesom de selv giver udtryk for, at de kan blive frustrerede over, at regelsættet er, som det er (Observation 4:3; Observation 5:5,6,7,9). Som beskrevet tidligere giver a-kassens medarbejdere udtryk for, at de ikke har noget problem med at lade deres holdning skinne igennem, hvilket formentlig hænger sammen med deres opfattelse at være en interesseorganisation og dermed opleves det nok også som legitimt for a-kassens medarbejdere at formidle deres holdning, når de formidler regelsættet. At gøre dette kan i det faktiske møde med ledige også forstås som en strategi til at distancere sig til rollen som myndighed, fordi man ved at kritisere regelsættet samtidig undlader at tage ejerskab over det. Derfor bliver det noget fremmed, som a-kassen kun er formidler af og egentlig ikke kan stå inde for og det kan måske medvirke til at skabe en bedre relation til de ledige medlemmer, som møder en a-kasse, der er forstående overfor deres situation.

En anden strategi er, at medarbejderne i mødet med ledige medlemmer italesætter a-kassen som medlemmets advokat og fremstiller a-kassen som det sted, hvor medlemmerne kan henvende sig og få hjælp, hvis de oplever, at andre dele af systemet ikke behandler dem ordentligt (Observation 4:4). Et eksempel er, at en medarbejder fortæller, at medlemmerne ikke har ret til at sige nej til anvist arbejde fra andre instanser, men hvis det viser sig, at det arbejde man er anvist til er dårligt eller farligt, så kan a-kassen og fagforeningen måske hjælpe med at køre en sag og derfor kan det være en god idé at inddrage a-kassen, hvis man befinder sig i sådan en situation (Observation 4:4). Også denne strategi kan tolkes som et forsøg på at distancere sig til myndighedsrollen og i stedet træde ind i en mere interessevaretagende rolle, idet a-kassen forsøger at sætte sig selv i scene som medlemmets beskytter mod de onder og uretfærdigheder, de kan blive udsat for i andre dele af beskæftigelsessystemet.

7.4.3.5. Opsummering

Ser man mere samlet på det operative niveau i 3FA, så tegner der sig et billede af en lokalafdeling, der i høj grad oplever pres fra staten og som formentlig også har en oplevelse af, at dette pres trækker dem i en retning, som i deres optik ikke er hensigtsmæssig. Bruger man forståelsen fra analyserammen, så kan man argumentere for, at de er forankret i et civilsamfundsrationale, idet de opfatter sig selv som en forening, som en interesseorganisation og som en advokat for deres medlemmer og de ønsker at være styrede af de behov, som medlemsskaren har. Derfor skaber det et dilemma for dem, at de samtidig er forpligtede til at løse myndighedsopgaver, som ligger meget langt væk fra deres værdier og fra deres forståelse af, hvordan medlemsskaren bør behandles. Derfor reagerer de ved på forskellige måder at prøve at trække sig væk fra presset fra staten og kæmpe for, at statslogikken og det disciplinerende beskæftigelsesrationale ikke koloniserer dem og ikke bliver den ramme, de tolker verden ud fra. Samtidig så forsøger de at trække sig selv tilbage mod det civile samfund som omgivelse og blive mere medlemsorganisation. Et eksempel er at reagere ved at prioritere ikke lovpligtige aktiviteter, fordi det bliver en måde, hvorpå de selv får fokus på noget andet end kun kontrollen, ligesom de tilgodeser medlemsskaren ved at tilbyde dem noget mere end kun kontrollen og kravene.

Analysen viser dog også, at selv om de kæmper mod at blive koloniseret af statslogikken og det disciplinerende beskæftigelsesrationale, er det i praksis svært at undgå og de er nødt til i mange sammenhænge at agere som myndighed og praktisere det beskæftigelsespolitiske rationale, selv om de ikke ønsker det. Dermed kan man tale om, at de holdningsmæssigt tager afstand fra statslogikken og det disciplinerende beskæftigelsespolitiske rationale, men agerer efter det i deres faktiske praksis.

7.5 Delkonklusion

Formålet med denne første caseanalyse har været at undersøge, hvordan man i a-kassen 3FA oplever og reagerer på institutionelt pres med henblik på at opnå en forståelse af, om der sker nogle transformationsprocesser indadtil, som gør, at a-kassen bevæger sig mere i retning af at blive stats- eller markedsaktør.

Jeg har arbejdet med en antagelse om, at en a-kasse som 3FA generelt er mere udfordret af det institutionelle pres end andre a-kasser, bl.a. fordi den er en af de a-kasser, der har oplevet at miste mange medlemmer og så har den mange ledige. Samtidig har den en dyrere struktur, som kan udfordre den i forhold til at agere konkurrencemæssigt. Endelig faldt den også i den kategori af a-kasser, der tog mest afstand til den gældende beskæftigelsespolitiske linje og kunne derfor forventes at have sværere ved at acceptere og underlægge sig presset fra staten.

Denne caseanalyse har vist, at både ledelse og medarbejdere oplever a-kassen som værende presset og udfordret og der har vist sig en vis frustration over de udviklinger, der sker på a-kassefeltet. Både ledelse og operativt niveau er eksempelvis frustrerede over at skulle løse myndighedsopgaver, som ligger langt væk fra de værdisæt, de baserer sig på og de oplever, at tilsynsmyndigheden lægger pres på dem for at have en bestemt adfærd, som de ikke anser som

hensigtsmæssig. Samtidig er de heller ikke positive omkring, at der er skabt konkurrence og ønsker egentlig, at konkurrencen ikke var der. Man kan sige, at de udviklinger der sker på a-kassefeltet og de pres, som der er lagt på a-kasserne som følge af disse udviklinger ikke tilsvarer den forståelse, man i denne a-kasse har af, hvordan situationen for a-kassen burde være.

Når man ser på, hvordan a-kassens ledelse og medarbejdere så reagerer, er der forskellige tegn på, at de forsøger at gøre modstand mod flere af de udviklinger, der sker og mod visse dele af det pres, der lægges på dem, formentlig fordi de strider mod deres forståelser og overbevisninger. Modstanden viser sig særligt ift. presset fra staten på deres løsning af myndighedsopgaver, hvor der er visse dele af kravene, som de bevidst undlader at følge og som de samtidig mener de har ret til ikke at følge.

Analysen viser dog også, at selv om de holdningsmæssigt er imod de udviklinger der sker, så er de nødt til i deres handlinger at tilpasse sig. På lokalt niveau ses det ved, at de godt nok forsøger at gøre modstand mod presset fra staten, men på mange områder er de nødt til at være efterlevende og de har ikke muligheden for at gøre modstand, fordi de krav de er underlagt er bindende for dem. Derfor kommer det lokale niveau til at agere i myndighedsrollen, selv om det falder dem svært og formentlig derfor tager de forskellige legitimeringsstrategier i anvendelse, når de møder medlemsskaren, fordi de er nødt til at skabe en distance til den meget kontrollerende myndighedsrolle. På centralt niveau ses det fx ved, at ledelsen er nødt til at tage nogle initiativer til, at gøre a-kassen mere konkurrencedygtig, eksempelvis ved at blive mere effektiv og mindre omkostningstung. Det begrundes imidlertid ikke af ledelsen selv som et forsøg på at blive mere markedsorienteret, men det forklares med, at man ønsker at tilgodese medlemsskaren, selv om det nok i virkeligheden handler lige så meget om, at presset fra især markedet, men også fra staten, tvinger dem til at gøre det.

Det kan derfor konkluderes, at der er lagt et pres a-kassen for at tænke og handle mere som henholdsvis myndighed og markedsaktør, men at ledelse og personale i denne a-kasse forsøger at kæmpe imod dette pres og forblive en medlemsorganisation, der primært er styret af hensynet til medlemsskarens behov og interesser. Selv om de kæmper mod dette pres, er der dog noget, der tyder på, at de alligevel bevæger sig i retning af og trækkes mod stat og marked, fordi de er nødt til at agere som både myndighed og markedsaktør. I teorien blev der argumenteret for, at forandring sker, hvis noget har koloniseret en organisation og med kolonisering forstås det, at noget bliver den gyldige normative tolkningsramme for en organisation. Selv om man i a-kassen ikke selv ønsker at være hverken myndighed eller markedsaktører, så styrer de logikker, der er indlejret i rollen som både myndighed og markedsaktør dem i en eller anden udstrækning, netop fordi de er nødt til at agere i disse roller. Dermed kan man tale om, at der er sket en vis form for kolonisering. Hvor meget eller hvor lidt a-kassen er blevet koloniseret er dog mere vanskeligt at vurdere. I den tværgående analyse diskuteres dette nærmere, når analyserne af alle fem a-kasser er blevet præsenteret.

Kapitel 8: Caseanalyse 2 - EAK

Dette kapitel udgør den anden af de i alt 5 caseanalyser, som den tredje undersøgelsesdel består af og her er det Elfagets A-kasse (herefter betegnet som EAK), der sættes fokus på. Ligesom 3FA er EAK også udvalgt som en repræsentant for en a-kasse på LO-området, men den har nogle lidt andre karakteristika end 3FA. Dels er den med sine cirka 22.000 medlemmer væsentligt mindre end 3FA og dels så henvender den sig til en mere homogen medlemsskare, idet den kun optager personer, der arbejder indenfor elbranchen.

Selv om EAK adskiller sig fra 3FA på nogle områder, ser det dog ud til, at a-kassen også er udfordret af de udviklinger, der sker på a-kassefeltet. I lighed med 3FA har EAK eksempelvis også oplevet et fald i medlemstallet. I den kvantitative delanalyse i kapitel 5 fremgik det dog, at de i perioden fra 2007 havde holdt medlemstallet nogenlunde, men måles der tilbage fra år 2000, så har a-kassen mistet cirka 10 % af medlemsskaren (se bilag 3). Det må anses som et betydeligt tab, især set i lyset af at a-kassen i forvejen har en lille medlemsskare. I forhold til ledighed er EAK dog ikke nær så udfordret som 3FA. Den kvantitative analyse viste, at EAK havde knap 5% fuldtidsledige i december 2011, hvilket er noget under 3FA's niveau. EAK har til gengæld oplevet en ret stor stigning i fuldtidsledigheden siden 2007, hvor ledigheden var nærmest ikke eksisterende og lå på under 1 % af medlemsskaren. Denne stigning må man forvente lægger et pres på opgaveløsningen i a-kassen, at der er noget flere ledige at håndtere. Endelig så viste den kvantitative delanalyse, at EAK i lighed med 3FA også har høje administrationsudgifter og et højt administrationsbidrag, men i modsætning til 3FA så har man i EAK ikke sænket prisen i de senere år. Et medlemskab af EAK koster det samme i dag som det gjorde i 2000, når der er taget højde for prisudviklingen, mens 3FA har en lavere pris i dag. Derfor kan man forestille sig, at EAK også er udfordret i forhold til at skulle agere konkurrencemæssigt. I den kvantitative delundersøgelse blev holdninger til myndighedsopgaverne også afdækket. Her var det ikke muligt at undersøge EAK's holdninger specifikt, men det kan formodes, at den holdning der præger LO-kasserne samlet også gælder her, hvor der tages afstand til den gældende beskæftigelsespolitiske linje. Som i 3FA kan dette tænkes at udfordre a-kassens medarbejdere, når de skal udleve myndighedsrollen og skabe en oplevelse af, at være underlagt et krydspres mellem, hvad staten kræver af a-kassen og hvad de selv ønsker at gøre for medlemsskaren. Om disse forventninger holder stik, skal afklares igennem kapitlet.

Denne delanalyse følger strukturen i den første caseanalyse. Det vil sige, at der først gives en kort beskrivelse af, hvad der kendetegner a-kassen (afsnit 8.1.). Dernæst ses der på, hvordan den øverste ledelse oplever de institutionelle rammer (8.2.) og hvilke reaktioner de giver herpå (8.3). Derefter bevæger analysen sig til det operative niveau, hvor der ses på oplevelser og reaktioner

hos den lokalafdeling, der har medvirket i undersøgelsen (8.4). Kapitlet afsluttes med en delkonklusion, hvor oplevelser og reaktioner for a-kassen mere samlet vurderes og hvor der gøres nogle betragtninger om, hvorvidt a-kassen transformerer sig i nye retninger (afsnit 8.5.).

8.1. Om EAK

Som nævnt indledningsvist optager EAK kun personer, der er beskæftigede indenfor elbranchen og det vil typisk sige faglærte indenfor elektrikerfaget. A-kassen er derfor fagligt afgrænset og i modsætning til 3FA som også er fagligt afgrænset, er medlemsskaren i EAK noget mere homogen. A-kassen optager både selvstændige og lønmodtagere. Medlemstallet er på cirka 22.000.

EAK er knyttet til fagforbundet Dansk Elforbund og tilknytningen er lige så tæt som mellem 3FA og 3F, hvor a-kassen betragtes som en enhed i forbundet og hvor de to dele fungerer som en samlet enhed. Forbundet har eksisteret siden 1904 og a-kassen har næsten lige så lange rødder. EAK og Dansk Elforbund har også samme decentrale struktur som 3FA og 3F, hvor der er en central hovedledelse i København med både fagforbundets og a-kassens ledelse og et antal selvstændige lokalafdelinger rundt omkring i landet, som alle består af en faglig afdeling og af en a-kasseafdeling. Der findes i alt 13 lokalafdelinger. I lighed med 3F og 3FA har lokalafdelingerne også egne love og egen bestyrelse, generalforsamling mv.

I den centrale kasse består den daglige ledelse også af politiske valgte, ligesom det er tilfældet i 3FA. Også her består den øverste myndighed i a-kassen af Delegeretmødet, som samles hvert fjerde år og hvis deltagere er medlemmer i lokalafdelingerne, som er blevet valgt som delegerede på deres generalforsamlinger. På delegeretmødet vælges medlemmer til hovedbestyrelsen, bl.a. en forretningsfører og et antal næstformand og det er forretningsføreren og næstformændene, som står for den daglige ledelse af a-kassen (EAK Vedtægt 2008).

I lighed med 3FA så fungerer hovedkontoret også mest som en samlende og rådgivende enhed for lokalafdelingerne. Hovedkontorets opgave er bl.a. at udstikke retningslinjer i forhold til, hvordan lovgivningen og regelsættet skal fortolkes og så har man valgt at samle visse opgaver på hovedkontoret. Det gælder eksempelvis kontingentopkrævning og VEU-udbetalinger (Interview 10:7) og så betjenes selvstændige også herfra, fordi det er en forholdsvis lille gruppe, som det er vanskeligt at have ekspertise til at håndtere på lokalt plan (Interview 11:5-6). Udover betjeningen af gruppen af selvstændige, så er den primære medlemskontakt i lokalafdelingerne, ligesom det var tilfældet i 3FA. Udover den valgte ledelse er der derfor ansat et antal konsulenter og sagsbehandlere på hovedkontoret, som varetager de nævnte opgaver.

Som i 3F og 3FA består lokalafdelingerne også af en faglig afdeling og af en a-kasseafdeling og idet medlemstallene for både fagforeningen eller a-kassen er forholdsvis beskedent sammenlignet med eksempelvis 3F og 3FA, så er der tilsvarende få medarbejdere på lokalkontorerne. Det største lokalkontor findes i København og har cirka 20 medarbejdere, mens der på de mindste kontorer typisk er tre medarbejdere – en der er tilknyttet den faglige afdeling, en der er tilknyttet a-

kasseafdelingen og en HK-ansat, der servicerer begge afdelinger. Lokalafdelingerne er selvstændige enheder som i 3FA, der selv tilrettelægger arbejdet inden for lovens rammer og der er derfor forskellige måder at organisere og praktisere arbejdet på i de forskellige afdelinger. I modsætning til 3F og 3FA så er lokalafdelingerne ikke nær så suveræne. Laves der sagsbehandlingsfejl, så er det a-kassen som helhed, der hæfter herfor (Interview 10:7) og ikke den enkelte lokalafdeling, som det er tilfældet hos 3FA.

8.2. Øverste ledelses oplevelse af de institutionelle rammer

I lighed med den første caseanalyse påbegyndes denne anden caseanalyse også med at se nærmere på, hvordan den øverste ledelse i EAK oplever de institutionelle rammer, som a-kassen fungerer i og her viser det empiriske materiale, at oplevelserne i EAK minder meget om oplevelserne hos den øverste ledelse i 3FA. Det gælder både i forhold til oplevelsen af pres fra staten i relation til a-kassens løsning af myndighedsopgaverne såvel som oplevelsen af pres fra markedet. Disse betragtninger uddybes i det følgende.

I forhold til de krav der fra statslig og politisk side stilles til a-kassens løsning af myndighedsopgaver, så gives der fra ledelsens side først og fremmest udtryk for, at lokalafdelingerne i en periode har været stærkt belastede af opgaverne. Det har været en kombination af, at Velfærdsreformen tilførte nye opgaver til a-kasserne, herunder flere og mere hyppige samtaler med ledige, hvilket gav en større arbejdsbelastning og at a-kassen i samme periode oplevede en kraftig stigning i ledigheden, hvorfor der blev mange flere ledige medlemmer at håndtere (EAK B 2010:6-10; Interview 10:15-16). Som nævnt tidligere havde EAK en ledighed på kun en halv procent tilbage i 2007, men den steg forholdsvis meget på ret kort tid under krisen og det er formentlig denne stigning, der henføres til. Udover at den øgede mængde af myndighedsopgaver har været en ressourcemæssig belastning for mange af lokalafdelingerne, så tager ledelsen holdningsmæssigt afstand til selve indholdet i myndighedsopgaverne, ligesom ledelsen i 3FA også gjorde. Forretningsføreren jeg har interviewet giver bl.a. udtryk for, at de krav de skal stille til ledige, særligt kravene til deres jobsøgning og til deres dokumentation af jobsøgningen, har '*ingen relevans*', er '*urimelige*' og '*hænger ikke sammen*' (Interview 10:13). Samtidig ligger disse krav langt væk fra det fokus de har i deres daglige arbejde, hvor de helst vil '*kigge fremad i samtalerne*', men tvinges til at være bagudskuende, fordi de i samtalerne skal '*holde dem op på, hvad de har lavet siden sidst*' (Interview 10:15). Samtidig betegner interviewpersonen systemet som de arbejder under som et '*mistillidssystem*', fordi '*alt er simpelthen opbygget på, at vi skal have mistillid til alle folk*' og han mener, det er problematisk, at man har indrettet et helt system efter den meget lille del, som forsøger at snyde (Interview 10:13). Det empiriske materiale vidner også om, at den mistillid til ledige som er indlejret i myndighedsopgaverne grundlæggende strider mod det syn ledelsen selv har på, hvordan medlemsskaren bør behandles. Det viser sig eksempelvis ved, at ledelsen giver udtryk for, at deres erfaringer viser, at deres medlemmer ønsker arbejde og at de tager arbejde, når arbejdet er der. Derfor mener de, at der ikke er grund til at stille krav til ledige om, at de hverken skal søge et bestemt antal stillinger eller dokumentere, at de har søgt et bestemt antal (Interview 10:13). De henfører også til, at den meget lave ledighed de tidligere har haft netop

er et udtryk for medlemsskarens villighed til at tage arbejde og så bruges argumentet om, at det slet ikke er attraktivt for deres medlemmer at være i ledighedssystemet, fordi den kompensationsgrad de opnår ved ledighed, ikke er særlig høj (EAK B 2010:10; Interview 10:13). I lighed med ledelsen i 3FA kan disse udsagn tolkes i retning af, at ledelsen oplever et modsætningsforhold mellem de regulerende institutioner de er underlagt og de normative institutioner, de selv baserer sig på, hvor de har en anden forståelse af, hvordan indsatsen overfor deres medlemmer burde være og hvordan medlemmerne bør behandles.

Ser man dernæst på ledelsens opfattelse af, at der er skabt en konkurrencesituation på a-kassefeltet, så genfindes også her den samme holdning som hos ledelsen i 3FA. På den ene side udtrykkes der bevidsthed om, at der er konkurrerende a-kasser og faglige organisationer, men på den anden side ser man ikke nødvendigheden af selv at agere mere konkurrencemæssigt ved eksempelvis at blive mere konkurrencedygtige på prisen eller på andre måder gøre sig selv mere attraktiv på a-kassemarkedet. Lederen jeg har interviewet anerkender, at et medlemskab af deres a-kasse er dyrere end i andre a-kasser, men han holder samtidig fast i, at det mener de er fair og det må det nødvendigvis være, fordi der er nogle fordele ved at være i deres a-kasse, som ikke kan fås i de a-kasser, der ikke har en faglig fundering, altså en tæt kobling til en faglig organisation (Interview 10:7). Fordelene er i hans optik eksempelvis, at de som faglig funderet a-kasse, som han kalder det, har kendskab til nærmiljøet og at de gennem den tætte kobling til en faglig organisation har en tæt kontakt til tillidsmænd på arbejdspladser og kender de lokale arbejdsgiverne, som de kan trække på i deres jobformidling. Derfor er det hans overbevisning, at de både yder en bedre service overfor ledige elektrikere og at de er i stand til hurtigere at hjælpe dem i arbejde end de a-kasser, der ikke har en sådan faglig fundering (DEF AU 2010:10-13; Interview 10:4-5,8-9). Han giver her et eksempel på en undersøgelse, der viste, at ledige elektrikere fra deres a-kasse i gennemsnit var ledige i 8 uger, mens ledige elektrikere i de konkurrerende a-kasser i gennemsnit var ledige i 15 uger og som han siger, så var det '*rigtig fedt at få belyst*' fordi det i hans optik er beviset på de kvaliteter de har qua den tætte kobling til en faglig organisation, som de konkurrerende a-kasser ikke kan mønstre (Interview 10:4). I forlængelse heraf giver han udtryk for, at denne viden bruger de som '*slagtilbud*', når de har medlemmer, som overvejer at flytte til de konkurrerende a-kasser for at få et billigere medlemskab, hvor de altså forsøger at oplyse dem om, at vejen tilbage til arbejdsmarkedet er kortere ved at være i deres a-kasse frem for en af de konkurrerende (Interview 10:4). Disse udtalelser vidner selvfølgelig om en bevidsthed hos ledelsen omkring, at der er konkurrence, men konkurrencesituationen giver ikke anledning til et ønske om at ændre sig for at blive mere konkurrencedygtig, udover at de måske gør en større indsats end tidligere for at oplyse deres medlemmer om, hvilke fordele der er ved at være i en a-kasse som deres. Interviewpersonen forklarer dog, at de for nogle år siden forsøgte at gøre prisen på a-kassemedlemskabet mere konkurrencedygtigt for at kunne hamle op med priserne hos nogle af de konkurrerende a-kasser og de nedsatte derfor i en periode kontingentet med 50%. Det vise sig dog ingen betydning at have for tilgangen og afgangen af medlemmer og derfor anser de i dag ikke prisen som et parameter, det er væsentligt at konkurrere på (Interview 10:7). På mit spørgsmål om hvorvidt interviewpersonen mener, at det er et udtryk for, at medlemmerne så er ligeglade med,

hvad a-kassemedlemskab koster, svarer interviewpersonen, at det nok snarere er fordi, medlemmerne ikke ser på a-kassekontingent alene, men på det samlede medlemskab af både en a-kasse og en fagforening. Og her er de konkurrerende organisationer noget billigere, fordi de *'snylter på det, vi andre har kæmpet for at få'* (Interview 10:8), som interviewpersonen udtrykker det med henvisning til, at de ikke laver egentlig fagforeningsarbejde som eksempelvis at tegne overenskomster, hvorfor de ikke anses som rigtige faglige organisationer. Denne holdning kommer til udtryk i dette citat, hvor interviewpersonen taler om en af de konkurrerende organisationer:

> 'I Danske Lønmodtagere … nu ved jeg ikke hvad det koster nu, men det kostede på et tidspunkt 30kr at være med i fagforeningen, men så er det vi siger, at det er sgu ikke en fagforening. Hvad er det, de kan tilbyde? De har ikke overenskomsterne. De kan ikke tilbyde at lave noget hjælp til dem og de har ikke de faglige koblinger som vi har med tillidsfolk. De har slet ikke de der koblinger. Så kan man kalde det en fagforening. Det er sgu ikke en fagforening. Det er en forretning, altså. Det er det jo. Og det er jo der, vi har problemet. Det er jo ikke på a-kassekontingentet, fordi a-kassekontingentet florerer ikke ret meget i forhold til de andre. Det er jo statsafgifter det hele og efterlønsbidrag. Det er fuldstændig ligegyldigt, om de står hos os eller de andre. […] Vi kan slås om det der administrationsbidrag, om det skal hedde 114 eller 143kr. Det er der, vi er og det betyder ikke en skid. Ikke en kæft. Det kunne vi ses hos vores, at det betød ikke en skid' (Interview 10:8).

Når man i en a-kasse som EAK giver udtryk for, at prisen på a-kassemedlemskabet ikke er væsentlig at konkurrere på, er det selvfølgelig, som interviewpersonen udtrykker i citatet, fordi den pris der reelt er at konkurrere på er ganske lille og derfor ikke værd at kæmpe om i deres optik. Hans udtalelser om at pris ikke er centralt at konkurrere på kan dog også handle om, han i det hele taget ikke ønsker at anerkende de konkurrerende organisationer og det vil man netop gøre, hvis man accepterer og indvilger i at konkurrere med dem på eksempelvis pris. Derfor er det lidt vanskeligt at vurdere entydigt ud fra det empiriske materiale, om ledelsen egentlig oplever et pres fra markedet, netop fordi udtalelserne både kan handle om, at man reelt ikke oplever et pres fra markedet, men også kan være et udtryk for, at man oplever et pres, men ikke ønsker at italesætte det, fordi man derved anerkender de konkurrerende a-kassers og organisationers eksistens og berettigelse.

I det empiriske materiale er det også tydeligt, at en faktor som i øjeblikket fylder på ledelsens dagsorden er, hvilke muligheder både a-kassen og forbundet har for at overleve fremover. I 3FA havde man på ledelsesniveau også en oplevelse af, at a-kassens fremtidige eksistens er truet, men hvor ledelsen i 3FA frygtede, at a-kasserne kunne blive nedlagt som følge af en politisk uvilje mod dem, er bekymringen i EAK snarere, om man som en meget lille a-kasse med en meget homogen medlemsskare er i stand til at overleve under de nuværende betingelser. En af interviewpersonerne forklarer i denne forbindelse, at det ikke så meget handler om, at a-kassen indadtil har problemer med at tilpasse sig, men det er mere et spørgsmål om, at der sker nogle udviklinger på arbejdsmarkedet, hvor den gruppe der potentielt kan være medlem af a-kassen og i forbundet bliver mindre og mindre. Det gælder eksempelvis, at flere og flere medlemmer

videreuddanner sig, hvorfor det bliver naturligt, at de eksempelvis vælger Ledernes A-kasse og Ledernes Hovedorganisation i stedet (Interview 10:2). Det er imidlertid også et spørgsmål om, at nogle af de uddannelser som a-kassen og forbundet traditionelt har dækket undergår forandringer og derfor er der andre a-kasser og faglige organisationer, som appellerer til medlemmer med disse uddannelser. Eksempelvis så bliver nogle uddannelser lavet om til kortvarige uddannelser og de passer bedre ind på 3F's og 3FA's område (Interview 19:2) og som interviewpersonen udtrykker det, så '*bliver vi simpelthen spist oppefra og nedefra, hvis vi ikke gør noget*' (Interview 10:2). I interviewet fremgår det imidlertid også, at man også mister medlemmer til de konkurrerende a-kasser, men det opfattes som mere forbigående og som noget man mener, man selv kan være med til at ændre ved eksempelvis at oplyse medlemmerne om konsekvenserne af at skifte til de konkurrerende organisationer. Denne holdning kommer til udtryk i følgende citat fra en af interviewpersonerne:

> 'Det vi kan se nu er, at vi faktisk har mistet 150 medlemmer bare på to måneder her i 2011 og det har vi, tror jeg, fordi regeringen har lavet det med de 3000krs fradrag og de har de ufaglige kasser været ude og slå meget på. […] der kører en masse af de der kampagner for de gule kasser og det har så haft noget effekt, kan man se, for vi har faktisk afleveret en del i de her to måneder til ASE og til Danske Lønmodtagere og til Kristelige. Vi har altid afleveret nogen. Vi har også fået nogen tilbage. Det vi kan se lige nu, skal vi så prøve at få vendt. Det arbejder vi så også på, men vi kan se, at i øjeblikket har vi tabt flere end vi har fået tilbage. Så vi har faktisk haft en lille nedgang. Så det skal vi have stoppet. Det skal vi arbejde ihærdigt på at få flyttet. Det er jo noget med oplysning og sådan nogle ting og tage fat i folk på en anden måde end vi plejer. Så det tror jeg man tager fat i og det tror jeg også kommer til at virke (Interview 10:2-3).

At man ikke anser de konkurrerende a-kasser og faglige organisationer som det mest truende i forhold til a-kassens fremtidige eksistens hænger formentlig hænger sammen med den generelle holdning til de konkurrerende organisationer, som man ikke mener har berettigelse og som tilbyder et dårligt produkt sammenlignet med én selv. Måske derfor er der andre dele af de omgivelserne, som a-kassens ledelse anser som mere truende.

Ser man mere samlet på ledelsens oplevelser, så tegner der sig et billede af en ledelse, som oplever, at a-kassen er udfordret og sat under pres. Jeg havde en forventning om, at ledelserne ville opleve pres fra både stat og marked og det er der tegn på, at ledelsen også gør, hvor presset fra staten i forhold til a-kassens løsning af myndighedsopgaver er mest tydeligt, mens det er mere uklart, i hvor høj grad der opleves et pres fra markedet. Interessant er snarere, at det der egentlig lader til at lægge det største pres på denne a-kasse, er den usikkerhed der er forbundet med at være en lille a-kasse med en meget homogen medlemsskare, hvor ledelsens frygt altså er, om udviklingerne på arbejdsmarkedet simpelthen gør, at den gruppe der kan være medlem af a-kassen bliver mindre og mindre.

8.3. Øverste ledelses reaktioner på institutionelt pres

I de følgende afsnit vendes blikket mod, hvordan EAK's øverste ledelse så reagerer på de institutionelle pres, som de oplever at være underlagt og her findes i vid udstrækning de samme

reaktioner som i 3FA. Det gælder eksempelvis i forhold til, at der også i EAK er et ledelsesmæssigt fokus på at få tilpasset a-kassens form og funktionsmåde til omgivelsernes krav. Man har også involveret sig i partnerskabsstrategien og så forsøger man på nogle områder modsætte sig det pres, der kommer fra staten. Disse tre måder at reagere på skal analyseres nærmere i de tre følgende afsnit. Derudover så pågik der på tidspunktet for mit besøg i a-kassen overvejelser om, i hvilken form a-kassen og fagforbundet fremover skal eksistere, som udspringer af den førnævnte frygt for, om man på sigt kan overleve som en lille a-kasse og et lille forbund og disse overvejelser har jeg også fundet det væsentligt at fokusere analysen på. Dette er mere strategiske ledelsesmæssige overvejelser, mere end det er faktiske svar på institutionelt pres, men det er dog vurderet relevante at medtage, fordi det kan sige noget om, hvilke fremtidige konsekvenser det institutionelle pres kan have for en lille a-kasse. Disse beskæftiger jeg mig med i det fjerde afsnit.

8.3.1. Tilpasning af a-kassens struktur og funktionsmåde

I lighed med 3FA er der også hos den øverste ledelse i EAK fokus på, hvordan man kan tilpasse a-kassens struktur og funktionsmåde til bedre at kunne fungere i overensstemmelse med omgivelsernes krav.

Et eksempel på en større forandring i den organisatoriske struktur er, at man i 2003 gik fra at have en treleddet struktur til en toleddet struktur i både a-kassen og i den faglige organisation. Den treleddede struktur man tidligere havde, bestod af et centralt hovedkontor, 14 kredskontorer og omkring 50 lokalafdelinger, hvoraf mange af lokalkontorerne havde karakter af at være fritidsafdelinger med begrænset åbningstid og som ofte kun var bemandet med en fritidskasserer. Problemet var ifølge interviewpersonen, at fritidsafdelingerne var for små og fungerede for dårligt i forhold til de behov, medlemsskaren havde, idet fritidskassererne havde stor viden om deres egen arbejdsplads og nærmiljøet, men de havde vanskeligt ved at vejlede omkring eksempelvis a-kasse- og efterlønsspørgsmål. Derfor valgte man på en kongres i 2002 at nedlægge alle fritidsafdelingerne og de 14 kredskontorer blevet lavet om til 13 lokalafdelinger i stedet, hvor man bl.a. vedtog, at de mindst skulle bemandes med tre personer, hvoraf mindst en var tilknyttet den faglige afdeling og mindst en var tilknyttet a-kasseafdelingen (Interview 10:8-9). Interviewpersonen forklarer, at hensigten med strukturændringen egentlig ikke handlede om at forbedre økonomien ved at få færre afdelinger, men det var mere et spørgsmål om at samle ekspertisen på lidt større kontorer for at blive i stand til at yde en bedre vejledningsindsats overfor medlemmerne (Interview 10:9-10). Ændringen lader derfor mest til at være rettet mod medlemssiden og mod at højne serviceniveauet overfor medlemmerne. Som jeg viste i den første caseanalyse har 3FA også været igennem en proces med at nedlægge et større antal lokalkontorer. Det er dog uklart, i hvor høj grad de lokale afdelinger i 3FA var fritidskontorer eller faktiske afdelinger, men det at begge a-kasser har reduceret antallet af lokalafdelinger markant siger noget om, at meget små afdelinger er vanskelige at bevare under de betingelser, som a-kasserne i dag fungerer under og at det måske er blevet mere nødvendigt end tidligere med større og mere professionaliserede afdelinger for at kunne håndtere omverdenskravene. I interviewet relaterer interviewpersonen beslutningen om at reducere antallet af lokalkontorer til at være et spørgsmål

om at give medlemmerne en forbedret service. Man kan dog også forestille sig, at større enheder også kan gavne a-kassen på andre områder, eksempelvis i forhold til at få en mere effektiv opgaveløsning eller i forhold til bedre at kunne håndtere kravene fra myndighedssiden. Dermed bliver større organisatoriske enheder en mere legitim struktur i forhold til at kunne håndtere omgivelsernes krav mere bredt.

Udover at lave tilpasninger i den organisatoriske struktur er der også blevet indført forskellige tiltag i a-kassen, som effektiviserer og automatiserer arbejdsgangene. De har bl.a. indført et nyt medlemssystem, som gør, sagsbehandlingsarbejdet nu kan håndteres elektronisk (Interview 10:7; EAK B 2010:15-16). Samtidig så var de på tidspunktet for mit besøg i a-kassen også i gang med at indføre forskellige digitale selvbetjeningsløsninger, som medlemmerne kan benytte sig af. Man kunne bl.a. udfylde dagpengekortet elektronisk og ansøge om feriedagpenge elektronisk (EAK B 2010:14). En af interviewpersonerne forklarer, at mere automatiserede arbejdsgange kan medvirke til at '*mindske fejlene*', fordi medarbejderne nu bliver guidet mere gennem de forskellige sagsgange (Interview 10:7). Derudover gives de samme begrundelser for at indføre disse tiltag som i 3FA, hvor det handler om at lette opgaveløsningen, opnå administrative besparelser og frigøre ressourcer til at prioritere medlemsvendte aktiviteter (Interview 10:7; EAK B 2010:14-16). Også her begrundes det mest i, at man så kan prioritere medlemssiden, men som jeg argumenterede for i den første caseanalyse, er der fra ledelsens side formentlig også overvejelser om, at det kan imødekomme kravene fra flere dele af omgivelserne.

I den første caseanalyse pegede jeg på, at der kunne være et modsætningsforhold mellem, hvor meget den øverste ledelse ønsker at ændre ved a-kassens struktur og funktionsmåde for at tilpasse den de institutionelle krav og hvad de lokale niveauer ønsker, idet jeg viste, at medarbejderne i 3FA's lokalafdeling ikke så nødvendigheden af effektiviseringstiltagene på samme måde som den øverste ledelse gjorde. De ønskede heller ikke mere central opgaveløsning, fordi man så mistede den personlige kontakt med medlemmerne. I forlængelse heraf argumenterede jeg for, at den decentrale struktur i 3FA med selvstændige og suveræne lokalafdelinger kan være en hæmsko i forhold til at foretage forandringer indadtil i a-kassen og i EAK ses en lignende modsætning mellem det lokale og det centrale niveau. Interviewpersonen fra det lokale niveau giver eksempelvis giver udtryk for, at han godt forstår vigtigheden af at lave mere elektronisk og digitaliseret opgaveløsning, men det ligger ham også meget på sinde, at det elektroniske ikke kommer til at '*stå i vejen for personlig service*' (Interview 11:17). I forlængelse heraf siger han, at selvbetjeningsløsningen hvor medlemmerne selv kan indtaste deres dagpengekort har sine '*begrænsninger*', fordi det er kompliceret og vanskeligt for medlemmerne at gennemskue og der foretrækker de, at medlemmerne selv kommer ind på kontoret, hvilket der længe har været tradition for, at de gør (Interview 11:11). Jeg har ikke noget i det empiriske materiale, der indikerer, at det lokale niveau ikke ønsker disse effektiviseringstiltag, men i interviewpersonens udtalelser får man indtrykket af, at det lokale niveau i hvert fald ikke anser effektiviseringstiltagene som lige så nødvendige, som øverste ledelse gør. Og i en a-kasse hvor der er meget lokal selvbestemmelse, som der i EAK, kan der måske være en større tilbøjelighed til, at den centrale ledelse kan have

svære ved at gennemføre ændringer indadtil i organisationen, fordi de lokale enheder ikke slutter op om dem. Omvendt så viser det empiriske materiale, at den førnævnte ændring i den organisatoriske struktur ikke har været problematisk for de lokale niveauer. Interviewpersonen på det lokale niveau fortæller i hvert fald, at det i hans optik har været '*en problemfri overgang fra mange kontorer til få*' og han mener det i høj grad handler om, at de som en '*mindre organisation måske har nemmere ved at navigere*' (Interview 11:2). Så selvom der er en decentral struktur er der også eksempler på, at de lokale og centrale niveauer kan være enige om, hvad er nødvendigt at forandre.

8.3.2 Involvering i den aktive arbejdsmarkedspolitiske indsats

En anden reaktion som jeg har fundet det væsentligt at fremhæve er, at EAK's ledelse, i lighed med 3FA, også har valgt at involvere sig i partnerskabsstrategien, som er et initiativ lanceret af LO, som a-kasserne på LO's område kan involvere sig i, hvis de ønsker det. Som nævnt i den første caseanalyse betyder involveringen, at a-kassens lokalafdelinger tager nye opgaver ind, fordi der laves en aftale om, at de i de første 9 måneder af deres medlemmers ledighed overtager den indsats, som de kommunale jobcentre normalt har og a-kasserne har dermed har det fulde ansvar for beskæftigelsesindsatsen overfor deres ledige medlemmer i denne periode.

Interviewpersonen fra ledelsen fortæller, at de anser det som deres '*hovedopgave*' at sørge for, at deres medlemmer komme i arbejde og derfor er det naturligt for dem at involvere sig i det initiativ, som partnerskabsstrategien er (Interview 10:19). Her er interviewpersonen meget på linje med interviewpersonen fra 3FA, der også gav udtryk for, at det var vigtigere for dem at hjælpe medlemmerne i arbejde end at udbetale '*døde penge*' til dem jf. afsnit 7.3.3. Interviewpersonen fra EAK fortæller dog også, at der indadtil ikke har været enighed om, hvorvidt det var en god idé at involvere sig i strategien. Nogle var af den opfattelse, at det var en god idé, mens andre mente, at man kun skulle involvere sig, ifald man fik penge for det. De interne diskussioner mundede ifølge interviewpersonen ud i, at hovedbestyrelsen anbefalede, at lokalafdelingerne involverede sig, men man lod det være op til lokalafdelingerne selv, om de ønskede at være med. Derfor er nogle lokalafdelinger i dag involveret, mens andre har valgt at stå udenfor. Interviewpersonen har selv været af fortalerne for at gå med:

> 'ud fra den devise, at det er bedre at få foden indenfor end at være udenfor. Hvis vi kan få foden indenfor og finde ud af, hvordan kommunerne agerer og så få nogle spilleregler der og være med til at påvirke tingene på den rigtige måde. Det tror jeg er langt bedre end at holde sig udenfor' (Interview 10:18).

Interviewpersonens bevæggrund for at involvere sig er altså, at det dels kan give a-kassen et kendskab til, hvad der sker i det kommunale system og dels give dem som a-kasse mere indflydelse på den arbejdsmarkedspolitiske indsats, som er rettet mod deres ledige medlemmer. Han fortæller dog også, at valget om at gå med også handler om, at de helst skal bevise, at de er bedre end de andre aktører, for '*ellers er det lige meget*', siger han (Interview 10:18). I denne udtalelse ligger formentlig også et ønske om at få omgivelserne til at få et mere positivt billede af,

hvad a-kassen kan og prøve at positionere a-kassen som en legitim aktiv arbejdsmarkedspolitisk aktør, ligesom jeg i den første caseanalyse argumenterede for var et ønske for ledelsen i 3FA.

Interviewpersonen forklarer dog, at involveringen i partnerskabsstrategien har haft nogle ikke tilsigtede konsekvenser og det samme kan man læse i den skriftlige beretning fra den seneste kongres, som forbundet og a-kassen har holdt i 2010. Et af de problemer der fremhæves er, at aftalerne med de forskellige kommuner kom til at være meget uensartede på trods af, at man havde vedtaget, at de skulle være ensartede og i de lokalafdelinger, hvor man har partnerskabsaftaler med mere end én kommune, har det været vanskeligt at styre, fordi hver aftale og hver strategi var forskellig (Interview 10:19; EAK B 2010:10). Samtidig har man også erfaret, at når man er flere a-kasser, der involverer sig, så skal de tilbud der gives passe til en meget bred medlemsgruppe og derfor er det ikke givet, at det der tilbydes, også tilgodeser elektrikere, når det samtidig også skal tilgodese personer fra byggeområdet, fra industrien osv. (Interview 10:19). Interviewpersonen giver dog omvendt også udtryk for, at der har været nogle mere positive effekter, bl.a. at man har lært kommunerne og de andre deltagende a-kasser og forbund bedre at kende og derigennem har fået udviklet nogle gode samarbejdsrelationer (Interview 10:19).

8.3.3. Modstand mod institutionelt pres fra staten

En tredje måde at reagere på som også er central at fremhæve er, at ledelsen, i lighed med ledelsen i 3FA, også reagerer ved at gøre modstand mod visse dele af det institutionelle pres fra staten. I 3FA fortalte ledelsen, at de bevidst valgte at gå imod den meget omdiskuterede retningslinje om, at ledige skulle søge fire jobs om ugen og det samme fortæller ledelsen i EAK, at de gjorde. Her blev der på hovedbestyrelsesniveau taget en beslutning om, at '*det ville vi simpelthen ikke finde os i*' og derfor valgte de, at ingen af lokalafdelingerne skulle følge retningslinjen. Derfor '*har vi ikke sagt til ét af vores medlemmer, at de skal søge fire jobs om ugen*', siger interviewpersonen (Interview 10:12). Interviewpersonen fortæller også, at nogle af de påtaler, som de får fra tilsynsmyndigheden omkring deres rådighedsvurderinger følger de heller ikke. Han giver et eksempel på et nyligt tilsyn, hvor tilsynsmyndigheden godt nok godkendte deres rådighedsvurderinger, men alligevel anmærkede, at de ikke var individuelle nok. Ledelsens reaktion på denne anmærkning er, at det tager de '*ikke så tungt*' og det er de '*fuldstændig ligeglade*' med, for i deres optik må rådighedsvurderingerne nødvendigvis ligne hinanden, fordi de har en medlemsskare bestående af de samme medlemstyper og med de samme uddannelsesmæssige baggrunde og derfor vil der være en vis ensartethed i rådighedsvurderingerne (Interview 10:12). Med et begreb fra Olivers typologi kan man hermed tale om, at ledelsen også reagerer med trods, idet de giver udtryk for, at der er visse krav de bevidst ignorer og undlader at efterleve.

I 3FA gav man udtryk for, at det ikke var samtlige krav fra staten, som de bevidst valgte at trodse og samme holdning gør sig gældende hos ledelsen i EAK. Interviewpersonen siger, at det ikke sker ofte, men det sker i forhold til de krav, som de anser som værende åbenlyst forkerte eller urimelige, hvilket de to ovenstående eksempler er udtryk for. Det er især i forhold til kravene omkring jobsøgning, at de gerne vil '*tage kampe*', fordi her har deres medlemsskare en '*særegen*'

måde at agere på (Interview 10:14). Her kan man altså tolke, at trods forekommer, når der stilles krav, som strider mod a-kassens forståelse af, hvad der er passende at gøre og samme pointe havde Oliver, idet hun gav udtryk for, at man har mest tendens til at trodse, når noget strider meget mod interne værdier i en organisation og det kan krav omkring jobsøgning antages at gøre i denne a-kasse. Interviewpersonen giver dog også udtryk for, at de kun vælger de kampe, som de ved de har en '*chance for at vinde*' (Interview 10:13) og en sådan udtalelse vidner om, at man i denne a-kasse laver en vurdering af, hvilke omkostninger der er ved at trodse, ligesom man gjorde i 3FA og man er mere tilbøjelig til at vælge den trodsige reaktion, hvis man ved, at risikoen for at blive sanktioneret er lille. Interviewpersonen fortæller da også, at de fik '*nogle bank*' af tilsynsmyndigheden for at undlade at følge retningslinjen om, at ledige skulle søge fire jobs om ugen for fortsat at stå til rådighed. Han siger dog også, at tilsynsmyndigheden måtte '*æde den*', fordi de faktisk ikke kunne sanktionere a-kassen for ikke at efterleve denne retningslinje og det at de ikke blev sanktioneret tager interviewpersonen som et udtryk for, at den fortolkning de har af regelsættet er god nok og lever op til de krav der er i de lovtekster og bekendtgørelser, som de skal følge (Interview 10:13).

I den første caseanalyse pointerede jeg, at disse trodsige reaktioner kan være koblet sammen med, at man anser sig selv som værende en del af interessevaretagende organisation, hvor det er naturligt at reagere med trods og modstand, når der sker noget, som går imod det, man mener er i medlemmernes interesse. I 3FA kom det bl.a. til udtryk ved, at ledelsen så sig selv som værende advokat og talerør for medlemmerne, ligesom det lå dem meget på sinde at medlemmerne oplever a-kassen og fagforeningen som én sammenhængende organisation. Hos ledelsen i EAK italesætter man ikke sig selv som advokat eller talerør, men det er derimod vigtigt for dem, at medlemmerne oplever a-kassen og fagforeningen som en del af det samme. Det udtrykker interviewpersonen fra ledelsen sig om her, da han i starten af interviewet beskriver, hvad a-kassen egentlig er for en størrelse:

> 'Der har vi jo så nok den kobling […] modsat mange af de der gule kasser vi sammenligner os med, at der er vi jo rent faktisk sammen. Jeg tror ikke, at vores medlemmer ved, hver gang de kommer ned i a-kassen, at de har været i a-kassen. De har været i fagforeningen. A-kassen forsvinder. Det hedder fagforening det hele. Og vi er jo ligeglade. Altså for os ... og det gør vi jo meget ud af at sige, at vi er en faglig a-kasse, ikke. Og derfor er det fint nok for os, at folk forbinder os med fagligheden. Det har vi det ganske glimrende med. Og jeg tror, at sådan oplever vores folk det faktisk, når der kommer medlemmer derned, at de siger, de har været i fagforeningen og fået ordnet deres ting og så er det lige meget, om de har fået afskedigelse eller dagpenge. Det er fuldstændig ligegyldigt (Interview 10:1).

Som citatet her viser, er det i lederes optik positivt, hvis medlemmerne forbinder et besøg i a-kassen med et besøg i fagforeningen og en sådan udtalelse vidner om, at det er centralt for dem som a-kasse at fremstå som en fagforening og dermed som en interessevaretagende organisation, der værner om medlemskarens behov og interesser. Derfor er ledelsen formentlig også funderet i et civilsamfundsrationale, ligesom ledelsen i 3FA var.

8.3.4. Overvejelser om fremtiden

Et sidste reaktionsmønster på ledelsesniveau som jeg har fundet det væsentligt at medtage er ikke så meget en faktisk reaktion, men mere nogle af de ledelsesmæssige overvejelser omkring a-kassens og forbundets fremtid, som på tidspunktet for mit besøg i a-kassen var i gang. Når jeg har valgt at medtage disse, er det fordi, de giver et godt indblik i, hvilke mere strategiske overvejelser, der finder sted på de interne linjer i a-kasserne, ligesom de giver en forståelse af, hvilke fremtidige konsekvenser de mange institutionelle forandringer kan have for en a-kasse og et forbund med en lille medlemsskare.

Som beskrevet tidligere bekymrer ledelsen i EAK sig om, hvorvidt man kan vedblive med at eksistere som en selvstændig a-kasse og et selvstændigt forbund og det handler primært om, at de er en lille organisation og at den medlemsskare de fremover kan rekruttere fra formentlig bliver mindre og mindre. Dette gør overlevelse svær. I det empiriske materiale fremgår det, at dette ikke er en ny erkendelse i organisationen og det er heller ikke første gang, der forsøges at ændre ved situationen. Faktisk havde man allerede i starten af det nye årtusinde drøftelser om at fusionere med Dansk Metal og Metals A-kasse. Hovedbestyrelsen anbefalede en fusion, men ved en afstemning blandt medlemmerne blev der stemt nej med et meget lille flertal (Interview 10:10; Interview 11:2). Ifølge interviewpersonen fra ledelsen så stoppede man dengang drøftelserne, fordi medlemmerne havde stemt imod, men det er altså lignende overvejelser, man igen gør sig, hvor det diskuteres, hvorvidt man fremover skal stå alene eller sammen med andre og ifald man slutter sig sammen med andre, i hvilken form det så skal være (Interview 10:10). Interviewpersonen fortæller, at nogle i organisationen fortsat er af den overbevisning, at man kan fortsætte selvstændigt. Andre mener, at det er bedre at slå sig sammen med andre a-kasser og forbund, fordi '*så bliver vi større*' og får mere '*gennemslagskraft*' og '*vi kan måske bedre holde på vores uddannelser*' (Interview 10:10). I forbindelse med overvejelserne om at slutte sig sammen med andre, fortæller interviewpersonen, at én mulighed er at fusionere med 3F og 3FA, hvis fællesskab de er inviteret med ind i. Der er dog en frygt for, at man ved at fusionere med dem vil miste den faglighed og særlige identitet, som præger elektrikerfaget, hvilket er sket ved andre af de fag, der er blevet indlemmet i 3F og 3FA. Som interviewpersonen giver udtryk for, så hører man aldrig om murerne eller tekstilarbejderne eller for den sags skyld TIB, der for kort tid siden er blevet optaget i 3F og derfor tror han, at de også '*forsvinder*' og bliver '*opslugt*', hvis de vælger modellen med at blive indlemmet i 3F (Interview 10:10-11). Når det ligger dem meget på sinde at holde fast i den faglighed og identitet, der er knyttet til elektrikerfaget, lader det til at handle om, at de mener, at det er den måde, hvorpå de bedst kan varetage medlemmernes behov og interesser. Interviewpersonen giver i hvert fald udtryk for, at det er vigtigt for dem at medlemmerne kan '*genkende systemet*' og '*sig selv*' og at de kan '*snakke med nogle elektrikere*', når de møder a-kassen og forbundet. I forhold til a-kassedelen gør det ikke så meget, hvem der laver selve dagpengeberegningerne, men de vægter, at medarbejderne er i stand til at give medlemmerne en god behandling og hjælpe dem videre og det mener interviewpersonen i hvert fald er noget, som elektrikerfagligheden bidrager til (Interview 10:11). En anden model de overvejer, som i højere grad kan fastholde denne faglighed, er derfor at skabe et helt nyt forbund eller fælles hus

bestående af dem og et antal andre organisationer og a-kasser, der arbejder indenfor beslægtede områder. Her vil man som elektriker stadig kunne møde en elektriker og det samme vil gøre sig gældende for de andre medlemsgrupper, der vil blive en del af fællesskabet. En overvejelse er også, at hvis man skaber et sådant fælles hus eller forbund, så vil det måske være lettere at '*hamle op med 3F*', som netop er en af de store organisationer og a-kasser på området (Interview 10:10-11).

Hvis man antager, at det der sker for EAK og deres forbund også gælder for flere af de andre mindre a-kasser og forbund, så tyder det på, at der er en udvikling i gang, hvor det ikke kun er de mindre lokalafdelinger i de enkelte a-kasser og forbund, der ikke er bæredygtige under de nuværende betingelser, men det er også små a-kasser og små forbund i det hele taget, som har vanskelige vilkår. Derfor kan man forestille sig at se en udvikling i de kommende år, hvor flere af de mindre a-kasser og forbund vil slå sig sammen med andre små organisationer eller blive indlemmet i større organisationer, ligesom det i øjeblikket overvejes i EAK og Dansk Elforbund. Kigger man historisk på udviklingen i antallet af a-kasser, så er dette heller en helt ny udvikling. Som vist i den kvantitative delanalyse i kapitel 5 har antallet af a-kasser faktisk været faldende i de sidste mange år og som argumenteret for tidligere kan der være flere grunde hertil, bl.a. det at den nedre grænse for hvor mange medlemmer en a-kasse som minimum skal have er blevet hævet flere gange over tid, hvilket har haft en betydning for de helt små a-kasser. Det kan dog også handle om, at vilkårene generelt er blevet sværere at fungere under, hvilket måske rammer de mindste a-kasser først. Samtidig har man set flere og flere fag forsvinde, ligesom ledelsen i EAK frygter kan ske for dem. Som beskrevet i den kvantitative delanalyse fandtes der eksempelvis tidligere a-kasser for frisører, fiskere og søfolk, malere og artister, men disse er alle indlemmet i andre a-kasser sammen med andre fag. Derfor kan en konsekvens af de mange institutionelle forandringer være, at de faggrænser der tidligere har eksisteret udviskes mere og mere, netop fordi de små a-kasser og forbund er nødsagede til at slå sig sammen med andre, hvis de skal have chance for at overleve.

8.3.5. Opsummering

Ser man mere samlet på EAK's øverste ledelse, så tegner der sig et billede af en ledelse, som oplever, at a-kassen er udfordret og sat under pres, ligesom ledelsen i 3FA også oplevede det. Det lader dog til, at det man oplever at være mest presset eller udfordret af er, om man som lille a-kasse og lille forbund har mulighed for at overleve fremover. Det tyder dog også på, at ledelsen oplever et pres fra staten i forhold til de krav, der stilles til a-kassens opgaveløsning, mens det er mere uklart, om markedssituationen opleves som noget, der ligger pres på a-kassen.

Ser man på hvordan ledelsen så reagerer, så ses i høj grad det samme mønster som i 3FA, hvor ledelsen på den side forsøger at tilpasse sig nogle af de præmisser, de fungerer på, mens der på den anden side også er pres, de bevidst modsætter sig. Derfor har de relation til Olivers typologi over organisationers reaktioner på institutionelt pres også både mere samtykkende og tilpassende reaktioner såvel som mere modstandsfyldte reaktioner.

Der hvor ledelsens har mere samtykkende eller tilpassende reaktioner er især ændringerne i a-kassens struktur og funktionsmåde, hvor de har været udfordret af, at de havde mange små fritidsafdelinger, som de har erkendt ikke var bæredygtige nok under de nuværende betingelser. De tilpasser sig også, når de involverer sig i partnerskabsstrategien, fordi de på den måde bedre kan imødekomme nogle af de behov medlemmerne har og så handler det formentlig også om at skabe et bedre billede af sig selv i omgivelserne ved at demonstrere, at man evner at fungere i rollen som aktiv arbejdsmarkedspolitisk aktør. Og der hvor ledelsen reagerer modstandsfyldt er, i lighed med ledelsen i 3FA, i forhold til presset fra staten på a-kassens opgaveløsning, som er svært at acceptere, fordi det strider mod deres forståelser af, hvordan medlemsskaren bør behandles og som de derfor modsætter sig. Som pointeret i den første caseanalyse er denne modstand formentlig knyttet til, at man anser sig selv som interesseorganisation og derfor har svært ved at acceptere at skulle handle mod sine overbevisninger.

8.4. Det operative niveau

Frem til nu har det analytiske blik været rettet mod den øverste og centrale ledelse i EAK og mod deres oplevelser af og reaktioner på institutionelt pres. Den resterende del af analysen befinder sig på det operative niveau i a-kassen, dvs. det sted hvor den faktiske opgaveløsning finder sted og hvor a-kassens medarbejdere møder medlemsskaren og centralt er at undersøge, hvordan især presset fra staten opfattes og hvordan der reageres herpå. Først redegøres dog kort for, hvad der kendetegner den lokalafdeling, der medvirker i undersøgelsen.

8.4.1. Lokalafdelingen

Som beskrevet indledningsvist har EAK 13 lokalafdelinger og det er en af disse, der har medvirket i undersøgelsen. Lokalafdelingen er placeret i et større byområde og dækker et forholdsvis stort geografisk område. Derfor har afdelingen har et antal mindre filialkontorer, hvor nogle af medarbejderne er lokalt til stede en enkelt gang om ugen. Afdelingen havde på tidspunktet for mit besøg cirka 3000 medlemmer (Interview 11:1).

Som i 3FA består denne lokalafdeling både af en faglig afdeling og en a-kasseafdeling, som i dagligdagen fungerer som én samlet enhed og som også betragtes som en enhed af medarbejderne i afdelingen. Den person i afdelingen jeg har interviewet fortæller, at de har en struktur, hvor de ikke har råd til at være både fagforening og a-kasse og derfor er de nødt til at arbejde sammen, selv om der er en formel adskillelse mellem a-kassen og fagforeningen. I dagligdagen er der derfor glidende overgange mellem arbejdsopgaverne og i spidsbelastninger kan medarbejderne fra den faglige afdeling hjælpe med at løse a-kassens opgaver (Interview 11:1). Der er i alt 8 medarbejdere på lokalkontoret, hvoraf de 3 er knyttet til a-kassen, 4 er i den faglige afdeling og så er der en sekretær, der servicerer begge afdelinger. De 3 medarbejdere i a-kasseafdelingen er dels en kasserer, som leder a-kassen og dels to frontlinjemedarbejdere, som er HK-uddannede. A-kasselederen er politisk valgt. Han har selv en baggrund som elektriker og har tidligere været involveret i fagligt arbejde, bl.a. som tillidsmand. Han har været i afdelingen i en lang årrække. Fordi afdelingen ikke er større, så fungerer a-kasselederen også i en frontlinjefunktion og

kontakten med ledige medlemmer varetages derfor både af ham og af de to HK-medarbejdere. Som i 3FA varetager lokalafdelingen al medlemsrettet kontakt og laver al sagsbehandling vedrørende deres medlemmer, ligesom de har frie hænder til at tilrettelægge arbejdet og organisere sig, som de ønsker. Det er særligt a-kasselederen, jeg har fulgt under mit besøg i a-kassen.

8.4.2. Oplevelse af institutionelt pres

Ser man først på oplevelsen af institutionelt pres, så giver den medarbejder jeg har interviewet udtryk for, at det pres de i lokalafdelingen mærker og orienterer sig mod i høj grad er det pres, der kommer fra staten og de regulerende institutioner i forhold til, hvordan myndighedsopgaverne skal løses. Det samme gav interviewpersonerne i 3FA's lokalafdeling udtryk for og selve oplevelsen af presset fra staten ligner i store træk den oplevelse medarbejderne i 3FA også havde. I EAK forklares det nemlig også, at myndighedsopgaverne er en stor belastning for lokalafdelingen i den forstand, at det er noget man bruger meget mere tid og mange flere ressourcer på, end hvad man selv synes er rimeligt (Interview 11:7). Samtidig er der en oplevelse af, at store dele af opgavesættet ikke er hverken nyttigt eller hensigtsmæssigt at tage i anvendelse overfor medlemsskaren. Interviewpersonen giver udtryk for, at det handler om '*kontrol*', det er meget '*restriktivt*' og så er det ikke er rettet mod at '*udvikle og gøre folk arbejdsmarkedsparate*'. Derfor opleves det som noget, der '*lammer*' a-kassen og som noget, der er '*frustrerende*' (Interview 11:4,6,7,9). Samme problematik gav medarbejderne i 3FA's lokalafdeling udtryk for, idet de mente, at regelsættet er egnet til at flytte mennesker og derfor heller ikke var meningsfuldt for dem at tage i anvendelse overfor medlemsskaren (se afsnit 7.4.2.).

I 3FA anså man især den dokumentation, man skulle afkræve af ledige medlemmer for deres jobsøgning som problematisk, fordi det ikke stemmer med den måde, medlemmerne faktisk søger arbejde på og samme holdning gør sig gældende i EAK. Det der lader til at være særligt problematisk for denne lokalafdeling i forhold til dokumentationskravene er, at det at afkræve medlemmerne dokumentation for jobsøgning betyder, at de skal stille spørgsmålstegn ved deres ledige medlemmernes motiver og møde dem på en mistillidsfuld måde, hvilket de ikke et ønske om at gøre. Et eksempel på hvordan den interviewede medarbejder oplever, at denne mistillid kommer til udtryk er gennem brugen af jobsøgningsskemaet, som er et dokument, hvori ansøgte jobs og måden hvorpå de er blevet søgt skal noteres af den ledige og medbringes til rådighedssamtalerne, hvor medarbejderne bruger det til at vurdere medlemmets rådighed. Omkring brugen af dette redskab, siger interviewpersonen:

> 'At sige 'hvad har du søgt?' og når de så har forklaret mig det, så sige, at det vil jeg gerne se dokumentation på. Altså, det er uærligt, og en dokumentation vi i øvrigt slet ikke kan efterforske. Hvis der er nogen fra os eller fra offentligt hold, der ringer og spørger 'har Jens Peter Hansen søgt hos dig?', så jeg tror jeg da bare, de vil høre et klik i røret, fordi der er ingen, der har mulighed for at svare og det er heller ikke realistisk. Det er fuldstændig vanvittigt, at vi skal stille tvivl om det vores ledige gør. […] I 2008 der […] gik vi i pressen med budskabet om, at det var faktisk nemmere at få job end dagpenge. Vi gjorde det bevidst, for vi vil godt have lov at fortælle historien om, at når der er jobs nok, så er elektrikerne i beskæftigelse og den historie kan vi jo godt bruge nu, for nu er hele problematikken omkring ledighed drejet over på den enkelte i stedet for den fælles samfundsindsats, det kunne være og det er der, jeg mener, at vi som interesseorganisation bør gøre en forskel. Vi skal ud og kæmpe for, at det er sgu ikke den enkelte ledige, der har et problem, men det er samfundet, der har et problem' (Interview 11:6).

Som interviewpersonen giver udtryk for i starten af citatet, så er én af problematikkerne ved at tage et redskab såsom jobsøgningsskemaet i anvendelse overfor ledige medlemmer, at han opfatter det som værende '*uærligt*' at bede om dokumentation for, hvad og hvordan medlemmerne har søgt arbejde. På et andet tidspunkt i interviewet siger han også, at han '*hader*' at bruge disse skemaer, fordi det ikke er en '*måde at konsultere folk på*' (Interview 11:6). Når han er af denne opfattelse, hænger det formentlig sammen med, at han er præget af en civilsamfundslogik, hvor han betragter a-kassen og fagforeningen som et fællesskab, hvor deltagerne møder hinanden på en mere ligeværdig og tillidsfuld måde. At han orienterer sig tillidsfuldt i forhold til medlemsskaren kommer også til udtryk i citatet, da han siger, at han ved, at når der er arbejde at få, så er deres medlemmer også i arbejde. Derfor er der i hans optik ingen grund til at så tvivl om medlemmernes motiver for at tage arbejde. Samme holdning gav medarbejderne i 3FA's lokalafdeling udtryk for. At medarbejderen er præget af civilsamfundslogikken viser sig også i slutningen af citatet i hans formulering om, at han som en del af en interesseorganisation nødvendigvis må kæmpe for at få omdefineret det dominerende syn på ledighed. Hermed udtrykker han samtidig også, at det rationale eller værdisæt som myndighedsopgaverne er baseret på grundlæggende strider mod det værdisæt, som han og organisationen baserer sig på. I lighed med 3FA kan der derfor også i EAK spores en uoverensstemmelse mellem de regulerende institutioner, a-kassen skal følge og de normative forståelser, man baserer sig på. Interviewpersonen giver også udtryk for, at han finder det vanskeligt '*at være interesseorganisation*' under disse forhold (Interview 11:10).

I lighed med interviewene i 3FA har jeg i EAK også forsøgt at afklare, om man på lokalt plan orienterer sig mod, at a-kassefeltet er blevet til et marked og om de oplever den stigende konkurrence som noget, der truer dem. I 3FA gav man udtryk for, at det ikke var noget, man rettede sin opmærksomhed særlig meget mod og man var af den opfattelse, at man tilbød et kvalitetsprodukt, som der ikke kunne være konkurrence om. Derfor så de ingen grund til at ændre adfærd og agere mere markedsmæssigt end tidligere og derfor måtte et medlemskab hos dem nødvendigvis også være dyrere. Interviewpersonen i EAK har samme holdning. Han giver først og fremmest udtryk for, at han ikke mener, at der er en konkurrencesituation på a-kassesiden, men han anerkender, at man har '*en konkurrencesituation i, at der måske er flere der vælger at være uorganiserede og det er jo et fagligt problem*', som i hans optik dog ikke har noget med a-kasserne at gøre (Interview 11:15). Egentlig ved han ikke helt, om han synes, det kan betegnes som en

konkurrence, for i hans optik så tilbyder man ikke samme produkt og det bør man gøre, hvis man skal kunne tale om, at der er konkurrence. Som han siger det, så laver de '*designermøbler*', mens de andre laver '*kopier*', så hvis der er konkurrence, er det en '*unfair*' en af slagsen (Interview 11:15). Han giver dog også udtryk for, at han godt kan se, at der er kommet et større fokus på pris og at det er blevet mere '*acceptabelt*' at kigge på prisen, men som han ser det, kommer de '*aldrig til at konkurrere på pris, for vi har et arbejde der skal laves. Vi skal udvikle vores rettigheder som lønmodtagere. Det gør de andre ikke*' (Interview 11:15) med henvisning til de konkurrerende a-kasser og organisationer. Han kobler dermed også pris sammen med kvalitet på samme måde, som man gjorde i 3FA. I forlængelse heraf giver han også udtryk for, at det i hans optik er positivt, at de er dyrere og har højere transaktionsomkostninger, fordi det er et udtryk for, at de har en lokal struktur, som giver dem nogle kompetencer og gør dem synlige overfor deres medlemmer (Interview 11:5). I lighed med 3FA anser denne medarbejder det derfor heller ikke som nødvendigt at agere markedsmæssigt og er også lidt forbeholden overfor at erkende eksistensen af et marked og af konkurrence mellem a-kasserne.

8.4.3. Reaktioner på institutionelt pres

I lighed med lokalafdelingen i 3FA er det tydeligt, at man også i denne lokalafdeling oplever et stærkt pres fra staten og det problematiske i denne lokalafdeling lader især til at være, at staten stiller krav om, at a-kassen skal løse nogle opgaver, der bygger på et rationale, som de slet ikke deler. I det følgende ser jeg derfor nærmere på, hvordan lokalafdelingen mere konkret håndterer, at de er forpligtet til at implementere og håndhæve et opgave- og regelsæt, som de grundlæggende er uenige i.

I den første caseanalyse (afsnit 7.4.3.) argumenterede jeg med afsæt i den teoretiske forståelsesramme for, at hvis noget strider meget mod ens værdier, så vil man også have svært ved at håndhæve det og derfor kan man forestille sig, at lokalafdelingen reagerer ved at undlade at håndhæve det, de er uenige i. Det så jeg i nogen udstrækning, at lokalafdelingen i 3FA forsøgte at gøre, idet trodsede visse dele af statens krav. Som jeg også argumenterede for i den første caseanalyse, så kan det at undlade at følge de regulerende institutioner have negative konsekvenser for organisationer, fordi de kan sanktioneres af myndighederne. Derfor kan frygten for at blive sanktioneret måske gøre, at man enten samtykker eller har en mere kompromissøgende adfærd, selv om man er uenig i de opgaver, man skal løse. Derfor er det ikke sikkert, at lokalafdelingen reagerer så modstandsfyldt, som de egentlig har et ønske om. Om sådanne reaktionsmønstre forekommer, ser jeg nærmere på i de følgende afsnit.

8.4.3.1. Prioritering af den individuelle samtale

I 3FA's lokalafdeling gav medarbejderne udtryk for, at det lå dem meget på sinde at møde medlemmerne med mere end blot de lovpligtige samtaler og møder og de prioriterede derfor at have forskellige tilbud og aktiviteter, som er mere rettet mod medlemsskarens behov end myndighedsopgaverne er og som af a-kassens medarbejdere opleves som havende en meget kontrollerende karakter. I relation til Olivers typologi tolkede jeg dette som en mere

kompromissøgende adfærd, hvor man på den ene side imødekommer statens krav ved at løse de lovpligtige opgaver og på den anden side imødekommer medlemmernes krav ved at have ekstra tilbud og aktiviteter rettet specifikt mod deres behov. Samtidig forklarede jeg det som et forsøg på at trække a-kassen mere i retning af at være og fremstå som en civilsamfundsorganisation eller interesseorganisation. Hos lokalafdelingen i EAK ses samme måde at prioritere på. Som det er blevet tydeligt i det foregående afsnit, så deler man i lokalafdelingen heller ikke det beskæftigelsespolitiske rationale, som myndighedsopgaverne bygger på og interviewpersonen giver udtryk for, at de har et helt andet fokus, hvor de går mere op i, at '*folk får job*' (Interview 11:7). Derfor forsøger de også at tilbyde medlemsskaren noget mere end det, de lovgivningsmæssigt er forpligtede til. I 3FA's lokalafdeling kom det bl.a. til udtryk som ekstra aktiviteter, medlemmerne kunne benytte sig af eller som et ekstra modul, der blev lagt ovenpå de lovpligtige møder i a-kassen og det man gør i EAK minder lidt om 3FA's koncept med at ligge lidt ekstra på, når medlemmerne alligevel er i a-kassen til de lovpligtige møder. For at illustrere den kontakt som lokalafdelingen har med ledige medlemmer er i tabel 8.1. angivet, hvilke typer af samtaler og møder som a-kassen havde på tidspunktet for mit besøg.

Tabel 8.1. Samtaler og møder i lokalafdelingen i EAK

Type af samtale/møde/ aktivitet	Frivillig eller lovpligtig	Indhold
Den første kontakt	Frivillig	Idet der er kutyme for, at medlemmerne henvender sig i afdelingen, når de bliver ledige har man udarbejdet en introduktionsmappe med de mest nødvendige papirer og informationer, som medlemmerne får udleveret, når de kommer på kontoret. Det drejer sig bl.a. om den ledighedserklæring, der skal udfyldes og informationer om, hvilken dokumentation a-kassen skal bruge for at kunne beregne dagpengegrundlaget. Der er bl.a. også en påmindelse om, at den ledige skal udarbejde et CV på jobnet.dk og informationer om, hvad medlemmet skal bringe i orden før den første samtale i a-kassen. Når medlemmet har fået disse ting i orden, ringer de til kontoret og laver en aftale om en individuel samtale.
Vejlednings- og CV-samtale	Lovpligtig, men med ekstra indhold	Afholdes indenfor de første 14 dages ledighed og er en individuel samtale af cirka en times varighed. Her bringes udbetalingsgrundlaget i orden, plan for jobsøgning udarbejdes og der informeres om rettigheder, pligter og muligheder under ledigheden.
Rådighedssamtale	Lovpligtig, men med ekstra indhold	Afholdes hver gang et medlem har været ledig i tre måneder. Er en individuel samtale af cirka en times varighed, hvor rådigheden vurderes og hvor medlemmerne modtager vejledning omkring jobsøgning m.v.

Kilder: Interview 11, Observation 6.

Som det fremgår af tabellen har man i denne lokalafdeling ikke ekstra aktiviteter på samme måde som 3FA havde det, men man går mere op i et at skabe tid og rum til at give medlemmerne nogle længerevarende personlige samtaler med a-kassens medarbejdere i forbindelse med de lovpligtige samtaler, som de skal indkalde til. Samtalerne afholdes individuelt og kan vare op til en time. Den første lovpligtige samtale er mest centreret omkring at få udbetalingsgrundlaget i orden, få tjekket

den lediges CV og informeret om rettigheder og pligter under ledighed og det er derfor særligt ved rådighedssamtalen, at den lidt længerevarende individuelle samtale prioriteres.

I de rådighedssamtaler som jeg observerede i lokalafdelingen, blev der taget afsæt i at afklare, om medlemmet havde levet op til sine forpligtelser, men foregik lige så meget som en snak om, hvad medlemmet kunne gøre for at vende tilbage på arbejdsmarkedet. Udover at medarbejderen spurgte ind til, hvad medlemmet havde søgt og hvordan, som er det, de skal ligge til grund for deres rådighedsvurdering, gav han også feedback på det, som medlemmet fortalte, at vedkommende havde gjort i sin jobsøgning. Samtidig vejledte han medlemmet i, hvad han kunne gøre for at optimere sin jobsøgning og for at præsentere sig selv bedre, når der rettes henvendelse til arbejdsgivere. Han gik også meget op i at opmuntre den ledige og vise forståelse for den lediges situation (Observation 6). Medarbejderen fortæller selv, at han i selve samtalerne er bundet op på de lovkrav, der er, men han forsøger ikke at gøre lovkravene til det primære i samtalen, men prøver at få drejet den over på noget, som medlemmet kan bruge til noget (Interview 11:13-14). Som han selv siger det, så ønsker de ikke '*at sidde og slå folk i hovedet med alle lovteksterne, vi vil hellere sige, vi har forståelse for din situation, prøv at gøre sådan og sådan*' (Interview 11:12). Han vil også gerne give medlemmerne en '*god behandling*' (Interview 11:11) og vise dem værdien af at være medlem af en faglig a-kasse, hvor de har en ekspertise, fordi de har kendskab til de fag og brancher, som medlemmerne arbejder indenfor (Interview 11:11). Som han selv siger det, så skal de på den ene side '*sørge for at lovkravene er på plads*' og på den anden side '*som interesseorganisation sørge for at medlemmerne føler sig klædt på*' (Interview 11:14). Ud af disse udsagn kan man tolke, at den prioritering man foretager ved at give ekstra tid til en individuel samtale er en form for kompromissøgende adfærd, jf. Olivers typologi, hvor han i selve mødet forsøger at balance hensynet til staten med hensynet til medlemmerne.

En anden prioritering som denne lokalafdeling gør sig, er at de laver egentlig jobformidling og det er muligt for dem, fordi de qua koblingen til den faglige afdeling har en tæt kontakt til arbejdsgiverne i lokalområdet og interviewpersonen fortæller, at der er tradition for, at arbejdsgiverne kontakter lokalkontoret for at spørge, om de lige kan '*skaffe en mand*' (Interview 11:11). Ofte har arbejdsgiverne meget specifikke krav til, hvad den arbejdskraft de efterspørger skal kunne og det mener interviewpersonen, at de er i stand til at matche, fordi de igennem de lidt længerevarende samtaler med ledige medlemmer får en god '*fornemmelse af hvem kan hvad*' (Interview 11:11). En anden prioritering er, at de indsamler informationer om forskellige byggepladser og byggeprojekter i lokalområdet med angivelse af, om de mangler arbejdskraft og hvilken type af arbejdskraft, som de mangler og dette videregives til ledige medlemmer som en hjælp til, hvor de selv kan henvende sig, når de søger arbejde (Interview 11:12). At disse initiativer er noget lokalafdelingen er stolt af og ser som en styrke kommer til udtryk ved, at interviewpersonen siger, at de nærmest kan bruge det som en '*hvervekampagne*', fordi '*folk kan pludselig se værdien af, at vi er gået sammen i forening om et fag, vi kender*' og at det er det, der er '*forskellen på os og så de her rodekasser*' som han kalder de konkurrerende a-kasser og faglige organisationer (Interview 11:11).

Som jeg skal vise igennem de næste caseanalyser er denne lokalafdeling faktisk den eneste, der laver denne prioritering med så lange individuelle samtaler. Der er andre a-kasser, som også afholder individuelle samtaler, men ofte er de af noget kortere varighed og er mere en kort vurdering af, om medlemmet lever op til sin rådighedsforpligtelse. Når denne lokalafdeling kan foretage denne prioritering, er det formentlig fordi, de ikke har så mange ledige og ikke er så ressourcemæssigt presset som andre a-kasser måske er. Interviewpersonen fortæller i hvert fald, at i andre af a-kassens lokalafdelinger har de slet ikke mulighed for at afholde individuelle samtaler, fordi de netop har mange ledige og derfor er nødsagede til at afholde gruppemøder i stedet (Interview 11:6). For denne medarbejder er det dog ret væsentligt at prioritere de individuelle samtaler (Interview 11:6) og det handler formentlig om, at han ser en individuel samtale som værende udtryk for et mere kvalitetsfyldt møde end et gruppemøde, idet man til et individuelt møde bedre kan fokusere på det enkelte medlems behov.

8.4.3.2. Modstand mod visse institutionelle krav fra staten

Vendes blikket nu mod den faktiske adfærd medarbejderne i lokalafdelingen har, når de løser myndighedsopgaverne, så viser det empiriske materiale, at de har samme tilgang som i 3FA's lokalafdeling, hvor de jf. Olivers typologi bevidst vælger at trodse visse af de krav staten stiller til deres opgaveløsning.

I 3FA var det særligt omkring selve rådighedsvurderingen, hvor de gerne ville følge selve lovkravene og bekendtgørelserne, men mente at have ret til at trodse tilsynsmyndighedens krav, fordi de anså dem som værende én bestemt fortolkning eller udlægning af loven, hvor de mente at have retten til at have en anden fortolkning. Derfor undlod de, i hvert fald på tidspunktet for mit første besøg i a-kassen, at bede om skriftlig dokumentation for medlemmernes jobsøgning i form af jobsøgningsskemaerne, ligesom de ikke pålagde ledige at søge et bestemt antal stillinger om ugen. Samme adfærd viser sig i EAK's lokalafdeling. Her pålægges ledige medlemmer heller ikke at søge et bestemt antal stillinger om ugen, ligesom jobsøgningsskemaet heller ikke anvendes. Interviewpersonen fortæller også, i lighed med hvad interviewpersonen fra den centrale ledelsen fortalte, at man for et par år tilbage også undlod at følge den tidligere beskæftigelsesministers krav om, at ledige skulle søge 4 jobs om ugen (Interview 11:7-8). Medarbejdernes argumenter for at have denne adfærd er også de samme som argumenterne i 3FA's lokalafdeling. Interviewpersonen skelner også mellem lovkrav og tilsynskrav, hvor han mener, de er forpligtede til at følge lovkravene, men ikke tilsynskrav, ministerudtalelser osv. Samtidig så anses lovkravene ikke en '*facitliste*', men som værende åbne for fortolkninger (Interview 11:5). Derfor har man som a-kasse ret til selv at bestemme, hvordan man vil '*udmønte*' lovgivningen og tilsynsmyndigheden har principielt set ikke ret til '*rent juridisk at fortælle os, hvad vi bør*'. Når de i stigende grad gør det alligevel, så mener medarbejderen, at de '*overspiller deres kompetence*' (Interview 11:5-6,8-9) og han tror, at grunden til, at de stiller disse krav til a-kasserne er, at det gør deres kontrol med a-kasserne lettere (Observation 6:7).

Samtidig giver han udtryk for vigtigheden og nødvendigheden af at stå ved retten til at fortolke anderledes end tilsynsmyndigheden. Han taler bl.a. om, at man må '*protestere*' og have '*mod til at fortolke det i en retning, som vi også kan leve med*' (Interview 11:6). Som i 3FA kan dette også tolkes som et udtryk for, at når man reagerer med trods, så hænger det sammen med, at man forsøger at undgå, at den logik som beskæftigelsespolitikken bygger på skal kolonisere a-kassen, fordi den trodsige reaktion kan ses som a-kassens modstand mod at gøre tilsynsmyndighedens fortolkning til den gyldige tolkningsramme for a-kassens medarbejdere. Man forsøger i stedet at trække fortolkningen mere i retning af, hvad de selv mener er hensigtsmæssigt og hvordan de faktiske betingelser er på arbejdsmarkedet på det pågældende tidspunkt.

Søger man dybere ned i, hvorfor man mener, at man har retten til at protestere, så lader det til at være koblet til forståelsen af, at man er en interesseorganisation, hvilket kommer til udtryk i dette citat fra interviewpersonen:

> 'Hvad skal LO-fagbevægelsens berettigelse egentlig begrundes i, hvis vi ikke ønsker at være en opposition til det her og vel at mærke være det, så det kan høres? Ellers så bekræfter vi jo bare at sådan er virkeligheden. Hvis vi tilpasser os og begynder at bruge jobsøgningsskemaer, så har vi sagt til de næste politikere, at det er en god idé. Hvis jeg siger til folk, at der står i loven, at du skal dokumentere - og det har vi diskuteret meget, hvad ligger man i en dokumentation - og jeg har sagt, at dokumentationen skal man så læse i rådighedsbekendtgørelsen, der siger, at man skal alene redegøre for [hvad man har søgt]. Det er altså dokumentation. Det er at have en samtale med os. Det er ikke en dokumentation, at man skal komme med fire ansøgninger. [Slet ikke] når 9 ud af 10 elektrikere søger ved personlig kontakt, ikke? Det stemmer overhovedet ikke, men der kommer nogle jurister ikke? Ja, undskyld jeg siger det, men de der djøffere, de er ikke så skide populære for tiden, men de kommer jo og siger, at det står i loven. De koncentrerer sig om den lovtekst. Det har ikke en skid med virkeligheden at gøre. Det må jo også være deres job, men hvis vi ikke er en modvægt mod det, så bliver det jo det her groteske lovkrav, som slet ikke har forbindelse med den virkelighed vores kollegaer findes i og hvorfor skal vi acceptere det, bare for at have lov at have en a-kasse? Så så jeg hellere at vi ikke havde nogen' (Interview 11:19).

Som citatet her illustrerer, er det meget magtpålæggende for denne medarbejder, at de fastholder retten til at protestere og retten til at have deres egen fortolkning frem for at føje staten og acceptere deres krav blot for at få lov at drive en a-kasse. Når dette er hans holdning, er det formentlig fordi han er meget forankret i civilsamfundslogikken og netop forstår a-kassen som en del af en interesseorganisation, hvor de må kæmpe for at få deres værdier og holdninger igennem. Han giver dog også udtryk for, at det er '*svært*' og at han godt er klar over, at a-kassen kan blive sanktioneret ved ikke at føje statens krav, bl.a. ved ikke at kunne få refusion for nogle af deres udbetalinger (Interview 11:6).

I 3FA's lokalafdeling viste det sig, at den centrale ledelse pludselig ændrede mening og pålagde lokalafdelingerne at have den adfærd, som de tidligere havde protesteret mod at skulle have og derfor blev lokalafdelingen så at sige ladt i stikken af deres ledelse. Dette har jeg ikke oplevet i EAK's lokalafdeling og her fortæller interviewpersonen fra det lokale niveau, at han oplever, at der over tid er kommet mere vilje fra den centrale ledelses side til at støtte op omkring

lokalafdelingens protester. Han nævner selv modstanden mod retningslinjen omkring de fire jobs om ugen som et eksempel på, at de får støtte fra centralt niveau (Interview 11:7).

8.4.3.3. Legitimeringsstrategier

De foregående afsnit har bl.a. vist, at man i lokalafdelingen gør meget for at være mere end en myndighed og at man egentlig ikke opfatter sig selv som en myndighed. Det empiriske materiale viser imidlertid også, at trods bestræbelserne på at være mere end en myndighed, så kan medarbejderne ikke komme udenom, at de i en stor del af mødet med ledige netop sidder i en myndighedsrolle, bl.a. fordi de jo har en pligt til at vejlede og informere medlemmerne om de mange regler, rettigheder og pligter, der gælder, når man er ledig og fordi de skal kontrollere, om medlemmerne lever op til deres rådighedsforpligtelse. På lokalt plan i 3FA så jeg, at medarbejderne havde svært ved at agere i myndighedsrollen, formentlig fordi det var svært for dem at identificere sig med at være en slags kontrollant, når man egentlig mest opfattede sig som en mere interessevaretagende aktør. Derfor tog de, hvad jeg har betegnet som, legitimeringsstrategier i anvendelse, hvor de på forskellige måder forsøgte at distancere sig selv og a-kassen til myndighedsrollen, formentlig for at opnå mere legitimitet hos medlemsskaren. Sådanne strategier observerede jeg også, at medarbejderen i EAK's lokalafdeling tog i anvendelse i hans møde med ledige medlemmer.

I denne lokalafdeling har jeg kun haft mulighed for at observere rådighedssamtaler og ved derfor ikke, om der forekommer noget andet i de andre typer af samtaler, som afholdes. Der er dog særligt to legitimeringsstrategier, som jeg observerede, at medarbejderen tog i anvendelse til rådighedssamtalerne, som skal fremhæves.

Den ene strategi handlede om, at medarbejderen forsøgte at skabe en distance til den kontrollerende rolle ved kontinuerligt igennem samtalerne at gøre medlemmerne opmærksomme på, at når han spurgte dem om noget i forhold til deres jobsøgning, så var det ikke noget, han selv havde et ønske om, men fordi han var blevet det pålagt. I starten af en rådighedssamtale med en ung mand i 20'erne indleder medarbejderen f.eks. samtalen med at fortælle medlemmet, at han er bundet af nogle lovpligtige og ret restriktive ting, som de skal igennem i samtalen og at han '*skal dokumentere, hvad vi har snakket om*' med henvisning til, at det er derfor han udfylder en masse papirer under samtalen (Observation 6:3). I en anden samtale hvor han skal kontrollere, om medlemmet har søgt arbejde spørger han, om medlemmet kan nævne to specifikke jobs, han har søgt, efterfulgt af formuleringen '*for vi skal jo….*' (Observation 6:9). Det at bruge ordet 'skal' er formentlig et forsøg på at signalere overfor medlemmet, at man ikke selv har et ønske om at have denne mere kontrollerende adfærd, men at man selv er underlagt et regelsæt, som man skal følge, ligesom ledige skal det. Derfor er sådan en retorik med til at få medarbejderen og a-kassen distanceret til den mere kontrollerende adfærd, som er indlejret i myndighedsrollen.

En anden strategi han tog i anvendelse var, at han nedtonede eller negligerede betydningen af de krav, som ledige er underlagt. I en rådighedssamtale hvor de skal revidere den plan for

jobsøgning, som blev udarbejdet i starten af ledighedsperioden giver han udtryk for, da de skal gennemgå den, at den '*ikke er så vigtig*' (Observation 6:4). Senere, da han er ved at rette noget i den, siger han, at '*nu gratter jeg lige noget ned*' og siger efterfølgende, at det ikke er noget medlemmet skal '*stå til regnskab for*' (Observation 6:4). Det at omtale de lovgivningsmæssige krav en sådan måde medvirker formentlig til at skabe et billede hos medlemmet af, at lovkravene ikke er så vigtige og på den måde skabes også en distance til myndighedsopgaverne, som kommer til at fremstå mindre betydningsfulde.

8.4.3.4. Opsummering

Jeg har nu analyseret, hvordan EAK's operative niveau oplever og reagerer på institutionelt pres fra staten og hvis man afslutningsvist summerer op på dette, tegner der sig et billede af en lokalafdeling, der har stort set samme oplevelser og samme reaktioner som lokalafdelingen i 3FA. Også her oplever medarbejderne i lokalafdelingen et stærkt pres fra staten, ligesom der også er en oplevelse af, at presset trækker dem i en retning, som i deres optik ikke er hensigtsmæssig og som de forsøger at gøre modstand mod.

I den første caseanalyse konkluderede jeg, at lokalafdelingens medarbejdere var funderet i et civilsamfundsrationale og det samme gælder i denne lokalafdeling, hvor de også opfatter sig selv som en forening og som en interesseorganisation og de ønsker at være styrede af de behov, som medlemsskaren har. Derfor skaber det også i denne lokalafdeling et dilemma, at de samtidig er forpligtede til at løse myndighedsopgaver, som ligger meget langt væk fra deres værdier og deres forståelse af, hvordan medlemsskaren bør behandles. I lighed med 3FA reagerer de også ved på forskellige måder at prøve at trække sig væk fra presset fra staten og kæmpe for, at statslogikken og det disciplinerende beskæftigelsesrationale ikke koloniserer dem. Samtidig forsøger de at trække sig selv mere i retning af det civile samfund. Et eksempel på dette er de trodsende reaktioner, som de har, hvor der forsøger at fortolke regelsættet mere i overensstemmelse med deres egne værdier.

I lighed med 3FA så viser denne analyse viser dog også, at selv om medarbejderne forsøger at gøre modstand mod at agere for meget som myndighed, så er det vanskeligt for dem at undgå det. Derfor reagerer de ved at forsøge at distancere sig til rollen som myndighed og til den kontrol, som de skal påføre de ledige medlemmer i lighed med, hvad medarbejderne i 3FA også gjorde. Selv om der kæmpes imod presset fra staten, er der derfor også tegn på, at det er et pres, der er svært at modstå, hvor de har en myndighedsorienteret adfærd, men stadig forstår sig selv som forening og interesseorganisation.

8.5. Delkonklusion

Formålet med denne anden caseanalyse har været at undersøge, hvordan ledelse og medarbejdere i EAK oplever og reagerer på institutionelt pres for at opnå en forståelse af, om der sker nogle transformationsprocesser indadtil, som gør, at den bevæger sig mere i retning af at blive stats- eller markedsaktør.

I lighed med 3FA har jeg også her haft en forventning om, at EAK også ville være udfordret af det institutionelle pres og det byggede jeg bl.a. på, at EAK også har tabt medlemmer, også har oplevet en markant stigning i ledigheden, også har en dyr struktur og også faldt i den kategori af a-kasser, der tog mest afstand til den gældende beskæftigelsespolitiske linje og kunne derfor forventes at have sværere ved at acceptere og underlægge sig presset fra staten. Caseanalysen har da også vist, at de oplevelser og reaktioner, som var fremherskende i 3FA i høj grad også er fremherskende i denne a-kasse.

I lighed med 3FA udtrykker både ledelse og medarbejdere i EAK også frustration over de udviklinger, der sker på a-kassefeltet. Både ledelse og operativt niveau er eksempelvis frustrerede over at skulle løse myndighedsopgaver, som ligger langt væk fra de værdisæt, de baserer sig på og de oplever, at der lægges pres på dem for at have en bestemt adfærd, som de ikke anser som hensigtsmæssig. Man kan sige, at de oplever et stærkt krydspres mellem, hvad staten kræver og hvad de ønsker at give medlemsskaren. Samtidig er de heller ikke positive omkring, at der er skabt konkurrence og de ønsker ikke eller ser det ikke som relevant at indgå i konkurrencen. Endelig er denne a-kasse særligt udfordret af at have en lille medlemsskare og det skaber usikkerhed omkring dens fremtid og fortsatte eksistens.

Reaktionsmønstrene i denne a-kasse minder også meget om reaktionsmønstrene i 3FA. På ledelsesniveau har man bl.a. søgt at tilpasse a-kassens struktur og funktionsmåde og man har involveret sig i partnerskabsstrategien. Samtidig forsøger begge niveauer i a-kassen at gøre modstand mod særligt presset fra staten, hvor der er visse dele af kravene, som de bevidst undlader at følge og som de samtidig mener de har ret til ikke at følge. I lighed med den første caseanalyse så viser denne caseanalyse også, at det er vanskeligt at modsætte sig presset fra staten fuldstændig og undlade at følge kravene fra denne del af omgivelserne. Det er formentlig derfor, at også medarbejderne i denne a-kasse tager legitimeringsstrategier i anvendelse fordi de er nødt til at skabe en distance til den meget kontrollerende myndighedsrolle, som de har svært ved at identificere sig selv og a-kassen med.

Også i denne a-kasse lader både ledelse og medarbejdere til at kæmpe imod det institutionelle pres og forsøge at forblive en medlemsorganisation, der primært er styret af hensynet til medlemsskarens behov og interesser. Som jeg også konkluderede i analysen af 3FA kan dette vanskeligt lade sig gøre, fordi de pres a-kasserne er underlagt nærmest tvinger dem til at skulle handle anderledes end de ønsker. Derfor sker der i en vis udstrækning kolonisering, fordi man adfærdsmæssigt handler efter stats- og markedslogikker, selv om man ikke deler dem holdningsmæssigt. I denne a-kasse synes det særligt at være presset fra staten, man gør modstand mod, hvor man ikke ønsker at agere som myndighed og forsøge at distancere sig til det både holdningsmæssigt og adfærdsmæssigt, men alligevel ikke kan undgå at indtage rollen som kontrollant og myndighed. Der synes derfor at være tegn på, at det pres som i hvert fald staten som omgivelse lægger på a-kassen også driver dem i retning af at være mere myndighed eller

mere statslig driftsorganisation. Hvor meget eller hvor lidt de er drevet i denne retning, er dog vanskelig at afgøre og tages derfor op igen i den tværgående analyse, når alle caseanalyser er blevet præsenteret.

Kapitel 9: Caseanalyse 3 - FTF-A

I de foregående to caseanalyser har blikket været rettet mod to forskellige a-kasser, der begge er knyttede til LO's område og i denne tredje caseanalyse er fokus på en af a-kasserne på FTF-området, nemlig Funktionærernes og Tjenestemændenes Fælles Arbejdsløshedskasse (herefter benævnt FTF-A).

Som argumenteret for tidligere har jeg arbejdet med en forventning om, at det særligt er a-kasserne på LO's område, der er mest pressede eller udfordrede af de institutionelle forandringer og det blev bl.a. begrundet. i, at det er LO-kasserne, der mister flest medlemmer, oplever størst ledighed, er dyrest og er mest imod det beskæftigelsespolitiske rationale som de myndighedsopgaver, de skal implementere, bygger på. De to første caseanalyser har da også vist, at de to LO-kasser lader til at have svært ved at acceptere mange af de forandringer, der sker og at de på flere områder forsøger at gøre modstand mod at blive trukket i den retning, som forandringerne peger dem mod. I forhold til presset fra staten viste det sig ved, at der var visse krav, de havde svært ved at acceptere og svært ved at få sig selv til at implementere og i relation til presset fra markedet, så kom det til udtryk ved, at de ikke lod til at anerkende betydningen af, at der er skabt konkurrence og ikke så nødvendigheden af at indgå i konkurrence. I forlængelse heraf kan man forestille sig, at a-kasserne på FTF's område generelt vil være mindre udfordrede og pressede af de udviklinger, der sker på a-kassefeltet sammenlignet med a-kasserne på LO's område og det begrundes bl.a. i, at de samlet set ikke har været udsat for det samme medlemstab som LO-kasserne. Samtidig har de heller ikke så mange ledige at håndtere. Derudover har FTF-kasserne generelt administrations-bidrag og administrationsomkostninger i den lave ende og det kan enten tages som et udtryk for, at de har tilpasset sig markedets præmisser eller har lettere ved det. Måske derfor kan man forvente en mere positiv indstilling til det, at der er skabt et marked. Endelig så var de mindre uenige i det beskæftigelsespolitiske rationale sammenlignet med LO-kasserne, hvilket kan være en indikator på, at de har mindre svært ved at acceptere myndighedsopgaverne sammenlignet med LO-kasserne og at de derfor ikke vil have de samme vanskeligheder ved at implementere dem som LO-kasserne havde. Om disse forventninger holder stik, ses der nærmere på igennem kapitlet.

Specifikt ift. FTF-A så viste den kvantitative delundersøgelse, at a-kassen har haft en medlemsfremgang på et par procent i perioden fra 2007 til 2011, hvilket er gennemsnitligt for a-kasserne samlet set. Jeg har imidlertid også foretaget beregninger på ændringen i medlemstal fra december 2000 til december 2011 og her ses det, at FTF-A faktisk har mistet cirka 23% af medlemsskaren i den periode (se bilag 3). Det tyder altså på, at FTF-A også er udfordret i forhold

til medlemmernes opbakning til dem, i hvert fald når der måles over en længere tidsperiode. Dette vendes der tilbage til senere i kapitlet. Derudover havde a-kassen i december 2011 en af de laveste andele af fuldtidsledige, ligesom de har oplevet en af de mindste stigninger i fuldtidsledigheden siden 2007. Deres administrationsudgifter og omkostninger ligger også under gennemsnittet og har den fjerde laveste pris af samtlige a-kasser. De er dog kommet fra et lavt udgangspunkt, idet prisen er nogenlunde den samme i dag som i 2000, når man tager højde for prisudviklingen.

Kapitlet følger strukturen i de to første caseanalyser. Det vil sige, at jeg starter med at give en kort beskrivelse af, hvad der kendetegner a-kassen (afsnit 9.1.). Dernæst sætter jeg fokus på, hvordan den øverste ledelse oplever de institutionelle rammer (9.2.) og hvilke reaktioner de giver herpå (9.3). Derefter bevæger mig ned på a-kassens operative niveau, hvor jeg også beskæftiger mig med oplevelser og reaktioner hos det regionskontor, der har medvirket i undersøgelsen (9.4) og endelig afsluttes analysen med en delkonklusion, hvor eventuelle transformationsprocesser vurderes (afsnit 9.5.).

9.1. Om FTF-A

Som nævnt indledningsvist er FTF-A knyttet til FTF's hovedområde og er med sine cirka 125.000 medlemmer den største af de fire a-kasser, der findes på dette område. Udover FTF-A så er det en a-kasse for lærere, en a-kasse for sundhedspersonale og en a-kasse for pædagoger. Mens de tre andre a-kasser er fagligt afgrænsede, så er FTF-A er tværfaglig, hvilket betyder, at den principielt skal optage alle, men den retter sig specifikt mod personer, der arbejder indenfor FTF's område og mod de medlemsgrupper, der er knyttet til de faglige organisationer, som FTF-A samarbejder med. Medlemmerne er derfor typisk personer med mellemlange uddannelser som eksempelvis bygningskonstruktører, politibetjente og socialrådgivere. Den største medlemsgruppe er personer, der arbejder i finanssektoren og så har a-kassen også en større gruppe af kunstnere som fx skuespillere og musikere (FTF-A Å 2010). Medlemsskaren er derfor forholdsvis heterogen indenfor FTF's område og dækker flere forskellige fag og brancher. På landsplan er FTF-A den sjette største a-kasse i Danmark.

Modsat de to LO-kasser så er FTF-A etableret som en selvstændig arbejdsløshedskasse, der ikke er tilknyttet én bestemt faglig organisation, men den har et samarbejde med mere end 80 forskellige faglige organisationer på FTF-området, som alle henviser deres medlemmer til FTF-A. Den største faglige organisation er Finansforbundet, men tæller eksempelvis også Kost- og Ernæringsforbundet, Dansk Kirkemusikerforening, Dansk Socialrådgiverforening, Politiforbundet og Konstruktørforeningen (FTF-A Vedtægt). Relationen mellem FTF-A og de faglige organisationer er den, at repræsentanter fra de faglige organisationer er valgt ind i FTF-A's hovedbestyrelse, som har det overordnede ledelsesmæssige ansvar i FTF-A. Hovedbestyrelsen vælges på et Delegeretmøde, der afholdes hvert andet år og de deltagende delegerede er valgt fra de forskellige faglige organisationer typisk gennem en række valgforbund mellem de faglige organisationer. På delegeretmødet vælges der et antal repræsentanter til hovedbestyrelsen samt en formand og en næstformand. Modsat 3FA og EAK så er den daglige ledelse af a-kassen ikke en af

de politisk valgte fra hovedbestyrelsen, men det er hovedbestyrelsen, der ansætter en administrerende direktør til at varetage den daglige ledelse af a-kassen.

Fordi FTF-A er en selvstændig arbejdsløshedskasse, så er hverken det centrale hovedkontor eller lokalafdelingerne placeret i forlængelse af en faglig organisation, som det var tilfældet i de to LO-kasser. Der er i stedet et selvstændigt a-kassehovedkontor i København, som rummer den centrale ledelse og et antal forskellige afdelinger og så er der 4 regionskontorer, som er placeret i de største af landets byer og som dækker forskellige geografiske områder. I modsætning til de to LO-kasser er der generelt også mere central styring i FTF-A og de lokale niveauer er tættere på det centrale niveau end tilfældet var i de to LO-kasser. I 3F/3FA og DEF/EAK fungerede de lokale niveauer selvstændigt og havde egen generalforsamling, egen bestyrelse, egne love, egen økonomi osv. og her fungerer det centrale niveau mest som en samlende instans, der skal understøtte det, der er fælles for de lokale niveauer. Dette er dog ikke tilfældet i FTF-A, hvor det centrale niveau generelt har mere indflydelse på, hvad der sker på regionskontorerne.

Udover den centrale ledelse så rummer hovedkontoret et antal afdelinger, der varetager forskellige tværgående opgaver i organisationen. Der er bl.a. en HR-afdeling, en kommunikationsafdeling, en IT-afdeling og en Forsikringsafdeling, som er den afdeling, der har det overordnede ansvar for selve opgaveløsningen i a-kassen og som er forbindelsesleddet ud til de regionale kontorer. På hovedkontoret er også en afdeling, som varetager kontakten til de faglige organisationer. På de fire regionskontorer varetages den medlemsvendte kontakt i såkaldte 'frontenheder'. Disse enheder er ansvarlige for at afholde de lovpligtige samtaler og så er det også her de forskellige servicetilbud, som a-kassen måtte have, er forankret. På to af regionskontorerne er endvidere såkaldte 'backenheder', hvor den opgaveløsning der ikke er medlemsvendt er forankret. Det er bl.a. beregning og udbetaling af dagpenge, håndtering af ledighedserklæringer osv. Hvor de lokale niveauer i de to LO-kasser havde meget frie rammer til at organisere og tilrettelægge sig, som de ønskede, så tilstræbes det i FTF-A, at både organiseringen, arbejdsgangene og opgaveløsningen er mere ens på de fire regionale kontorer. Regionskontorerne har dog selv frihed til at tilpasse sig den mængde og type af ledige, man har i det område, som regionskontoret er placeret i, de kan selv igangsætte aktiviteter og de opstiller selv egne målsætninger indenfor rammerne af FTF-A som helhed. Hele organisationen rummer cirka 170 medarbejdere.

9.2. Øverste ledelses oplevelse af de institutionelle rammer

I lighed med de to foregående caseanalyser påbegyndes denne tredje caseanalyse også med at rette blikket mod, hvordan den øverste ledelse oplever de institutionelle rammer, som a-kassen fungerer i og her viser det empiriske materiale, at der er visse ligheder, men også forskelligheder i hvordan presset opleves og hvad der opleves som truende i denne a-kasse sammenlignet med de to LO-kasser, som havde meget ensartede oplevelser.

Tager man først presset fra staten, så gav ledelserne i de to LO-kasser udtryk for, at de anså myndighedsopgaverne som ressourcemæssige belastninger og de så dem mest som værende i

konflikt med den måde, de selv ønskede at behandle medlemsskaren på. Derfor lod presset fra staten til at blive oplevet meget negativt hos ledelserne i de to LO-kasser. Hos ledelsen i FTF-A kan dele af denne oplevelse af pres fra staten genfindes i det empiriske materiale. Den administrerende direktør som jeg har interviewet giver eksempelvis udtryk for, at myndighedsopgaverne er '*administrative byrder*', der hele tiden '*væltes over på a-kasserne*', hvilket er krævende for dem at håndtere (Interview 4:4-5). Han oplever også, at myndighedsopgaverne nogle gange indskrænker deres handlefrihed og begrænser dem i forhold til at realisere de ønsker de selv har for medlemsskaren (Interview 4:14-15). Samtidig har de i en periode oplevet, at tilsynsmyndigheden var blevet meget '*magtfuldkommen*' og førte et meget '*nidkært*' tilsyn med deres opgaveløsning. Dette gav anledning til frustrationer indadtil i a-kassen, fordi det de blev pålagt af tilsynsmyndigheden ikke var forankret i politiske beslutninger og ikke var blevet ændret i de bekendtgørelser, a-kasserne er forpligtelse til at følge, men det var snarere tilsynsmyndighedens egen '*firkantede*' fortolkning af, hvordan a-kasserne burde agere. Og det oplevede de '*detailstyrede*' dem (Interview 4:12). Disse forskellige udsagn ligner de udsagn, som både ledelse og operative niveauer i de to LO-kasser også kom med. Ledelsen i FTF-A adskiller sig dog på det punkt, at de ikke lader til at opleve presset fra staten på samme negative måde, som ledelserne i de to LO-kasser gjorde. En af interviewpersonerne giver godt nok udtryk for, at hans egen holdning er, at hele systemet er uhensigtsmæssigt. Han er især kritisk overfor de mange kontrollerende elementer, der er indbygget i regelsættet, som kun motiverer ledige til at komme hurtigt ud af systemet, fordi det er så bøvlet at være i og det er i hans optik hverken en rimelig eller hensigtsmæssig måde at motivere ledige på (Interview 4:11-12,15) og her er han egentlig på linje med ledelserne i de to LO-kasser. Han pointerer dog samtidig, at fordi de udbetaler statens midler, så har staten ret til at stille krav til, hvordan a-kassens opgaveløsning skal være og derfor skal de følge det, staten pålægger dem, selv om de holdningsmæssigt kan være uenige (Interview 4:12,15). Som han ser det, så kan de:

> 'ikke lave civil ulydighed på den måde, at vi ikke efterlever reglerne. Så er der i hvert fald en god grund for staten til at fjerne opgaven og enten lægge den over til kommunerne eller til lægge den over til staten selv, ikke? Det må vi jo bare tage, som det er' (Interview 4:12).

Sådanne udtalelser vidner derfor om, at der godt kan være en uoverensstemmelse mellem ledelsens forståelse af, hvordan medlemsskaren bør behandles (de normative institutioner) og den måde, som de staten kræver, de skal behandle medlemsskaren på (de regulative institutioner), som der var i de to LO-kasser. Forskellen er dog, at uoverensstemmelsen ikke opleves nær så konfliktfyldt hos ledelsen i FTF-A eller også er der bare en større accept af, at det ikke er legitimt at trodse de forpligtelser, man som a-kasse har overfor staten. I citatet ovenfor lader ledelsen i hvert fald til at frygte eventuelle sanktioner fra statens side, hvis man ikke er efterlevende, idet man kan være bekymret for, om myndighedsopgaven så bliver taget fra a-kasserne. Om denne oplevelse af pres fra staten også præger det lokale niveau i FTF-A, hvor selve løsningen af myndighedsopgaver finder sted, vender jeg tilbage til senere i kapitlet.

Ser man dernæst på presset fra markedet, så har ledelsen også her en anden oplevelse end ledelserne i de to LO-kasser. I 3FA og EAK var det lidt uklart, om ledelserne egentlig oplevede, at der blev lagt pres på dem som følge af markedsliggørelsen og de var forbeholdne overfor at acceptere, at der er blevet skabt et marked, hvilket kan handle om, at de grundlæggende er imod konkurrence på både a-kassefeltet og mellem de faglige organisationer. Hos ledelsen i FTF-A tilkendegiver man derimod noget mere tydeligt, at man har en oplevelse af, at der er skabt et marked og at man som a-kasse agerer på et marked. Det er hvert fald gennemgående i de to interviews jeg har foretaget med ledelsespersoner i a-kassen, at de, når de taler om a-kassens situation, bruger termer såsom, at de er på et '*konkurrencepræget marked*' og at der er '*markedskræfter*' (Interview 4:1, Interview 5:3,7,10). Dette vidner om en noget anden opmærksomhed omkring betydningen af markedsliggørelsen sammenlignet med lederne i de to LO-kasser.

Derudover giver ledelsen også udtryk for, at de selv er, eller i hvert fald har været, udsat for pres fra markedet. Ledelsen forklarer nemlig, at de i perioden fra 2004 til 2006 mistede over 50.000 medlemmer og bevægede sig fra et medlemstal på cirka 180.000 til cirka 130.000 (Interview 4:1; FTF-A Å 2008:16). Interviewpersonerne forklarer, at noget af medlemstabet skal findes i enkeltmedlemmer, der valgte de tværfaglige a-kasser til, i flere unge der valgte a-kassen fra og i større grupper af ældre medlemmer, der afgik til efterløn. Hovedårsagen var dog, at flere af de faglige organisationer som FTF-A på daværende tidspunkt samarbejdede med ikke længere ønskede at indgå i samarbejde med a-kassen og de overflyttede derfor hele medlemsgrupper til andre a-kasser (FTF-A Å 2008:16; Interview 4:3; Interview 5:6). Som beskrevet tidligere har FTF-A ikke en enkelt faglig organisation tilknyttet, men de samarbejder med mange forskellige og en stor del af deres medlemsskare rekrutteres derfor gennem samarbejdet med disse organisationer, som kan anbefale deres medlemmer at vælge FTF-A og det er ledelsens oplevelse, at de faglige organisationers fravalg af a-kassen i høj grad skete, fordi '*konkurrencen var blevet givet fri*' (Interview 4:1). Dermed kobler ledelsen det store medlemstab direkte sammen med markedsliggørelsen, som derfor ikke kun har betydet, at den enkelte borger har fået frihed til selv at vælge a-kasse. Det har de faglige organisationer også og det udfordrer en a-kasse som FTF-A, der altså har flere organisationer at samarbejde med og som formentlig er underlagt flere forskelligartede krav til, hvad organisationerne ønsker, a-kassen skal være for deres medlemmer frem for, hvis a-kassen kun havde en enkelt faglig organisation tilknyttet, hvor det er en mere afgrænset gruppes interesser, der varetages. En undersøgelse der blev foretaget af ledelsen i kølvandet på medlemstabet for at kortlægge medlemsorganisationernes holdninger til a-kassen viste da også, at medlemsorganisationerne bl.a. efterlyste, at a-kassen kunne yde mere specialiseret rådgivning funderet i viden om de brancher forskellige medlemsgrupper arbejder indenfor (FTF-A 2007:24). Derudover var det en generel opfattelse, at a-kassen var støvet, gammeldags, usynlig og ikke særlig let at samarbejde med (Interview 4:1; Interview 5:8; FTF-A 2007). Med afsæt i den teoretiske forståelse kan man derfor tolke medlemsorganisationernes kritik af FTF-A som et udtryk for, at a-kassen på daværende tidspunkt ikke nød så stor opbakning og ikke fremstod særlig legitim i medlemsorganisationernes øjne og det kan tænkes at have været en af årsagerne til, at flere faglige organisationer i den periode valgte dem fra. Som jeg skal vende tilbage til i de

følgende afsnit, har medlemstabet haft en stor betydning for, hvordan a-kassens ledelse efterfølgende har reageret på det institutionelle pres og man kan derfor antage, at medlemstabet af a-kassens ledelse er blevet oplevet som havende så truende en karakter, at de var nødt til at reagere på det.

Endelig viser det empiriske materiale også, at der hos ledelsen er en vis usikkerhed omkring, hvordan fremtiden tegner sig for a-kasserne samlet set og de peger i interviewene på forskellige faktorer, der enten kan betyde, at a-kasserne slet ikke vil eksistere i fremtiden eller at de vil eksistere, men i en anden form end i dag. De nævner eksempelvis risikoen for, at kassernes udbetalingsopgaver på et tidspunkt kan blive placeret i kommunalt regi, hvilket ville efterlade a-kasserne kun med rådighedsvurderingerne og det kunne på sigt kunne lede til et obligatorisk a-kassesystem, som er placeret i et offentligt eller statsligt system. En af interviewpersonerne anser dette som et sandsynligt scenarie, hvis ikke regeringsmagten ville skifte ved det forestående valg i efteråret 2011 (Interview 5:10-11).[83] Samme holdning havde ledelsen i 3FA eksempelvis også. Fjernelse af efterlønnen nævnes også som en faktor, der kan have en betydning for a-kasserne, fordi en væsentlig del af denne a-kasses sagsbehandlingsressourcer anvendes på efterlønsopgaven (Interview 4:6). Endelig er begge interviewpersoner er af den opfattelse, at det fremover vil være vanskeligt at opretholde det samme antal a-kasser som i dag og at man formentlig vil se en udvikling, hvor flere og flere a-kasser fusionerer, ifald de stadig eksisterer (Interview 4:6-7; Interview 5:7). De tror, at det især vil især være de mindre a-kasser og a-kasser med høj ledighed, og som deraf vil have højere udgifter, som vil have vanskeligt ved at overleve (Interview 4:7). En af interviewpersonerne nævner også muligheden for, at udviklingen kan betyde, at de selv i fremtiden vil fusionere med andre a-kasser (Interview 5:7). Det lader derfor til, at den usikkerhed omkring a-kassernes fremtidige situation, som ledelserne i de to LO-kasser italesatte, også præger ledelsen i FTF-A.

9.3. Øverste ledelses reaktioner på institutionelt pres

I det ovenstående afsnit blev illustreret, hvordan der også i denne a-kasse er en oplevelse hos den øverste ledelse af, at der er nogle forskellige faktorer, der lægger pres på dem. Også her er der en oplevelse af, at staten og særligt tilsynsmyndigheden har lagt pres på a-kassen, men det lader til at blive oplevet som mest truende for a-kassen er det store medlemstab de tidligere har haft, som de kobler sammen med skabelsen af et marked. I det følgende afsnit ser jeg nærmere på, hvordan FTF-A's ledelse så har reageret på det institutionelle pres, som de oplever at være under.

De to foregående caseanalyser viste, at ledelserne i de to LO-kasser har reageret ved at igangsætte nogle initiativer og foretage nogle ændringer, som skal gøre a-kasserne i stand til at fungere bedre under de institutionelle rammer. Det gælder eksempelvis ændringerne i struktur og funktionsmåde. Man kan dog sige, at ledelserne i de to LO-kasser ikke har fundet det nødvendigt at ændre grundlæggende ved det a-kasserne er eller ved deres forståelser af, hvad a-kasserne er,

[83] Dette interview er foretaget i foråret 2011, dvs. før valget i efteråret 2011, hvor regeringsmagten skiftede.

hvilket står i kontrast til, hvad der er sket i FTF-A. Ledelsen i FTF-A lader nemlig til, at være drevet af enten en større lyst til at tilpasse a-kassen til det institutionelle pres eller i hvert fald af en større erkendelse af, at tilpasning er nødvendig og de har derfor igangsat nogle større, mere grundlæggende og mere omsiggribende organisatoriske forandringer sammenlignet med ledelserne i de to LO-kasser. Ledelsens ambition har været at foretage hvad de betegner som en '*turnaround*' af a-kassen, '*hvor forretningsgrundlaget skulle nytænkes og organisationen drejes 180 grader*' (FTF-A MB 2010:4) og et sådant udsagn vidner om, at ledelsen formentlig ikke har anset a-kassen som værende i stand til at leve op til omgivelsernes krav. Der kan tænkes at være flere forskellige faktorer, der har spillet ind på ønsket om at skabe forandringer, men en af interviewpersonerne kobler det sammen med det store medlemstab, som blev beskrevet tidligere (Interview 4:1-2) og som primært var foranlediget af, at flere faglige organisationer kollektivt havde overflyttet deres medlemmer til andre a-kasser, formentlig fordi a-kassen ikke levede op til deres forventninger. Dermed har a-kassen ikke fremstået legitim i medlemsorganisationernes øjne. Af betydning for ønsket om at skabe forandringer er antageligvis også, at der i samme periode skete en udskiftning i den administrative ledelse i a-kassen, som fik tilført kræfter udefra i form af et antal nye medarbejdere og en ny administrerende direktør i 2007, da den daværende direktør afgik til pension efter en lang årrække på posten. En af interviewpersonerne tilkendegiver i hvert fald betydningen heraf, da han udtaler, at det var positivt, at den nye ledelse og den nye direktør '*ikke bare hoppede i den nye direktørs stol*' (Interview 5:10). Han forklarer, at det den tidligere direktør havde gjort var '*udmærket*', men der var i hans optik brug for en nyorientering, '*fordi nu er vi i det her marked, nu er vi i konkurrence og vi ved, at vi er under pres fra alle sider*' (Interview 5:10). Interviewpersonen giver her udtryk for, at ønsket om forandringer altså også er foranlediget af, at der er skabt et marked for a-kasserne, som i hans optik kræver andre måder at agere og orientere sig på end tidligere.

Denne 'turnaround' blev igangsat af ledelsen tilbage i 2007 og består af flere forskellige elementer. I det følgende ser jeg nærmere på, hvad de mere konkret indeholdt og hvad ledelsens hensigt med dem var.

9.3.1. Gentænkning af a-kassens målsætning

For det første igangsatte man et arbejde med at gentænke, hvad der skulle være a-kassens overordnede formål og en af interviewpersonerne forklarer følgende omkring, hvordan man tidligere opfattede formålet og hvad man mente, det skulle ændres til:

> 'Vores mål i livet var at sikre, at hvis du blev ledig, så ville du få dine penge. Problemet med penge til tiden som strategi er, at det kan alle de andre a-kasser også […] og man kan sige, at på et konkurrencepræget marked er det jo svært at overbevise medlemmerne om, hvorfor de lige præcis skal melde sig ind hos os, hvis det eneste vi kan tilbyde er det samme som det, de andre kan tilbyde. Det var ligesom udgangspunktet at sige, at penge til tiden det var ikke længere nok. Det tog folk som en selvfølge. Og vi måtte tilbyde noget mere. Det gjaldt sådan set både de faglige organisationer og det gjaldt medlemmerne' (Interview 4:2).

Det interviewpersonen henviser til er, at man tidligere havde styret a-kassen ud fra en overordnet målsætning om, at det var dens vigtigste opgave at udbetale '*penge til tiden baseret på en faglig korrekt og kompetent sagsbehandling*' (FTF-A Å 2006:4). I og med at der var opstået en konkurrencesituation og der var blevet givet mere frihed i forhold til at vælge a-kasse, kom der imidlertid en ledelsesmæssig erkendelse af, at en sådan strategi ikke længere var tilstrækkelig, fordi det er noget, samtlige a-kasser kan. Man måtte derfor i højere grad drive a-kassen ud fra en forståelse af, at a-kassen skal tilbyde medlemsskaren noget, som ikke kan fås andre steder og som gør det fordelagtigt at være medlem af lige præcis deres a-kasse. At man kan differentiere sig fra de andre a-kasser er dermed blevet centralt for ledelsen.

Denne erkendelse ledte til, at man udarbejdede et nyt strategisk grundlag for a-kassen, hvor man bl.a. opstillede en ny målsætning såvel som en række områder eller parametre, man fremover ønskede at differentiere eller profilere sig på. Det nye strategiske grundlag er vist i figur 9.1.

Figur 9.1. FTF-A's vision og mission pr. 2008

Kilde: hentet fra www.ftf-a.dk d. 11. august 2011

Ofte tolker man i organisationsteorien en målsætning som et resultat af nogle interne processer i en organisation, hvor der har været forhandlinger, diskussioner eller kampe omkring, hvad målene skal være og måske stilles der krav fra forskellige dele eller kulturer i en organisation omkring formuleringen af disse mål. I et institutionelt perspektiv kan mål imidlertid også forstås som noget, der er et resultat af institutionelt pres eller som en organisations forsøg på mere strategisk at tilpasse sig omgivelserne (Jacobsen & Thorsvik 2002:203). Ved at fremstille sig selv på en måde, der opleves som legitim af omgivelserne, eksempelvis gennem formuleringen af en bestemt målsætning som vises til omverdenen, kan en organisation derfor blive legitim. En målsætning kan derfor både tjene det formål at være legitimitetsskabende såvel som at være en intern rettesnor for en organisation og i FTF-A's tilfælde lader den nye målsætning til at tjene begge formål. At den

har en legitimitetsskabende funktion ses bl.a. ved, at en af interviewpersonerne pointerer, at den handler om at sende nogle bestemte signaler til omverdenen om, hvad det er man kan '*tilbyde sin interessenter*' og hvad det er for en '*merværdi*' man opnår ved at vælge a-kassen til (Interview 4:2). Som jeg skal vende tilbage til i det følgende, er målsætningen og delmålene imidlertid ledsaget af faktiske ændringer indadtil i a-kassen, ligesom de fungerer som en intern rettesnor og derfor har de karakter af at være mere end blot signaler, der sendes til omgivelserne. I det følgende knyttes et par kommentarer til, hvad ledelsen ønsker at signalere med den nye målsætning.

Af figuren ses det, at den overordnede målsætning er formuleret som en vision om at være '*Danmarks bedste a-kasse og det foretrukne valg for lønmodtagere og selvstændige indenfor vores målgruppe*' og det skal ifølge en af interviewpersonerne forstås som noget, man har ambitionen om at opnå indenfor de næste 5-10 år og som noget, der skal være en '*ledestjerne*' for a-kassen (Interview 4:6). Dette hænger sammen med, at ledelsen, som nævnt i det foregående afsnit, tror på, at der fremover vil være plads til noget færre a-kasser på a-kassemarkedet og derfor handler formuleringen om at være det '*foretrukne valg*' om, at man har ambitioner om at være en af de få a-kasser, der forventes at overleve (Interview 4:7).

For at opnå målsætningen er der opstillet 6 delmål, som på forskellige måder signalerer, hvad omgivelserne kan forvente sig af a-kassen. Delmål 1 kan eksempelvis tolkes som et forsøg på at signalere overfor de mange faglige organisationer, at a-kassen ønsker at samarbejde med dem og at de har kendskab til medlemsorganisationernes faglige områder og er sandsynligvis blevet formuleret for at imødekomme den kritik, de faglige organisationer tidligere havde rettet mod dem for ikke at være tilgængelige og synlige nok. Delmål 2 handler ifølge en af interviewpersonerne om, at a-kassen har et ønske om at differentiere sig i forhold til de ydelser, der leveres til medlemsskaren, hvor de ønsker at fremhæve sig selv som en serviceorganisation, der giver god betjening og behandler medlemmerne godt. Det handler om den '*oplevelse*' og den '*behandling*' man får, når man møder a-kassen, udtrykker han (Interview 4:3). Delmål 3 er ifølge en af interviewpersonerne også at forsøg på differentiere sig, men denne gang i forhold til typen af de serviceydelser, der tilbydes, hvor man gerne vil signalere, at man som medlem af a-kassen kan forvente mere end blot dagpengeudbetaling. I delmålet nævnes jobrådgivning specifikt som noget ekstra a-kassen tilbyder, men det handler ifølge en af interviewpersonerne om, at de mere generelt ønsker at udvikle nye produkter og serviceydelser (Interview 4:3). Også delmål 5 omkring a-kassen som værende drevet på et forretningsmæssigt grundlag også relevant at fremhæve og det handler ifølge en af interviewpersonerne om at signalere til omgivelserne, at a-kassen drives på en måde, som gør, at man kan forvente sig et billigt medlemskab. Når dette er vigtigt at signalere, er det fordi, ledelsen er af den opfattelse, at når alle a-kasser tilbyder det samme produkt i forhold til efterløn og dagpenge, så vil individet vælge det billigste medlemskab og derfor bliver prisen et væsentligt parameter. Derfor kan man som a-kasse ikke forvente medlemstilgang, hvis man er dobbelt så dyr som andre a-kasser, der tilbyder det samme (Interview 4:5). Med dette udsagn adskiller ledelsen i FTF-A sig fra ledelserne i de to LO-kasser, som ikke tillagde prisen den samme centrale betydning. At være i stand til at drive en a-kasse forretningsmæssigt handler følge

interviewpersonen også om, at a-kassen skal være af en vis størrelse, sådan at man kan opnå stordriftsfordele. Dette hænger også sammen med en ledelsesmæssig oplevelse af, at hvis a-kassen skal kunne håndtere de mange myndighedsopgaver på en professionel måde, så skal man have en vis volumen og eksempelvis være i stand til at kunne investere i IT-redskaber, der gør myndighedsopgaverne lettere at håndtere (Interview 4:6). At have et delmål om, at a-kassen skal drives forretningsmæssigt lader derfor til ikke kun at være et hensyn i forhold til at forbedre a-kassens position på a-kassemarkedet, men også en nødvendighed i forhold til at kunne håndtere og leve op til statens krav.

Hvis man med afsæt i den teoretiske forståelse tolker på, hvad det er for budskaber a-kassen ønsker at sende til omgivelserne med denne nye målsætning, så er det i høj grad signaler, der udtrykker, at a-kassen har tilpasset sig de forskellige institutionelle pres, der er lagt på dem. Det er eksempelvis signaler til staten eller det politiske niveau om, at a-kassen kan håndtere myndighedsopgaverne på en professionel måde, signaler til medlemsorganisationerne om, at de kan have tillid til a-kassen såvel som signaler til medlemsskaren om, at de kan forvente sig god service, flere servetilbud og billigt medlemskab. Disse signaler kan samtidig også tolkes som værende funderet i et bagvedliggende handlingsrationale, der i høj grad baserer sig på en markedslogik, idet de lader til at være meget styret af, hvordan a-kassen kan komme til at opnå succes på et konkurrencepræget marked og dermed optimere sine egne muligheder for at overleve.

9.3.2. Ophævelse af den faglige afgrænsning

I forbindelse med gentænkningen af a-kassens målsætning tog man en anden væsentlig strategisk beslutning, som er central at fremhæve i relation til dette projekt, og det er, at man valgte at ophæve a-kassens faglige afgrænsning og i stedet gøre den tværfaglig. Og når man betragter det dokumentmateriale, der er tilgængeligt, så lader det til at være et emne, der siden markedsliggørelsen i 2002 løbende er blevet debatteret og overvejet på ledelsesniveau bl.a. på delegeretmøder og det fremgår også, at der har været tvivl såvel som uenighed om, hvad det ville betyde for a-kassen at ophæve den faglige afgrænsning (FTF-A Å 2006:8; FTF-A 2007:9-10).

En af de centrale årsager til at man i 2007 valgte at blive tværfaglig skal imidlertid findes i, at man så tværfagligheden som en mulighed fremover at kunne undgå at skulle tvangsoverflytte hele medlemsgrupper, hvis de faglige organisationer skulle vælge at melde sig ud af samarbejdet med a-kassen (Interview 4:3; Interview 5:6). Som nævnt indledningsvist havde man oplevet et ret stort medlemstab bl.a. som følge af at flere faglige organisationer havde ønsket andre a-kasser at samarbejde med og at a-kassen var nødt til at tvangsoverflytte større medlemsgrupper. Ved at vælge tværfagligheden, åbnede man imidlertid op for, at a-kassens enkeltmedlemmer kunne blive i a-kassen, selv om den faglige organisation skulle ønske at ophæve samarbejdet med a-kassen. Af andre argumenter for at vælge tværfagligheden var bl.a., at medlemmerne kunne undgå at skulle skifte a-kasse, hvis de fik arbejde indenfor et nyt fagligt område og at medlemmer ville kunne blive i a-kassen, selv om deres arbejdsplads skulle komme til at indgå i en overenskomst på et

andet område (FTF-A 2007:10). Valget om tværfaglighed lader derfor til at være funderet i overvejelser om, at det er lettere at fastholde medlemmer som tværfaglig a-kasse og kan derfor også tolkes som værende funderet i en logik om, at a-kassen kommer til at stå i en bedre position på a-kassemarkedet ved at vælge tværfagligheden, altså en markedslogik. En af interviewpersonerne giver imidlertid også udtryk for, at man anser tværfagligheden som passende bedre til de forhold, der gælder på nutidens arbejdsmarked:

> 'Fagligt afgrænset, det passer simpelthen ikke til et moderne arbejdsliv. Idéen om at læreren kommer ind og er lærer hele sit liv eller at politimanden kommer ind som politielev og så er politimand hele sit liv, det passer simpelthen ikke til et moderne arbejdsmarked. Selv om man er lærer eller socialrådgiver, så kan det godt være, at man går ud og laver noget andet, men man definerer sig stadig som socialrådgiver eller lærer, dvs. at man ønsker sådan set at blive i det faglige fællesskab, som a-kassen også kan tilbyde. Arbejdsmarkedet er meget mere dynamisk. Ind og ud af forskellige jobs. Og det skulle vi håndtere og det passede slet ikke til forestillingen om en fagligt afgrænset a-kasse' (Interview 4:2-3).

Ifølge en af interviewpersonerne har det dog været lidt af et '*politisk issue*' i a-kassen at tage beslutningen om at blive tværfaglig, idet der var en bekymring for, om '*vi nu bliver gule ligesom de gule*' (Interview 4:3), underforstået at man ikke ønskede at blive associeret med de ideologisk alternative a-kasser, der rekrutterer bredt fra hele arbejdsmarkedet. Derfor valgte man det man selv betegner som en '*segmenteringsstrategi*', hvor man godt nok er tværfaglig og principielt skal optage alle, men man profilerer sig som en a-kasse, der er rettet mod bestemte segmenter på arbejdsmarkedet, nemlig FTF-området i bred forstand. Dermed henvender man sig til stort set de samme medlemsgrupper, som man gjorde, da man var en faglig afgrænset a-kasse (Interview 4:3). Beslutningen om at blive tværfaglig har dermed ikke ændret på a-kassens medlemssammensætning, men har, som en af interviewpersonerne pointerer, gjort, at de er sluppet for en masse '*bøvl*' og har frigjort sig fra '*de snærende bånd, der ligger i at være fagligt afgrænset*' (Interview 4:3-4).

9.3.3. Ændring i a-kassens struktur og funktionsmåde

Som nævnt tidligere er der i det institutionelle perspektiv en forståelse af, at det organisationer signalerer til omgivelserne, eksempelvis gennem deres målsætninger, ikke nødvendigvis behøver være ledsaget af overensstemmende handlinger eller beslutninger indadtil i organisationer og det er bl.a. her begreberne omkring dekobling og organisatorisk hykleri, som jeg redegjorde for i det teoretiske kapitel, bliver relevante. Hermed forstås det, at organisationer udadtil kan signalere, at de tilpasser sig og dermed opnår legitimitet, men indadtil fungerer som de altid har gjort eller som de selv ønsker. I FTF-A's tilfælde lader det dog til, at mange af de signaler ledelsen har ønsket at signalere udadtil gennem den nye målsætning også er ledsaget af faktiske tilpasninger og ændringer indadtil i a-kassen og nogle af disse kommer til udtryk som ændringer i a-kassens struktur og funktionsmåde. Nogle af de mest centrale ser jeg nærmere på i dette afsnit.

Først og fremmest så har man håndteret nogle af de institutionelle krav ved at oprette en ny enhed på a-kassens hovedkontor, som kun tager sig af henvendelser fra medlemsorganisationerne og kun

arbejder med at servicere dem (FTF-A Å 2008:17). Afdelingen er etableret for at imødekomme medlemsorganisationernes kritik af, at a-kassen var svær at komme i kontakt med og det betyder, at medlemsorganisationerne nu har et bestemt sted at henvende sig og en fast kontakt i a-kassen (FTF-A Å 2008:17). Idet enheden er placeret på hovedkontoret, har den som sådan ikke betydning for det arbejde, der finder sted på lokalt plan, men ifølge en leder af et regionskontorerne, er de på lokalt plan blevet mere opmærksomme på at pleje samarbejdet med de faglige organisationer i lokalområdet og det sker typisk ved, at a-kassens medarbejdere kan lånes ud til arrangementer i de faglige organisationer eller at a-kassen kan afholde arrangementer for de faglige organisationers medlemmer (Interview 5:13). I det dokumentmateriale jeg har tilgængeligt fremgår det også, at etableringen af den nye enhed ikke er det første forsøg på at skabe et bedre samarbejde med de faglige organisationer. I en årsberetning der dækker perioden fra 2004 til 2006 kan man eksempelvis læse, at man dengang søgte at styrke og udbygge samarbejdet bl.a. ved at oprette en ny kontaktflade mellem a-kassen og de faglige organisationer, som man kaldte for 'Åbent A-kasseforum'. Formålet med denne kontaktflade var bl.a., at a-kassen og de faglige organisationer kunne udveksle informationer og diskutere, hvordan arbejdsdelingen mellem a-kasse og medlemsorganisationerne skulle være (FTF-A Å 2006:12). Dette indikerer derfor, at a-kassens ledelse i en længere periode har arbejdet med at forbedre relationen til de faglige organisationer og dermed har været opmærksom på at måtte tilpasse sig krav fra denne del af omgivelserne.

Hvad der imidlertid er mere indgribende for a-kassens funktionsmåde og for de operative niveauer er, at der er blevet indført ny teknologi til at håndtere opgaveløsningen i a-kassen, bl.a. et nyt elektronisk dokumenthåndteringssystem, som gør, at al a-kassens opgaveløsning i dag sker digitalt (FTF-A Å 2008:19; Interview 5:4). Det betyder, at medlemmerne afgiver oplysninger elektronisk til a-kassen og at a-kassen håndterer disse oplysninger elektronisk. Det gælder eksempelvis i forhold til dagpengekortet og ledighedserklæringer, som er de informationer, som a-kassen anvender til at beregne dagpengegrundlaget, men også i forhold til de dokumenter og redskaber, der anvendes i den medlemsvendte kontakt, fx plan for jobsøgning og jobsøgningsskemaerne (FTF-A Å 2008:19; Interview 5:2; Interview 6:9). Indførelse af ny teknologi og den deraf følgende digitalisering af a-kassen begrundes både i, at det giver en bedre medlemsservice og ud fra et effektivitetshensyn, idet det giver store administrative lettelser i a-kassen (FTF-A Å 2008:19). Samme argumenter brugte ledelserne i de to LO-kasser. Hvilken betydning denne digitalisering har for den konkrete løsning af myndighedsopgaver, vender jeg tilbage til senere i analysen, når jeg bevæger mig ned på det operative niveau.

I relation til opgaveløsningen er der også sket ændringer i måden, hvorpå opgaverne løses, hvor det primære er, at arbejdsdelingen er blevet mere specialiseret end tidligere. Det er bl.a. sket ved, at al opgaveløsning der ikke kræver medlemskontakt er samlet i et såkaldt 'backoffice', som rent fysisk er placeret på to af de fire regionskontorer. Opgaverne der løses her, beskrives af ledelsen som '*det der ikke giver merværdi for medlemmerne og det der lige så godt kunne foregå alle mulige andre steder*' (Interview 5:1) og det drejer sig primært om opgaver ift. at beregne og udbetale dagpenge såvel som de andre ydelser, a-kassen administrerer. Omvendt så er den opgaveløsning der kræver

medlemskontakt samlet i et såkaldt 'frontoffice', som er placeret på samtlige af a-kassens fire regionskontorer. Det drejer sig om de forskellige lovpligtige samtaler med ledige (CV-samtaler og rådighedssamtaler) samt hvad a-kassen derudover tilbyder medlemsskaren. [84] Heraf følger, at der i hver enhed er medarbejdere, der enten kun arbejder med medlemsvendte eller ikke medlemsvendte opgaver og deraf følger en større specialisering end tidligere.[85] Tidligere anvendte man en teambaseret sagsbehandling, hvor det enkelte medlem var knyttet til et bestemt team af sagsbehandlere, der var ansvarlig for alle opgaver i relation til dette medlem og før indførelsen af den teambaserede sagsbehandling var det enkelte medlem knyttet til en bestemt sagsbehandler, der også tog sig af alle opgaver i relation til dette medlem (FTF-A Å 2006:13). Ifølge en af interviewpersonerne er der flere gevinster ved at have samlet opgaverne i mere specialiserede enheder:

> 'Der hvor der er en grund til at være til stede regionalt, der er vi til stede regionalt - dvs. med samtaler og med den aktive beskæftigelsesindsats - mens alt der i princippet for medlemmerne lige så godt kunne laves på månen, det har vi samlet. Vores erfaringer viser, at der er en stor rationaliseringsgevinst ved at samle det, både ved at vi bliver mere effektive og ved, at vi begår færre fejl. Altså, ekspertisen bliver simpelthen højere. Det, at vi har samlet det, har gjort det mere effektivt, vi sparer ressourcer og vi får færre fejl (Interview 4:10).

Ud af citatet kan man tolke, at ændringen i arbejdsdelingen er sat i værk med det formål at få a-kassen til at fungere på en mere effektiv måde og når man ser på, hvorfor effektivisering er centralt er det, som det udtrykkes i citatet, både et spørgsmål om, at man kan spare ressourcer og fordi man tror på, at opgaveløsningen faktisk bliver bedre, hvilken kan læses ud af formuleringen om, at man begår færre fejl. At a-kassen kan spare ressourcer ved at specialisere opgaveløsningen er formentlig funderet i en overvejelse om, at ledelsen ønsker at holde prisen på medlemskabet nede, hvilket også kom til udtryk i et af de opstillede delmål, men det lader også til at handle om at være i stand til at frigive ressourcer til kunne prioritere andre opgaver og aktiviteter i a-kassen. Dette kommer til udtryk i det følgende citat:

> 'Vi taler meget om det her med at gøre os effektive og gøre os mere skarpe på vores sagsbehandling. Det gør vi ikke, fordi vi skal spare på vores sagsbehandling, men fordi vi gerne vil frigive ressourcer til det udadvendte og det vil vi gerne, fordi vi er i et marked, hvor vi skal være attraktive. […] Så vi vil gerne kunne frigive nogle ressourcer på produktionssiden fra det der ikke giver merværdi hos medlemmerne og skubbe det over til at give merværdi og selvfølgelig gøre os mere attraktive' (Interview 5:3).

---

[84] Det er formentlig en sådan type af specialisering som lederen i 3FA talte om, da han fortalt om overvejelser om at centralisere opgaveløsningen, sådan at alt det der ikke krævede medlemskontakt kunne løses fra centralt hold, jf. afsnit 7.3.1.

[85] I hver af enhederne er der endvidere mere specialiserede enheder. I backenheden er der eksempelvis nogle medarbejdere, der har specialiseret sig i og primært arbejder med efterløn, mens andre er specialiserede i andre typer af opgaver. Og i frontenheden har nogle eksempelvis specialiseret sig i de lovpligtige opgaver, mens andre arbejder mere med beskæftigelsesfremmende tiltag, der ligger ud over lovgivningen og andre igen har særlige kompetencer ift. at håndtere kunstnergrupperne, som er dem med de mest atypiske arbejdsvilkår, hvilket kræver en særlig indsigt i a-kassesystemet for at kunne håndtere (FTF-A Å 2008:18; Interview 5:2-3).

Når interviewpersonen taler om at frigive ressourcer på produktionssiden, så henviser han til den opgaveløsning, der finder sted i 'backoffice' og som i hans optik ikke giver 'merværdi' hos medlemmerne, fordi det er noget, der foregår udenom det enkelte medlem og når han taler om at frigive ressourcer til det udadvendte, så mener han de aktiviteter, der er medlemsvendte og som ligger udover de lovpligtige opgaver, som a-kassen er forpligtet til at løse. Hvad de ikke lovpligtige, medlemsvendte aktiviteter mere præcist består af, skal jeg vende tilbage til senere i kapitlet, men interessant i denne sammenhæng er blot at fremhæve, at når ledelsen retter deres opmærksomhed mod effektiviseringer, så er det ikke kun ud fra et ensidigt fokus på at gøre a-kassen så effektiv, at man kan holde prisen nede, men også for at kunne blive i stand til at tilbyde medlemsskaren noget mere end hvad lovgivningen forpligter dem til. Betragter man interviewpersonens bevæggrunde for at ville tilbyde dette ekstra til medlemsskaren, så er det dog klart, at det sker ud fra et hensyn til a-kassens placering på et marked, hvilket ses gennem interviewpersonens formulering om, at man skal prioritere disse opgaver, fordi man er i et marked, hvor man skal gøre sig selv attraktiv. Dermed lader han til at handle ud fra en markedslogik.

At det er markedslogikken der i stor udstrækning lader til at præge organisationen ses eksempelvis også gennem det, at flere af interviewpersonerne opfatter såvel som sætter lighedstegn mellem det arbejde, der foregår i a-kassen og det der foregår i produktionsvirksomheder. Det kommer bl.a. til udtryk gennem følgende udtalelse fra en af interviewpersonerne fra ledelsesniveauet:

> 'Altså, i bund og grund er backoffice jo ikke anderledes end hvilken som helst anden produktionsvirksomhed, hvor man stopper nogle råvarer ind i den ene ende og så kommer der noget ud i den anden ende. Her er det ledighedserklæringer og ledighedssager eller efterlønsansøgninger og alt muligt andet og så en tre fire uger senere skal vi jo helst kunne udbetale dagpenge og så er der jo en proces derimellem' (Interview 5:3).

En anden interviewperson, som er ansat i en mellemlederfunktion i en af a-kassens afdelinger, hvor han koordinerer arbejdet i frontenheden, bruger også samme retorik omkring arbejdet i a-kassen. Han taler også om, at opgaveløsningen er en '*produktion*' (Interview 6:1) og udtaler følgende omkring den nye og mere specialiserede måde at løse opgaver på:

> 'Man kan sige, at man tager det bedste fra samlebåndstanken, nemlig at man systematiserer og det vil sige minimerer eller samler rutinefunktionerne, sådan at man gør det i bunker i stedet for at gøre det i enkeltstående tilfælde og derfor så opnår man en tidsgevinst, som man ideelt set kan bruge på noget, der er mere værdi i' (Interview 6:2-3).

At omtale a-kassen på denne måde, som bliver meget 'teknisk' leder tankerne hen på, at a-kassen af ledelse og medarbejdere opleves som værende en slags virksomhed med en produktion, der skal løses på den mest effektive måde, altså en markedsorganisation jf. den teoretiske forståelsesramme. Dette står i kontrast til, hvordan ledelse og medarbejdere i de to LO-kasser

omtalte a-kassen, hvor de mere så den som en forening og en bevægelse, der var styret af helt andre hensyn, som ikke havde at gøre med effektivitet, rationaliseringer og tidsgevinster.

Ud fra udtalelserne fra de to interviewpersoner kan man endvidere tolke, at de betragter det produktionsvirksomheder gør i forhold til effektivitet som særligt succesfuldt og efterstræbelsesværdigt og dermed kan man med et begreb fra DiMaggio og Powell tale om, at de forandringer der er sket ift. opgaveløsningen er et udtryk for en mimisk isomorfisme, hvor a-kassen efterligner det produktionsvirksomheder gør.

Selv om der er blevet indført en mere specialiseret arbejdsdeling ud fra et ønske om at gøre a-kassen mere effektiv, så ligger der i det institutionelle perspektiv, at den i princippet ikke behøver påvirke den faktiske adfærd på a-kassens operative niveauer. Måske løser medarbejderne i de nye enheder opgaverne på samme måde som tidligere, bortset fra at de nu er placeret i andre enheder. Noget tyder dog på, at forandringerne i arbejdsdelingen er ledsaget af nogle styringsmekanismer, som søger at få medarbejderne til at handle i overensstemmelse med det ledelsesmæssige fokus på effektivitet. En af interviewpersonerne der leder et af de regionskontorer, der har en backfunktion, forklarer, at arbejdet i backenheden styres ud fra nøje fastsatte mål og at der kontinuerligt måles på, om enheden lever op til de fastsatte mål (Interview 5:14-15). Et eksempel på et mål, der styrer arbejdet er f.eks., at sagsbehandlingen af ledighedserklæringer og tilhørende løndokumentation skal være afsluttet senest 8 dage efter modtagelsen (Interview 5:15). Dette kan tages som udtryk for, at ledelsen søger at overføre deres fokus på produktivitet og effektivitet til a-kassens operative niveauer og dermed forsøger de at få den forståelse de har af, hvordan a-kassen skal fungere, til at kolonisere a-kassens operative niveauer. Interviewpersonen giver i denne forbindelse udtryk for, at det har været en '*omvæltning*' for medarbejderne at skulle begynde at fokusere på produktiviteten og nogle medarbejderne vil nok mene, at det var '*bedre i gamle dage*' (Interview 5:6), hvilket vidner om, at det som det daglige arbejde på a-kassens operative niveauer indrettes efter, vitterligt har forandret sig i forhold til tidligere.

En sidste ændring i forhold til struktur og funktionsmåde der er værd at bemærke, er at antallet af regionskontorer er blevet mindsket over tid. I en årsberetning fra 2006 fremgår det, at man nedlagde 6 afdelinger, fordi fremmødet på kontorerne var beskedent og fordi meget klares mere digitalt efterhånden (FTF-A Å 2006:7). I dag er antallet af lokalkontorer 4. Som vist i de foregående to caseanalyser er samme udvikling sket i de to LO-kasser, som dog har fastholdt et større antal lokalafdelinger end FTF-A, men når disse udviklinger lader til at ske i flere a-kasser, kan det tages som et udtryk for, at det institutionelle pres, som a-kasserne er underlagt betyder, at det for a-kasserne samlet er vanskeligt at opretholde et større antal lokalafdelinger. Det har dog også en betydning for a-kassens tilstedeværelse på lokalt plan og i medlemmernes nærmiljø.

9.3.4. Ændring i a-kassens kultur

I afsnittet ovenfor blev det bl.a. beskrevet, hvordan ledelsen gennem forskellige styringsmekanismer forsøger at få medarbejderne til at handle i overensstemmelse med den

ledelsesmæssige forståelse af, at produktiviteten og effektiviteten skal være høj. Det empiriske materiale viser imidlertid også, at ledelsen har forsøgt at ændre ved andre dele af medarbejdernes adfærd og orienteringsmåder. Omkring dette fortæller en af interviewpersonerne:

> 'Jeg tror meget på, at den turnaround som vi er i gang med – at få drevet denne organisation til at tænke forretningsmæssigt, servicemæssigt, til at medlemmerne ikke er til for os, men at vi er til for medlemmerne – hele den forandringsproces vi har været igennem de sidste par år….hvis sådan en stor forandringsproces skal lykkes, er vi nødsagede til at ændre folks kultur. Vi er nødsagede til at ændre folks vaner. Vi er nødsagede til at ændre det vi plejer at gøre (Interview 4:9).

Ud af citatet her kan man læse, at det er ledelsens oplevelse, at forandring ikke kun sker ved at ændre ved den mere funktionsmæssige og formelle side af a-kassen, men det har også været vigtigt at få '*kulturen*' til at ændre sig, som interviewpersonen her forstår som de vaner og rutiner, der præger medarbejderne i a-kassen. Han omtaler det også som medarbejdernes '*mindset*' (interview 4:9), altså det tankesæt som præger medarbejderne og som sætter standarden for, hvordan de arbejder og hvad de lægger vægt på i dette arbejde. I denne forbindelse så tager begge interviewpersoner afstand fra den kultur, der tidligere herskede i a-kassen. Den ene interviewperson giver udtryk for, at det i hans optik var en '*støvet, gammeldags sagsbehandlerkultur*' (Interview 4:9), mens den anden tegner et billede af en a-kasse, der ikke var særlig god til at sætte medlemmerne, eller '*kunderne*' som han faktisk betegner dem i centrum (Interview 5:11). Om dette siger han:

> 'Og det som medarbejderne også skal vænne sig til at tænke på først, det er altså, at de skal tænke på kunderne først. Hvor måske de i gamle dage har tænkt, 'vi har FTF-A for at have en god arbejdsplads, det er ikke så vigtigt om kunderne har det godt'. Det er rigtigt vigtigt, at man får det andet fokus, for hvis kunderne ikke føler sig godt behandlet her, så bliver det altså også svært at få nye ind i biksen' (Interview 5:11).

Begge af de ovenstående citater viser, hvordan det er centralt for ledelsen, at de får medarbejderne til at rette fokus mod at servicere medlemsskaren bedre eller mere end man tidligere har gjort, hvilket ses ved, at begge giver udtryk for, at medarbejderne skal forstå dem selv som værende til for medlemmerne og ikke omvendt. I det sidste af de to citater kommer nævner interviewpersonen også bevæggrunden for, at det er vigtigt at være serviceorienteret, idet han giver udtryk for, at hvis ikke a-kassen formår at have denne serviceorientering, så er det svært at '*få nye ind i biksen*'. Serviceorienteringen er altså koblet sammen med, at a-kassen står bedre på markedet ved at have denne orientering og er derfor også et udtryk for en markedslogik.

Måden man mere konkret har forsøgt at ændre ved medarbejdernes tankesæt har været ved, i samarbejde med medarbejderne, at udvikle et nyt sæt af værdier. Værdierne går bl.a. på, at a-kassen skal være '*professionel*', '*nytænkende*' og '*gå i dialog*' og ifølge en af interviewpersonerne så kan sådanne værdier også passe på mange typer af organisationer og virksomheder, som har brug for at gøre op med deres gamle kultur, men det at man i det hele taget italesætter, hvilke værdier

man ønsker, der skal kendetegne a-kassen kan '*være med til at flytte fokus fra det vi havde, til der hvor vi gerne vil hen*'. Værdierne kan derfor '*pege fremad*' og '*pege i den retning, som vi gerne vil*' (Interview 4:9). En af interviewpersonerne fortæller i forlængelse heraf, at det generelt er vanskeligt at arbejde med at ændre organisationers kultur, fordi kultur er noget, der ofte er opbygget gennem mange år (Interview 4:9). Han anerkender også, at de forandringer som de i ledelsen har haft et ønske om at skabe har været en omvæltning for medarbejderne i a-kassen. De har forsøgt at inddrage medarbejderne i det omfang, det er muligt, men det er hans indtryk, at mange nok synes, at de forandringer der er sket i de senere år er gået for stærkt. Set fra hans synspunkt er det dog nødvendigt med sådanne forandringer. Om dette siger han:

> 'Men det er da ikke let og det er ikke let, når man samtidig skal skære ned og rationalisere og effektivisere og jeg tror da helt sikkert, at hvis du går ud og spørger medarbejderne, […] så tror jeg også, de vil sige, at det er gået for stærkt. Det er jeg overhovedet ikke i tvivl om, at de vil sige, men vi er altså voldsomt pressede som a-kasser og der er en virkelighed ude foran vinduerne, som vi altså også er nødsaget til at forholde os til og det er jo det vi skal forsøge at balancere hele tiden. Vi er ikke færdige endnu, men vi er langt. Det vil jeg sige. Vi har den struktur, som vi tror, vi skal have fremadrettet og vi har ikke planlagt flere sparerunder eller andet, så vi mener nu, at vi har strukturen på plads. Nu gælder det om at få den trimmet helt i detaljer. Så er vi sådan set klar til både at samarbejde med andre a-kasser og fusioner og hvad der nu ellers måtte vise sig af muligheder' (Interview 4:10-11).

Set i relation til den teoretiske forståelsesramme er ledelsens bestræbelser på at ændre ved medarbejdernes kultur et forsøg på at få de rationaler og logikker, der præger ledelsen til også at fæstne sig på de operative niveauer i a-kassen, sådan at de bliver de standarder, som medarbejderne arbejder ud fra. Med andre ord så ønsker ledelsen at disse logikker skal kolonisere sig på det operative niveau. Heri ligger også at ledelsesmæssigt forsøg på at koble det der sker på de operative niveauer mere sammen med de ledelsesmæssige ønsker. Jeg talte tidligere om dekobling og hykleri, hvor en organisation kan lade som om, den forandrer sig, men i virkeligheden gør den det samme som den hele tiden har gjort. I denne a-kasse lader det dog til at ledelsen bestræber sig på, at det man signalerer udadtil også tilsvarer det, man gør indadtil.

9.3.5. Opsummering

Ser man afslutningsvist mere samlet på det øverste ledelsesniveau i FTF-A, så tegner der sig et billede af en ledelse, der, i hvert fald tidligere, har oplevet a-kassen som værende ude af stand til at leve op til de institutionelle krav og som har reageret ved at foretage nogle mere omsiggribende og grundlæggende forandringer af a-kassen for at få den tilpasset de institutionelle rammer. Forandringerne har både handlet om at give omgivelserne et mere legitimt billede af, hvem a-kassen er og hvad den kan (gennem den nye målsætning) og om at få skabt ændringer indadtil i organisationen for at få den til at fungere i overensstemmelse med det, der signaleres til omgivelserne (gennem ændringer i struktur og funktionsmåde og kultur). Med afsæt i Olivers typologi om organisationers strategiske reaktioner på institutionelt pres kan ledelsens reaktionsmønstre derfor betragtes som værende samtykkende, fordi ledelsen bevidst indvilger i at handle i overensstemmelse med de institutionelle krav. Dette står i nogen udstrækning i modsætning til reaktionerne hos ledelserne i de to LO-kasser. Her var der ganske vist visse

reaktioner, der var samtykkende, men de gjorde også modstand mod visse dele af det institutionelle pres. I FTF-A ses i noget højere grad en ledelse, der er mere villig til at tilpasse a-kassen til det institutionelle pres og som derfor har reageret ved at foretage større organisationsinterne forandringer end ledelserne i de to LO-kasser.

Som vist i de foregående afsnit italesætter ledelsen selv, at de forandringer de har forsøgt at skabe i høj grad er sket ud fra et ønske om at tilpasse a-kassen til, at den nu fungerer i et marked. Derfor kan man, med afsæt i forståelsen fra vektorteorien tale om, at ledelsen selv er forankret i en markedslogik og at de bevidst har forsøgt, med de forandringer de har sat i gang, at trække a-kassens mere i retning af markedet. Det være sig både i forhold til a-kassens formelle såvel som uformelle side, altså både i forhold til selve funktionsmåden og i forhold til den kultur, der præger a-kassens medarbejdere. Med begrebet kolonisering fra Dahler-Larsen kan man tale om, at ledelsen ønsker at markedslogikken skal kolonisere a-kassen og blive den gyldige normative tolkningsramme for det arbejde, der finder sted i a-kassen. Om denne logik er slået igennem på a-kassens operative niveau skal jeg vende tilbage til i de næstkommende afsnit.

9.4. Det operative niveau

Frem til nu har jeg beskæftiget mig med den øverste og centrale ledelse i FTF-A og i den resterende del af denne tredje caseanalyse bevæger jeg mig ned på det operative niveau, altså på det niveau hvor selve opgaveløsningen finder sted. I lighed med de to foregående caseanalyser er jeg særligt interesseret i at undersøge, hvordan især presset fra staten i forhold til løsningen af myndighedsopgaver opleves og hvordan der reageres herpå. Undervejs i analysen forholder jeg mig dog også til, om de organisatoriske forandringer, som ledelsen har foretaget er til stede og har fæstnet sig på lokalt plan. Inden analysen påbegyndes, redegøres dog kort for, hvad der kendetegner det operative niveau, som har medvirket i undersøgelsen.

9.4.1. Regionskontoret

Som beskrevet indledningsvist har FTF-A kun fire regionskontorer og det er ét af disse kontorer, som jeg har haft adgang til. Regionskontoret er placeret i et byområde og dækker et større geografisk område. Afdelingen har knap 30.000 medlemmer og på tidspunktet for mit besøg var knap 3% af deres medlemsskare ramt af ledighed (Interview 5:21-22).

Regionskontoret rummer både en front og en backenhed, hvor fronten tager sig af den medlemsvendte kontakt med ledige medlemmer, mens backenheden laver det sagsbehandlingsarbejde, som ikke kræver medlemskontakt. Der er i alt cirka 30 medarbejdere. Jeg har primært fulgt arbejdet i frontenheden, som ledes af en teamleder, der står for koordineringen af planlægningen af arbejdet i enheden og af 7-8 medarbejdere, som enten er jobrådgivere eller sagsbehandlere. Sagsbehandlerne tager sig af de lovbundne opgaver og har indgående kendskab til det regelsæt, a-kassen forvalter, mens jobrådgiverne tager sig af ikke lovbundne opgaver som eksempelvis rådgivning om job og karriere og sparring på ansøgninger (Interview 5:1). Medarbejderne har meget forskellige uddannelsesbaggrunde og har meget forskellig anciennitet i

a-kassen. Nogle kommer fra IT-verdenen eller finanssektoren og nogle har erfaringer fra det tidligere AF. Afdelingen ledes af en regionschef, der er ansat modsat lederne af de lokale a-kasseafdelinger i de to LO-kasser. Han har været i organisationen i cirka 4 år og kom til a-kassen i forbindelse med påbegyndelsen af de organisatoriske forandringer, jeg tidligere har omtalt. Han har en fortid i bl.a. jernbanebranchen.

I de to LO-kasser var der en decentral struktur, hvor lokalafdelingerne fungerede som små selvstændige organisationer i organisationen og som i vid ustrækning havde frie hænder til at tilrettelægge og organisere sig, som de ønskede. I FTF-A er der generelt en tættere kobling mellem det regionale og centrale niveau. Lederen af regionskontorer har eksempelvis en tættere kontakt til øverste ledelse og er med i beslutningerne, der tages der. Derudover har det centrale niveau mere indflydelse på, hvad der sker på regionalt niveau. Opbygningen med front og backenheder er eksempelvis noget, der er besluttet fra centralt hold, ligesom der udstikkes fælles retningslinjer for, hvordan opgaveløsningen skal udmønte sig. Derfor har de regionale niveauer ikke så meget autonomi til selv at organisere sig, som de ønsker sammenlignet med de to LO-kasser, men de har dog egne målsætninger og udarbejder selv handleplaner for aktiviteter, de ønsker at prioritere og som udspringer af de specifikke behov, der er på det geografiske område, som de dækker.

9.4.2. Oplevelse af institutionelt pres

I lighed med de to andre caseanalyser starter jeg også her med at se nærmere på oplevelse af institutionelt pres. I de to LO-kasser gav medarbejderne på lokalt plan udtryk for, at de var frustrerede over at skulle implementere et regelsæt og løse nogle lovbundne opgaver, som i deres optik var uhensigtsmæssige og som på mange måder blev anset som værende uforenelige med deres forståelser af, hvordan deres medlemsskare burde behandles. Samtidig var de ressourcemæssigt belastet af myndighedsopgaverne og særligt i 3FA fandt medarbejderne det vanskeligt at prioritere tilbud og aktiviteter, der udspringer af deres egne ønsker for medlemsskaren. På lokalt plan i FTF-A lader oplevelsen af institutionelt pres fra staten dog til at være lidt anderledes.

I forhold til at være ressourcemæssigt belastet af myndighedsopgaverne, så giver man udtryk for, at man oplever at skulle fungere i et meget bureaukratisk system (Interview 5:16), men det italesættes ikke som en ressourcemæssig belastning på samme måde, som medarbejderne i de to andre a-kasser gjorde. Belastningen begrænser sig snarere til at være i bestemte perioder. I denne lokalafdeling er det sådan, at de på bestemte tidspunkter af året får mange ledige dimittender ind og i de perioder, som ofte falder sammen med perioder hvor medarbejderne afvikler ferie, der mærker man belastningen og det kan resultere i, at det er vanskeligt for afdelingen at afholde de lovpligtige samtaler rettidigt (Interview 6:1-3). I forlængelse heraf giver interviewpersonerne også udtryk for, at det ligger dem meget på sinde at overholde rettidigheden (Interview 5:5; Interview 6:2). Om begrundelsen for at det er vigtigt, siger den ene af interviewpersonerne følgende:

> 'Når vi vil være Danmarks bedste a-kasse, så handler det også om, at benchmarkingen også er pæn. At vi f.eks. ikke ligger og rasler nede i den laveste tredjedel på rettidighed. Så kan vi ikke påstå, at vi er Danmarks bedste a-kasse, for det skal jo være på et bredt felt (Interview 6:2).

Som beskrevet tidligere i analysen har man opstillet en ny målsætning om at være Danmarks bedste A-kasse og som interviewpersonen her giver udtryk for, hører det med til at opfylde denne målsætning, at man på 'et bredt felt' klarer sig godt i forhold til de krav, omgivelserne stiller til a-kassen. Og idet staten i en periode har fundet det væsentligt at måle a-kasserne på deres rettidighed i forhold til at afholde lovpligtige samtaler gennem de såkaldte benchmarkinger, er det i deres optik noget, man nødvendigvis må tilpasse sig og leve op til. Herudaf kan man derfor tolke, at medarbejderne i denne lokalafdeling anser det som væsentligt at indordne sig under de krav, der kommer fra statslig side og at der er en accept af, at det skal styre det daglige arbejde i modsætning til medarbejderne i de to LO-kasser, som så det som værende meget forstyrrende for det daglige arbejde. Samtidig viser citatet også, de forandringer som ledelsen har igangsæt også har fæstnet sig på hos de medarbejdere, der arbejder på det lokale niveau, hvilket viser sig gennem medarbejderens bevidsthed om betydningen af den nye målsætning.

I forhold til holdningen til de myndighedsopgaver som a-kassen løser på vegne af staten, så har medarbejderne ikke den samme afstandstagende og kritiske holdning som i LO-kasserne, men de ser dog nogle uhensigtsmæssigheder ved det regelsæt, som myndighedsopgaverne bygger på. En af medarbejderne peger eksempelvis på, at i hans optik er kravene til lediges jobsøgning meget '*bastante*' og lægger op til en mere '*bevidstløs*' måde at søge arbejde på, idet a-kassen på tidspunktet for mit besøg skulle pålægge ledige at søge minimum to stillinger om ugen uden hensynstagen til, om der overhovedet er efterspørgsel på arbejdet. Medarbejderen mener, at denne '*meget rigide jobsøgning er fostret i en tid med mangel på beskæftigelse*', som ikke er blevet justeret med tiden og det burde den være, mener han (Interview 6:6-7). Han betvivler også '*effekten*' af at skulle anvende 'plan for jobsøgning', men han anerkender omvendt, at den kan være god for nogle, fordi den kan betragtes som en kontrakt mellem a-kassen og den ledige, som konfronterer den ledige med, hvad systemet kræver af én. Det kan være et '*skub*' for nogle, men mest af alt anvender de planen, fordi '*det er noget, vi skal gøre*' (Interview 6:6). Medarbejderne forklarer også, at hvis de havde mere tid og flere ressourcer, så ville de '*kaste noget energi efter noget andet*' (Interview 6:6). En sådan udtalelse kan tolkes i retning af, at a-kassens medarbejdere har en anden forståelse af, hvordan medlemsskaren bedst hjælpes, som ikke nødvendigvis stemmer overens med den forståelse, der er indlejret i de krav, der kommer fra staten, men statens krav lader dog ikke til at blive oplevet som værende uforenelige med eller i konflikt med deres egne forståelser af, hvordan medlemsskaren bør behandles i samme udstrækning som det var tilfældet i de to LO-kasser. For de to LO-kasser viste det sig især at være problematisk, at regelsættet gjorde, at de var nødsagede til at møde deres medlemsskare med mistillid, hvilket stred mod deres egen forståelse af at være en interesseorganisation. Dette er dog ikke noget, som medarbejderne i FTF-A hæfter sig ved som værende problematisk, ligesom de heller ikke udtrykker sig kritisk omkring de mange dokumentationskrav, der er indlejrede i deres opgavesæt, som man gjorde i 3FA og EAK.

Når man i FTF-A ikke oplever konflikter eller uoverensstemmelser mellem statens krav og ønsker for medlemsskaren på samme måde som de to LO-kasser gør, så kan det handle om, at der hos medarbejderne i FTF-A er en større accept af at skulle agere i rollen som myndighed sammenlignet med medarbejderne i de to LO-kasser. I de to LO-kasser havde man en tendens til at opleve myndighedsopgaverne som noget, man blev påtvunget og som man egentlig ikke havde lyst til at udføre, men dette synes ikke at være tilfældet i samme udstrækning i FTF-A. Dette kommer bl.a. kommer til udtryk i denne udtalelse fra en af medarbejderne i FTF-A:

> 'Vi står jo på to ben. Vi står på lovgivningen. […] Vi har en statsanerkendelse. Det vil sige, at vi har en forpligtelse til at gå ud og håndhæve loven på statens vegne. Samtidig er det jo en forening, vi driver. Medlemmerne har meldt sig ind i en forening og det vil sige, at vi også har et hensyn til, at vi har nogle medlemmer, der betaler vores løn. Det vil sige, de skal også have en behandling som gør, at de ikke flygter over til konkurrenten. Så det er en balance. Og det synes jeg også går egentlig ... jeg synes ikke det i det daglige sådan opleves meget konfliktfyldt, men det gør det selvfølgelig indimellem. Hvis medlemmerne ikke kan forstå, hvorfor vi kan gøre sådan, så må vi italesætte, at vi er det der mangehovedede uhyre eller hvad man kan sige … eller at vi står på to ben i hvert fald. Vi har nogle opgaver, vi skal gøre og så har vi nogle andre hensyn, vi skal tage. Det er et spørgsmål om at italesætte det og så hele tiden at vægte det. Men det er klart, lovgivningsdelen kan vi ikke vægte fra' (Interview 6:3).

Ud af citatet kan man læse, hvordan medarbejderen ser a-kassen som havende to sæt af hensyn, som han betragter som ligeværdige eller som lige vigtige at orientere sig mod. Det kommer bl.a. til udtryk gennem hans formulering om, at de '*står på to ben*', som udtrykker en selvforståelse, som adskiller sig fra selvforståelsen i de to LO-kasser, hvor man i højere grad betragter a-kassen som en forening eller interesseorganisation, der er forpligtet til at løse opgaver på vegne af staten og hvor de egentlig ønsker at prioritere medlemsbehov over statslige krav. Senere i interviewet giver medarbejderen også udtryk for, at selv om stat og medlemmer begge er vigtige at tage hensyn til, så ville man, hvis man blev sat i en situation, hvor man skulle prioritere, vælger staten over medlemmet. Dette kommer til udtryk i følgende citat:

> 'Altså, vi forsøger selvfølgelig at tingene kommer i samklang, men kommer vi til at stå i en situation, hvor vi skal vælge, så er vi ikke i tvivl om, hvad vi skal vælge. Altså, så er det medlemmerne, der taber eller hvad skal man sige ... taber i gåseøjne' (Interview 6:8).

Dermed kan man med afsæt i den teoretiske forståelsesramme tolke, at den normative vektor i denne a-kasse trækker a-kassen mere i retning af staten end den gjorde i de to LO-kasser. Derfor lader statslogikken til at dominere mere her sammenlignet med de to LO-kasser. Det er formentlig også derfor, at der i denne a-kasse en højere grad af accept af at skulle agere i rollen som myndighed og at det opleves som mindre konfliktfyldt at skulle implementere myndighedsopgaverne, selv om medarbejderne godt kan mene, at de er uhensigtsmæssige.

Egentlig lader medarbejderne i denne a-kasse heller ikke til at være domineret af en civilsamfundslogik på samme måde som medarbejderne i de to LO-kasser er det. I Elfagets A-kasse omtalte en af medarbejderne eksempelvis a-kassen som en interesseorganisation, der skulle

kæmpe for at omdefinere omverdenens syn på ledige og i 3FA's lokalafdeling gav man udtryk for, at det lå dem meget på sinde at værne om medlemmernes retssikkerhed og sørge for, at de får en ordentlig behandling, hvilket kan tages som udtryk for, at medarbejderne i a-kassen forstår sig selv som en interessevaretagende organisation, der arbejder for at give medlemmerne bedre vilkår. Sådanne udtalelser og selvforståelser har jeg ikke kunnet finde i det empiriske materiale i denne lokalafdeling. Det betyder dog ikke, at de ikke har en interesse i medlemsskaren og at de ikke er optagede af medlemmernes behov. Faktisk lader de til at være meget optagede af at servicere medlemsskaren, hvilket kommer til udtryk i et af de ovenstående citater, hvor interviewpersonen fortæller, at medlemmerne skal '*have en behandling som gør, at de ikke flygter over til konkurrenten*'. Interessen for at varetage medlemmernes behov lader dermed mere til at udspringe af en markedslogik end en civilsamfundslogik, idet man servicerer medlemmerne og prioriterer deres behov primært for at undgå, at de forsvinder fra dem. En anden interviewperson understøtter denne betragtning, idet han udtaler, at:

> 'Det er rigtigt vigtigt for os … det er rigtig vigtigt for mig i hvert fald, at når medlemmerne hernede er til rådighedsmøde og CV-møde, at de går ud af døren med noget mere end bare et stempel i panden. De må gerne ... de skal gå ud af døren med noget energi og noget inspiration til deres videre jobsøgning. Det er rigtig vigtigt for os. Og hvis de går ud og siger, at de får en god behandling hernede i vores a-kasse, så er det tegn på, at der er nogen, der hører om det. Og det er jo det her med at være i et marked. Vi er nødt til at gøre tingene lidt anderledes end vi har gjort det før (Interview 5:5).

Interessen for at varetage medlemmernes behov lader derfor til at være anderledes i denne a-kasse end i de to LO-kasser. I FTF-A handler det om, at det at give medlemmerne en god service kan sikre a-kassen overlevelse på a-kassemarkedet, mens det i LO-kasserne handler mere om, at man i sin egenskab af at være forening eller interesseorganisation nødvendigvis må værne om medlemsskaren og sikre dem et bedre udgangspunkt og bedre vilkår i det hele taget, hvilket er mere i tråd med civilsamfundsrationalet. Den markedslogik som jeg viste i den første del af caseanalysen, der præger ledelsen i FTF-A, lader derfor også til at have fæstnet sig på det operative niveau i a-kassen.

9.4.3. Reaktioner på institutionelt pres

Det ovenstående afsnit har bl.a. vist, at det operative niveau i FTF-A oplever et vist pres fra staten i forhold til løsningen af myndighedsopgaverne. De lader dog ikke til at være nær så ressourcemæssigt belastet af opgaverne som medarbejderne i de to LO-kasser gav udtryk for og de stiller sig heller ikke så kritisk overfor indholdet af selve myndighedsopgaverne, som LO-kasserne gjorde. Generelt lod der til at være en større accept af at skulle agere som myndighed, selv om man ikke altid kunne se det hensigtsmæssige i det regelsæt, de forvalter og selv om de holdningsmæssigt er uenige i det.

Sættes denne oplevelse i relation til teorien om, hvordan organisationer kan reagere på institutionelt pres, kan man forvente, at fordi der er en større accept at skulle fungere i myndighedsrollen, så vil der også i denne a-kasse være mere samtykkende reaktioner, når

myndighedsopgaverne løses. I de to foregående caseanalyser så jeg, at medarbejderne reagerede med trods, fordi de var svært for dem at forene med deres eget værdisæt, men det behøver ikke være tilfældet i denne a-kasse, netop fordi man har accepteret, at det ligger i ens forpligtelse overfor staten at være efterlevende, selv om man personligt kan være uenig i det hensigtsmæssige ved regelsættet. Omvendt så har a-kassen også et hensyn til at skulle servicere medlemsskaren, hvilket de ovenfor gav udtryk for også var meget vigtigt for dem, og da det er ikke sikkert, at medlemsskarens krav stemmer med statens krav. Derfor kunne man også forestille sig, at medarbejderne reagerer ved at have mere kompromissøgende reaktioner, hvor de søger at balancere medlemmernes krav med statens krav. Hvis medlemsskarens krav er meget langt fra statens krav, kunne man endvidere godt forestille sig, at det kunne lede til mere undvigende eller hykleriske reaktioner, fordi det er umuligt for medarbejderne at tilgodese kravene fra begge dele af omgivelserne. Måske siger man udadtil, at man følger kravene fra én del af omgivelserne, mens det ikke afspejles i de faktiske handlinger jf. forståelsen hos Brunsson. Om sådanne reaktioner findes på det operative niveau i FTF-A's a-kasse ses der nærmere på i de følgende afsnit.

9.4.3.1. Prioritering af tilbud og aktiviteter udover de lovbundne opgaver

Selv om medarbejderne i lokalafdelingen synes at have en større accept af at skulle agere i rollen som myndighed sammenlignet med de to LO-kasser, så viser det empiriske materiale, at det ikke betyder, at de så også kun retter fokus mod at løse de lovpligtige opgaver. I lighed med lokalafdelingerne i de to LO-kasser prioriterer man også i denne lokalafdeling at kunne tilbyde medlemsskaren noget mere end det, man lovgivningsmæssigt er forpligtet til og det udspringer formentlig af ønsket om at servicere medlemsskaren, som jeg var inde på tidligere. Man har derfor organiseret sig på en måde, der ligner lokalafdelingen i 3FA, hvor der dels lægges noget ekstra, ikke lovpligtigt indhold ind i de lovpligtige møder og samtaler, som ledige medlemmer i forvejen indkaldes til og dels er forskellige tilbud til medlemsskaren, som de kan benytte sig af på andre tidspunkter end ved de lovpligtige møder. I tabel 9.1. er illustreret, hvilke møder og samtaler afdelingen havde på tidspunktet for mit besøg.

Tabel 9.1. Frivillige og lovpligtige møder og samtaler på FTF-A's regionskontor

Type af samtale/møde/ Aktivitet	Frivillig eller lovpligtig	Indhold
CV- og vejledningssamtale	Lovpligtig, men med ekstra indhold	Et gruppemøde af 2-3 timers varighed med cirka 15 deltagere. Er opdelt i tre blokke. Første del er en gennemgang af regler, rettigheder og pligter under ledighed og varetages af en sagsbehandler (lovpligtig). Anden del afholdes af en jobrådgiver, der vejleder om, hvordan jobsøgningen kan gribes an (ikke lovpligtig). Tredje del er korte individuelle samtaler mellem sagsbehandleren og den ledige, hvor sagsbehandleren kontrollerer plan for jobsøgning og det CV, der skal lægges på jobnet.dk (lovpligtig).
Rådighedssamtale	Lovpligtig, men med ekstra indhold	Et gruppemøde af 2-3 timers varighed med cirka 15 deltagere og som kredser om et bestemt tema (ikke lovpligtig). Fungerer som en blanding af diskussioner i mindre grupper og i gruppen samlet. Afholdes af en jobrådgiver og en sagsbehandler. Afslutningsvist har sagsbehandlerne korte individuelle rådighedssamtaler med ledige medlemmer (lovpligtig).
Samtale med jobrådgiver	Frivillig	Planlægges og aftales individuelt. kan handle om at få sparring på ansøgninger og CV, afklare karrieremuligheder osv.
Diverse workshops og arrangementer	Frivillig	Fx arrangement om efterlønsordningen, temadage om jobsøgning, inspirationskurser mv.

Kilde: Observation 2 og 3, Interview 4, 5 og 6.

Som vist i tabellen, så foregår både den lovpligtige CV- og vejledningssamtale og de lovpligtige rådighedssamtaler som gruppemøder, ligesom de gjorde i lokalafdelingen i 3FA og den del, der handler om at kontrollere, om ledige lever op til deres forpligtelser er typisk placeret i slutningen af møderne som korte individuelle samtaler mellem en sagsbehandler og den ledige. En af interviewpersonerne forklarer i denne forbindelse, at gruppemøderne og de korte individuelle samtaler er et nyt koncept. Tidligere holdt de individuelle samtaler på op mod en time, hvilket var en stor ressourcemæssig belastning og når det har været muligt for dem at organisere sig med gruppemøder og kortere individuelle samtaler er det ifølge interviewpersonen, fordi de har digitaliseret deres arbejdsgange og fordi medlemmerne afgiver deres oplysninger til a-kassen elektronisk og før de møder op i a-kassen. Det gælder eksempelvis jobsøgningsskemaet, som medlemmerne har udfyldt og indsendt på forhånd, og som før mødet er blevet kontrolleret af en af medarbejderne, hvorfor man kan nøjes med en kortere individuel samtale, når medlemmet møder op i a-kassen (Interview 5:18-19).

En af interviewpersonerne forklarer, at de kunne nøjes med kun at møde medlemmet med de lovpligtige opgaver og kun føre kontrol med, om de ledige lever op til deres forpligtelser, men at de har valgt at gøre noget mere ud fra en betragtning om, at de gerne vil give medlemmerne noget '*merværdi*' og prøve at '*inspirere*' dem, især i forhold til deres jobsøgning (interview 5:15-16). En anden medarbejder understøtter dette og forklarer, at for ham er det vigtigt at give medlemmerne '*nogle redskaber, så de kan komme hurtigere i arbejde*' og '*få en ordentlig hverdag med det at søge arbejde*' (Interview 6:4). Det betyder derfor, at til CV- og vejledningsmødet bruges der, udover at gennemgå lediges rettigheder, pligter og muligheder under deres ledighed, også en del tid på at coache medlemmerne i, hvordan de kan gribe jobsøgningen an. Det møde som jeg observerede fokuserede bl.a. på vigtigheden af at få afklaret ens kompetencer og gøre sig selv klart, hvilke

typer af jobs, man ønskede at søge og om man skulle overveje at skifte branche. Det handlede også om at give anvisninger på, hvordan selve jobsøgningen kunne finde sted, hvordan man kunne udfærdige ansøgninger og CV og hvordan man kunne forberede sig, hvis man skulle til jobsamtale (Observation 2:5-6). Til rådighedsmøderne satte medarbejderne et bestemt tema i fokus, som blev diskuteret både i mindre grupper og i plenum. På ét af de møder jeg observerede diskuterede de forskellige strategier man kunne tage i anvendelse under ens jobsøgning og på et andet møde diskuterede man, hvad der var ønskejobbet, et okay job og et acceptabelt job (Observation 3). Betragtes denne prioritering om at vælge at gøre noget mere for medlemmerne ud fra Olivers typologi, kan den tolkes som et forsøg på både at imødekomme statens krav og medlemmernes krav og det har derfor karakter af at være en kompromissøgende adfærd, hvor man balancerer forskellige forventninger.

Det er tidligere blevet nævnt, at meget af a-kassens opgaveløsning er blevet digitaliseret og at størsteparten af de informationer, som medlemmerne afgiver til a-kassen foregår elektronisk. Eksempelvis så kan medlemmerne selv påbegynde udfyldelsen af plan for jobsøgning på a-kassens medlemssider. De kan også udfylde jobsøgningsskemaet, hvor det angives, hvad man har søgt og hvordan og så er det muligt at oploade ansøgninger til a-kassen som dokumentation for jobsøgning. Alt dette instrueres medlemmerne i at gøre, inden de møder op til de lovpligtige samtaler i a-kassen (Interview 6:9). Det betyder derfor, at medarbejderne har kontrolleret denne dokumentation på forhånd og når medlemmerne møder op til de lovpligtige møder er der kun brug for korte individuelle samtaler i forhold til at vurdere rådighed, mens den resterende tid kan prioriteres på de ikke lovpligtige opgaver. Dermed får den høje digitaliseringsgrad, som præger denne a-kasse, en stor betydning for, hvordan a-kassen møder medlemmerne og medlemmerne oplever formentlig en a-kasse, der udøver mindre kontrol og fremstår mindre som en myndighed, netop fordi de kontrollerende elementer er klaret, før medlemmet rent faktisk møder a-kassen. En af interviewpersonerne siger, at det selvfølgelig også handler om, at det letter deres planlægning og tidsforbrug, at de får oplysningerne fra medlemmerne elektronisk, men medgiver også, at '*det der foregår herinde har ikke noget med kontrol at gøre*' (Interview 6:9). Den anden interviewperson forklarer, hvordan det er hans oplevelse, at det er '*sindssygt kundeorienteret*', fordi medlemmet så ikke skal bruge tid i selve mødet til at argumentere for, at man står til rådighed, når meget af dette er kontrolleret på forhånd (Interview 5:19). Det er i hans optik en faktor, der også medvirker til, at medlemmets møde med a-kassen bliver mere tilfredsstillende. I den første caseanalyse viste jeg, at hvordan medarbejderne forsøgte at skærme deres medlemmer fra noget af den kontrol, de skulle påføre dem fx igennem den skriftlige dokumentation og at de ikke aktivgjorde dem i sådan noget som plan for jobsøgning, netop for at undgå at fremstå så kontrollerende og som en myndighed. I FTF-A er der en noget højere grad af aktivgørelse, idet medlemmerne netop selv er med til at udfylde de planer og skemaer, som a-kassen skal vurdere rådigheden ud fra, men effekten er lidt den samme – nemlig at de i det faktiske møde med ledige minimerer kontrollen og fremtoningen som myndighed og i stedet kan prioritere andre og for medlemsskaren mere meningsfulde aktiviteter.

9.4.3.2. Samtykke med de institutionelle krav fra staten

I lighed med de to andre caseanalyser har jeg også i denne a-kasse set nærmere på, hvordan medarbejdernes faktiske praksis er, når de løser myndighedsopgaverne. I de to LO-kasser så jeg, at de bevidst valgte at trodse visse af de institutionelle krav fra staten, fordi det var vanskeligt at forene med deres egne værdisæt. De skelnede også mellem, hvad de mente, at de rent lovgivningsmæssigt var forpligtet til og hvad tilsynsmyndigheden krævede af dem og var af den overbevisning, at de ikke var forpligtet til at følge tilsynsmyndighedens krav og forlod sig derfor mere på deres egne fortolkninger af lovgivning og bekendtgørelser. Det var bl.a. derfor, de ikke ville anvende jobsøgningsskemaer som dokumentation for lediges jobsøgning og ikke ønskede at pålægge ledige at søge et bestemt antal stillinger om ugen.

Sådanne holdning og reaktioner har jeg ikke kunne genfinde i det empiriske materiale fra FTF-A's lokalafdeling, hvor de i højere grad har en praksis, der lader til at være i overensstemmelse med statens krav, både kravene fra tilsynsmyndigheden og de krav, der er i lovgivning og bekendtgørelser. Medarbejderne laver i øvrigt heller ikke en skelnen mellem, hvad lovgivning og bekendtgørelse forpligter dem til og hvad tilsynsmyndigheden pålægger dem, som medarbejderne i de to LO-kasser gjorde. I deres optik er det hele krav fra staten og en af interviewpersonerne giver udtryk for, at det er vigtigt for dem at fremstå som en a-kasse, der gør tingene '*ordentligt*', når tilsynsmyndigheden laver udtræk på dem (Interview 5:19). Det vidner om, at de ser tilsynsmyndigheden som havende ret til at stille krav til a-kassen modsat de to LO-kasser. Det betyder bl.a., at de har en praksis, hvor de pålægger ledige medlemmer at anvende jobsøgningsskemaet til at notere, hvilke jobs de har søgt og hvordan og at de selv bruger skemaet til at vurdere rådighed. Samtidig pålægger de ledige at søge to jobs om ugen (Observation 2:3), ligesom de beder dem søge fagligt og geografisk bredt (Interview 5:18). I relation til Olivers typologi kan dette betegnes som, at a-kassen samtykker med statens krav, idet de indvilger i at adlyde og efterleve deres krav.

At have en sådan samtykkende adfærd går også godt i tråd med, som pointeret tidligere, at man i FTF-A er mere præget af en statslogik end medarbejderne i de to LO-kasser, hvor der er en accept af, at man som a-kasse også skal agere i en myndighedsrolle. En af de medarbejdere jeg har interviewet pointerer da også, at han er bevidst om, at deres a-kasse har en strammere fortolkning af regelsættet end eksempelvis end a-kasse som 3FA.

> 'Jeg vil også sige, at hvis du går ind og ser på, hvordan de a-kasser, du undersøger … hvordan de sådan på det formelle plan fortolker, der hvor der er plads til at fortolke, så vil du […] givetvis opleve, at vi er strammere. Vi er meget strammere end 3F for eksempel i forhold til, hvad vores krav til medlemmerne er. Og det er jo også en politisk melding på en eller anden måde. Men det er vi og det får vi også på hatten for, fordi medlemmerne snakker jo også med nogle andre, som oplever en meget mere løs hånd andre steder' (Interview 6:7).

Jeg har i interviewene spurgt ind til, om der er tidspunkter, hvor man udfordrer de krav staten stiller, eksempelvis hvis regelsættet ikke opleves som meningsfyldt at anvende på medlemsskaren

eller hvis der er noget ved regelsættet, som man ønsker ændret, men her gives der udtryk for, at det ikke er noget, de gør i a-kassens frontlinje og her tvivler de ikke på, at de skal være efterlevende i forhold til de krav, staten stiller (Interview 5:20; Interview 6:8). En af interviewpersonerne fortæller også, at hvis nogen i organisationen skulle modsætte sig kravene, så skulle det snarere være det politiske niveau, f.eks. deres valgte formand som:

> 'kan være ude og sige, at det er helt håbløst, hvis man afskaffer efterlønnen eller det er helt håbløst, at man nu ligger beskæftigelsesindsatsen hos kommunerne. Men hvis der kommer en bekendtgørelse fra Pensionsstyrelsen, så gør vi det, der står i den. Vi retter ind' (Interview 5:21).

En af interviewpersonerne giver udtryk for, han tror, at denne efterlevenhed i forhold til statens krav er koblet sammen med, at de anser sig selv som en upolitisk størrelse, fordi de har en organisatorisk opbygning, der gør, at de ikke er et vedhæng til en faglig organisation og de har derfor ikke én organisation, der kan udstikke de politiske linjer, som a-kassen kan læne sig op ad. De har ganske vist et samarbejde med et større antal faglige organisationer, men fordi de samarbejder med så mange er det svært at udstikke en samlet politisk linje og derfor har det i stedet været en prioritering hos dem, at så skal man være efterlevende i forhold til de krav, staten stiller (Interview 6:7-8).

Det empiriske materiale viser dog også, at selv om der gives udtryk for, at det er meget vigtigt for dem at samtykke med statens krav, så er det ikke altid muligt for dem. Interviewpersonen på det øverste ledelsesniveau fortæller eksempelvis, at i forbindelse med de organisatoriske forandringer a-kassen har været igennem, havde man vanskeligt ved at leve op til de krav omgivelserne stillede og derfor måtte man tage et valg om, hvad man i en periode kunne undlade at leve op til. Det betød derfor, at de slækkede på statens krav om at afholde samtaler rettidigt, fordi de fandt det mere vigtigt at være i stand til at udbetale penge til deres medlemmer til tiden. Om dette siger interviewpersonen:

> 'I den her omstillingsproces har det været lidt på bekostning af fx rettidighed i forhold til afholdelse af samtalerne. Det er klart, at når vi omstiller hele organisationen, så har det været vigtigere for os, at medlemmerne fik deres penge til tiden eller om de nu blev indkaldt efter 3 måneder eller efter 3 måneder og en dag. Hvis vi skulle file et sted så var det på rettidigheden, vi skulle file og det har sådan set været med åben pande. Så hvis man kigger i Direktoratets benchmarking omkring rettidighed, så ligger vi ikke specielt godt der og det har bare været et valg. Det er en prioritering at sige fuck kontrol var jeg lige ved at sige. det bringer ikke medlemmerne videre, men at de får deres penge til tiden gør at de kan holde juleferie og de kan komme på sommerferie eller hvad de nu ellers skal. De kan betale deres regninger. så hvis der skule files et sted skulle det være på rettidigheden' (Interview 4:11).

Med interviewpersonens udtalelse kan man tolke, at de har stået i en situation, hvor det har været vanskeligt for dem at tilgodese både statens krav om rettidighed i samtaler og medlemmernes behov for at få udbetalt penge til tiden og derfor har man taget at valg om at give mere prioritet til medlemssiden og mindre prioritet til statens side. Sættes dette i relation til Olivers typologi, så kan det betegnes som en bevidst ignorering af visse institutionelle krav og det betegner Oliver som en

trodsende reaktion. Det ligner dog ikke den slags trodsige reaktioner, som de to LO-kasser kom med, som mere udsprang af, at det stred meget med deres interne værdier, hvilket ikke lader til at være tilfældet her. Det kan måske snarere tolkes som en hyklerisk reaktion, hvor man på den side gerne vil fremstå som en efterlevende og samtykkende a-kasse, men indadtil faktisk ikke er i stand til at overholde det. Dermed er der ikke overensstemmelse mellem tale og adfærd, hvilket ifølge Brunsson er et tegn på hykleri. Det lader dog til, at sådanne hykleriske reaktioner mest opstår i lidt særlige situationer, hvor der kan være særlige omstændigheder, der gør, at de i en periode har svært ved at leve op til kravene fra flere dele af omgivelserne. Samtidig lader det til at være en adfærd, som tages på det øverste niveau i a-kassen og ikke noget, der er drevet af frontlinjen selv.

9.4.3.3. Legitimitetsstrategier

Det er igennem denne caseanalyse flere gange blevet pointeret, at der i denne a-kasse lader til at være en større accept af at skulle fungere i rollen som myndighed sammenlignet med de to LO-kasser og derfor havde de bl.a. en praksis, hvor de i højere grad samtykker med statens krav. Det empiriske materiale viser dog, at selv om a-kassens medarbejdere har denne accept af, at de skal være efterlevende, så er det dog ikke helt uproblematisk for dem at agere i myndighedsrollen, når de møder medlemsskaren. Derfor tager de, i lighed med medarbejderne i de to LO-kasser, også forskellige strategier i anvendelse for at skabe mere legitimitet i mødet med ledige medlemmer og for bedre at kunne håndtere, at de optræder som myndighed.

I caseanalysen af 3FA så jeg bl.a., at der ikke altid skete en neutral formidling af regelsættet, men medarbejderne havde en tendens til at koble deres egen personlige eller a-kassens holdning på selve formidlingen, ligesom de kunne udtrykke frustration og uforståenhed overfor regelsættet formentlig som et forsøg på at distancere sig til myndighedsrollen. I FTF-A's møde med ledige medlemmer ser jeg i det empiriske materiale generelt en mere neutral formidling af regelsættet, hvor der ikke kobles egne holdninger på og hvor der ikke gives udtryk for frustrationer og uforståenhed. Der er dog nogle få eksempler på, at det forekommer og det sker typisk i situationer, hvor et ledigt medlem udtrykker en frustration eller uforståenhed over en regel eller et krav, som vedkommende er blevet mødt med, hvor medarbejderne reagerer ved at erklære sig enige i den lediges oplevelse og samtidig give udtryk for, at her forstår de heller ikke regelsættet. Et eksempel er, da et ledigt medlem stiller sig uforstående overfor, at han er kommet i klemme i reglerne, selv om han hele tiden har gjort, hvad a-kassen har bedt ham om, hvor en af medarbejderne responderer på hans historie ved at tilkendegive, at, '*det er der, hvor systemet hopper af kæden*' (Observation 2:7). Medarbejderen gør det formentlig for at udvise omsorg overfor det medlem, som har haft en negativ oplevelse med regelsættet, men det betyder samtidig også, at hun distancerer sig til det regelsæt, som hun medvirker til at implementere og derfor kommer til at fremstå mere som værende på medlemmets side og dermed mindre i rollen som myndighed.

Det der dog er en mere generel måde for medarbejderne at reagere på, når medlemmerne udtrykker frustration eller uforståenhed overfor regelsættet er, at de forsøger at nuancere medlemmernes forståelse af regelsættet uden selv at tage afstand til regelsættet. Det sker

eksempelvis ved at forklare medlemmerne, hvordan de kan tolke eller forstå reglerne på en lidt anderledes måde end de hidtil har gjort. Jeg observerede det bl.a. flere gange til et rådighedsmøde, hvor man havde samlet en af deres kunstnergrupper, dvs. ledige medlemmer som enten var skuespillere, musikere, kunstmalere eller lignende. Dette er en gruppe, som har mere atypiske ansættelsesformer end gennemsnittet og på mødet blev det tydeligt, at mange af medlemmerne oplevede frustrationer over ikke at passe ind i systemet og opleve at komme i klemme i regelsættet. Her var medarbejdernes reaktioner ikke at give medlemmerne ret i, at regelsættet var urimeligt, men de prøvede snarere at bevidstgøre dem om, hvordan de kunne ændre ved deres måde at forstå systemet på, sådan at det blev lettere at gebærde sig i. Et eksempel var at en af medarbejderne forsøgte at anspore dem til, at i stedet for kun at søge efter fuldtidsstillinger, som er vanskelige at få i deres branche, kunne de søge efter to deltidsstillinger i stedet (Observation 2:9). Denne måde som medarbejderne reagerer på medvirker ikke til at distancere dem til myndighedsrollen, men kan alligevel tolkes som en strategi, der skaber legitimitet hos medlemsskaren, fordi a-kassen her bliver en slags oversætter eller rådgiver i forhold til hvordan medlemmerne på en mere konstruktiv måde kan komme til at fungere i et system, de ikke selv synes, de passer ind i.

En anden adfærd der også er typisk for medarbejderne i denne a-kasse er, at de i selve mødet med ledige laver en meget tydelig markering af, hvad der er lovpligtigt og hvad de selv ønsker at gøre for medlemsskaren. Et eksempel på en sådan adfærd er, at en af medarbejderne, da hun byder velkommen til et lovpligtigt møde i a-kassen lægger ud med at forklare, at deres opgave er at udbetale dagpenge, men derudover har de '*påtaget*' sig den opgave at hjælpe medlemmerne i arbejde og derfor har de ansat jobkonsulenter i deres organisation, som senere deltager i mødet og vil give medlemmerne noget inspiration til deres jobsøgning (Observation 2:2). Det ses også ved, at de laver en tidsmæssig opdeling til selve møderne i a-kassen, hvor en del af mødet er koncentreret om det lovpligtige, mens anden del af mødet dedikeres til det ikke lovpligtige og de medarbejdere, der er ansvarlige for den ikke lovpligtige del italesætter den lovpligtige del som det kedelige og kontrollerende, mens de omtaler den del af mødet, som de er ansvarlige for som meget mere relevant og interessant for medlemmerne. Et eksempel er, at da en jobrådgiver åbner anden halvdel af et møde, hvor første halvdel handlede om rettigheder og pligter ved ledighed, starter hun med at sige, at '*nu er vi færdige med reglerne. Nu skal vi til det rigtigt spændende, nemlig jobrådgivning*' (Observation 2:5). På den måde skabes der, igennem den måde som medarbejderne omtaler de forskellige opgaver på, et skel mellem det a-kassen skal og de a-kassen vil, som formentlig gør, at medlemmerne får et billede af en a-kasse, der interesserer sig for dem og har et ønske om at hjælpe dem. Dermed kommer a-kassen til at fremstå mere legitim i medlemmernes øjne.

9.4.3.4 Opsummering

Ser man samlet på det operative niveau i FTF-A, så tegner der sig et billede af en afdeling, der oplever, at der er lagt pres på dem fra statens side, men de oplever ikke presset som nær så uhensigtsmæssigt eller problematisk som de operative niveauer i de to LO- kasser gjorde. I FTF-A

lader der til at være en større accept af, at man må efterleve statens krav, selv om man kan være holdningsmæssigt uenig i kravene og derfor lader dette niveau til at være mere domineret af en statslogik end de operative niveauer i de to LO-kasser. Det betyder eksempelvis, at det operative niveau i FTF-A har en mere samtykkende praksis, når de implementerer myndighedsopgaverne og at statslogikken og det beskæftigelsesrationale, som myndighedsopgaverne bygger på i en vis udstrækning har koloniseret a-kassens medarbejdere, idet de netop indretter deres daglige arbejde efter det og gør det til tolkningsrammen.

Analysen viste dog også, det til tider være vanskeligt at være efterlevende og derfor er der eksempler på, at der forekommer en vis form for hykleri, idet man på den ene side tilkendegiver vigtigheden af at være efterlevende i forhold til statens krav, men på den anden side ikke er så efterlevende i den faktiske praksis. Derfor er der ikke helt overensstemmelse mellem tale og handlinger. Det lader dog til, at de hykleriske reaktioner ikke er en del af den normale praksis og mest forekommer i lidt mere særlige situationer, som eksempelvis i forbindelse med de organisatoriske forandringer. Samtidig lader der til at blive besluttet fra centralt hold, hvornår hykleriet er en vej ud og er ikke noget, som frontlinjen praktiserer af egen drift.

Derudover så viste analysen, at selv om der er en større grad af accept af at skulle agere i myndighedsrollen, så er der nogle tegn på, at det for medarbejderne kan skabe dilemmaer i det faktiske møde med ledige medlemmer. Derfor så jeg i denne a-kasse også en tendens til, at medarbejderne anvendte legitimeringsstrategier for at komme til at fremstå mere legitim i medlemmernes øjne. At anvende legitimeringsstrategier lader derfor til at være noget mere universelt for a-kassernes medarbejdere, uanset hvor meget eller lidt de er forankret i en statslogik.

Endelig så viste analysen også, at selv om det operative niveau lader til at være mere domineret af en statslogik sammenlignet med de operative niveauer i de to a-kasser, så betyder det ikke, at de ikke interesserer sig for medlemsskarens behov. I lighed med de to LO-kasser prioriterer man også her, at man kan tilbyde medlemsskaren noget mere end det man lovgivningsmæssigt er forpligtet til, men hvor det hos LO-kasserne mest udsprang af forståelsen af, at man som interesseorganisation må værne om medlemsskarens behov, så udspringer det i denne a-kasse mere af en overvejelse om, at servicering af medlemsskaren er væsentlig for a-kassens overlevelse.

9.5 Delkonklusion

I lighed med de to andre caseanalyser har formålet med denne caseanalyse også været at undersøge oplevelser af og reaktioner på institutionelt pres i FTF-A med henblik på at opnå en forståelse af, om der sker nogle transformationsprocesser indadtil, som gør, at a-kassen bevæger sig mere i retning af at blive stats- eller markedsaktør.

For de to andre a-kasser konkluderede jeg, at der skete træk og bevægelser mod både stat og marked, men at ledelse og medarbejdere samtidig forsøgte at gøre modstand mod det, fordi de grundlæggende ikke ville eller ikke så det som nødvendigt at forandre sig. I FTF-A gælder det, at

der har været et ledelsesmæssigt ønske om at skabe en mere gennemgribende forandring af a-kassen for at få den til at fungere mere i overensstemmelse med de institutionelle krav. Det har særligt været i ledelsens interesse at gøre a-kassen markedsorienteret og få den til at agere på mere markedsmæssige præmisser, men analysen viser, at den samtidig også bevæger sig i retning af staten og også fungerer som en myndighed og som en slags statslig driftsorganisation.

At a-kassen er blevet trukket mod markedet viser sig ved, at a-kassen i modsætning til tidligere styres og drives meget mere som en markedsorganisation. Den er i sin struktur og funktionsmåde blevet indrettet til at kunne fungere på markedets præmisser og der er foretaget markant flere ændringer her end i de to LO-kasser. Samtidig har ledelsen arbejdet aktivt for også at ændre ved medarbejdernes forståelse af, hvad a-kassen er, som også har bevæget sig i retning af, at opfatte den som en markedsorganisation i lighed med, hvad ledelsen gør. Sådanne ændringer forsøgte ledelsesniveauerne i de to LO-kasser sig ikke med.

At a-kassen trækkes mod staten viser sig ved, at både ledelse og medarbejdere accepterer og anerkender, at a-kassen også er en myndighed og at det er nødvendigt at agere som statens forlængede arm, selv om man ikke altid mener det er hensigtsmæssigt. Analysen viste dog, at selv om man har denne accept, så kan det i det konkrete møde med ledige alligevel resultere i dilemmaer og i krydspres mellem, hvad staten kræver og hvad medlemmerne ønsker eller hvad man ønsker at gøre for medlemsskaren. Formentlig derfor tages der også i denne a-kasse legitimeringsstrategier i anvendelse hos frontlinjemedarbejderne. Krydspresset lader dog ikke til at blive oplevet lige så stærkt her som i de to LO-kasser.

Sammenlignes transformationerne i denne a-kasse med transformationerne i de to LO-kasser ser det altså ud til, at der i denne a-kasse er sket en højere grad af kolonisering, hvor ledelse og medarbejdere er noget mere styrede af stats- og markedslogikker end ledelse og medarbejdere i de to LO-kasser var. De opfatter sig dog i en vis udstrækning som en forening eller en medlemsorganisation, men lader ikke til at være dominerede af civilsamfundslogikken på den måde, som ledelse og medarbejdere i de to LO-kasser er.

Man kan afslutningsvist overveje, hvad der gør, at det er muligt at skabe en sådan gennemgribende forandring i denne a-kasse, mens de to andre gør mere modstand. Én væsentlig faktor kan være, at man i FTF-A oplevede at miste et meget stort antal medlemmer på meget kort tid og derfor har der måske været en større oplevelse af at være truet eller sat under pres. Omvendt oplever LO-kasserne også at miste medlemmer, men det kan måske tænkes at være det faktum, at tabet skete over så kort tid, der udløste idéen om at forandre a-kassen. Af betydning er formentlig også, at der blev tilført nye kræfter udefra på ledelsesniveau, som havde et andet blik på, hvad der var nødvendigt at gøre for at få tilpasset a-kassen til de nye vilkår. Endelig kan det også tænkes at have at gøre med, at denne a-kasse fungerer som en selvstændig a-kasse og ikke er et vedhæng til en konkret faglig organisation. Idet man er samarbejdsorganisation for mange forskellige faglige organisationer, er man måske mere opmærksom på, at man skal være i stand til

at tilpasse sig mange forskellige krav sammenlignet med, hvis man kun havde en enkelt faglig organisation tilknyttet.

Kapitel 10: Caseanalyse 4 - AAK

Jeg er nu nået til den fjerde af de i alt fem caseanalyser, som den tredje undersøgelsesdel består af og her rettes blikket mod Akademikernes A-kasse (AAK), som er udvalgt som et eksempel på en a-kasse på AC-området.

Baserer man sig på hvad, den kvantitative delanalyse i kapitel 5 viste, så kan man for de akademiske a-kasser under ét forvente, at de generelt er mindre pressede og udfordrede af de udviklinger og forandringer, der sker på a-kassefeltet end særligt a-kasserne på LO's område er. Om gruppen af akademiske a-kasser viste den kvantitative delanalyse i kapitel 5, at de oplever medlemsfremgang i disse år og sammenlignet med de andre a-kasser er de ikke hårdest ramt af ledighed, om end et par af dem havde ledighedsniveauer over gennemsnittet for samtlige a-kasser. De fleste ligger også lavt i forhold til administrationsbidrag og administrationsomkostninger og så var de heller ikke dem, der tog mest afstand til det beskæftigelsespolitiske rationale, som myndighedsopgaverne bygger på. Dermed kan man forestille sig, at de vil have lettere ved at agere konkurrencemæssigt og færre vanskeligheder ved at implementere myndighedsopgaverne især sammenlignet med især LO-kasserne.

Specifikt i forhold til AAK viste den kvantitative delanalyse, at a-kassen har haft den fjerde største vækst i medlemstallet mellem 2007 og 2011 og måler man helt tilbage fra år 2000, har de i dag hele 60% flere medlemmer, hvilket må siges at være en ret markant stigning (se bilag 3). I forhold til ledighed placerer de sig lidt under gennemsnittet for samtlige a-kasser med knap 5% fuldtidsledige i december 2011. Dette er på niveau med Elfagets A-kasse og lidt højere end FTF-A, der blev analyseret i det foregående kapitel. I lighed med de andre a-kasser har de også oplevet en stigning i fuldtidsledigheden i de senere år, men ikke så markant som de to LO-kasser. Før krisen indtraf, havde AAK under 3% fuldtidsledige (se bilag 5). I forhold til administrationsomkostninger og administrationsbidrag er AAK placeret lavt og på niveau med FTF-A. Ligesom FTF-A er de dog kommet fra et lavt udgangspunkt, idet prisen er nogenlunde den samme i dag som i 2000, når man tager højde for prisudviklingen.

Også dette kapitel følger strukturen i de tre foregående caseanalyser. Det vil sige, at der først gives en kort beskrivelse af, hvad der kendetegner a-kassen (afsnit 10.1.). Dernæst ses på oplevelser og reaktioner på det øverste ledelsesniveau (afsnit 10.2 og 10.3), hvorefter blikket rettes mod det operative niveau (afsnit 10.5.). Som i de tre foregående caseanalyser afsluttes også denne analyse med en delkonklusion, hvor eventuelle transformationsprocesser vurderes (afsnit 10.5.).

10.1. Om AAK

Som nævnt indledningsvist er AAK knyttet til AC's hovedområde, som udover AAK består af fire andre a-kasser. Mens de henvender sig til bestemte grupper på det akademiske arbejdsmarked, fx ingeniører eller journalister og kommunikationsarbejdere, så henvender AAK sig til alle personer med en længerevarende videregående uddannelse og a-kassen er derfor tværfaglig. Medlemsskaren er derfor forholdsvis heterogen indenfor det akademiske arbejdsmarked. A-kassen har cirka 90.000 medlemmer og er den største a-kasse på AC's område.

I lighed med FTF-A er AAK etableret som en selvstændig arbejdsløshedskasse, der ikke er knyttet til én enkelt faglig organisation, men den samarbejder med 19 forskellige faglige organisationer på AC-området, som hver især henviser deres medlemmer til a-kassen. Det er bl.a. Arkitektforbundet, DJØF, Bibliotekarforbundet, Lægeforeningen, Dansk Tandlægeforening, Dansk Psykologforening og en række andre større og mindre faglige organisationer. Relationen til de faglige organisationer er den, at valgte fra a-kassens forskellige medlemsgrupper, som typisk er repræsentanter fra de forskellige faglige organisationer, vælges til AAK's repræsentantskab, som er a-kassens øverste myndighed. Blandt repræsentantskabets medlemmer vælges en bestyrelse, der har ansvaret for a-kassens overordnede ledelse og ad denne vej er de faglige organisationer dermed med til at træffe beslutninger omkring a-kassen. Den konkrete daglige ledelse varetages dog af en direktør, der er ansat af bestyrelsen og af en række andre af direktøren ansatte medarbejdere. Disse må ikke være medlemmer af hverken bestyrelsen eller repræsentantskabet. Ledelsen ligner dermed ledelsen i FTF-A, hvor der også er en adskillelse mellem den politiske valgte ledelse og den daglige ledelse, som er ansat.

I sin organisatoriske opbygning minder AAK meget om FTF-A. Der er dels en central ledelse kun for a-kassen, som er placeret på hovedkontoret i København, men hvor FTF-A havde fire regionskontorer, så har AAK kun to. Som i FTF-A er der også en tættere forbindelse mellem centralt og regionalt niveau og der er mere central styring, hvor hovedkontoret har indflydelse på, hvad der sker på regionalt niveau.

Udover den centrale ledelse så rummer hovedkontoret i København forskellige afdelinger i organisationen. De mest centrale afdelinger er dels en Forsikringsafdeling og dels en Jobafdeling. Forsikringsafdelingen er ansvarlig for alt det klassiske sagsbehandlingsarbejde omkring arbejdsløshedsforsikringen og det er også denne afdeling, der håndterer og udbetaler dagpenge, som derfor kun sker fra centralt hold. Jobafdelingen er derimod ansvarlig for de mere medlemsvendte aktiviteter, dvs. de lovpligtige samtaler og møder og de forskellige ikke lovbundne aktiviteter og tilbud, som medlemmerne frivilligt kan deltage i. AAK har også en konkret jobformidling, som også er forankret i denne afdeling og så er man også involveret i nogle forskellige beskæftigelsesprojekter, som også håndteres herfra (Interview 2:1).

De medlemsvendte aktiviteter finder sted på de to regionskontorer, som AAK har. Der er dels et i København, som er placeret i forlængelse af Jobafdelingen på hovedkontoret og dels et i Århus.

Kontoret i Århus dækker både de jyske og fynske aktiviteter, mens kontoret i København dækker Sjællandsområdet (Interview 2:4). På disse kontorer laves det medlemsvendte arbejde, dvs. afholdelse af lovpligtige samtaler og afholdelse af de aktiviteter a-kassen har derudover. Derudover er a-kassens medarbejdere lokalt til stede i bl.a. Aalborg og Odense efter behov, eksempelvis når der afholdes lovpligtige samtaler, men den kan også være i forbindelse med afholdelse af forskellige arrangementer og temadage (Interview 1:6). A-kassen har i omkring 110 medarbejdere enten med HK- eller AC-baggrund.

10.2. Øverste ledelses oplevelse af de institutionelle rammer

Igen påbegyndes analysen på det øverste ledelsesniveau, hvor det først afklares, hvordan ledelsen i AAK har oplevet de senere års forandringer i den institutionelle kontekst, de fungerer i og i lighed med fortællingerne fra ledelserne i de tre andre a-kasser er der også hos ledelsen i AAK en oplevelse af, at den institutionelle kontekst har forandret sig og at a-kassen i dag er sat mere under pres end tidligere. Den person fra ledelsen som jeg har interviewet laver i denne forbindelse et skarpt skel mellem de omgivelser, a-kassen fungerede i før Frihedspakkens indførelse i 2002 og de mere nutidige omgivelser. Han beskriver, hvordan de før Frihedspakken levede et '*godt og stille liv*', hvor de oplevede, at medlemmerne meldte sig ind af sig selv og ikke havde mulighed for at flytte andre steder hen pga. de faglige afgrænsninger. Samtidig havde a-kassen en god og stabil medlemsfremgang, fordi den samfundsmæssige udvikling gjorde, at der kontinuerligt kom flere og flere højtuddannede til, som havde behov for at forsikre sig mod arbejdsløshed (Interview 1:3). Denne omstændighed hvor '*medlemmerne kommer af sig selv*' og '*ikke kan gå andre steder hen*' satte ifølge interviewpersonen i høj grad dagsordenen for a-kassen (Interview 1:4). Perioden efter Frihedspakkens indførelse beskrives derimod som værende mere turbulent og præget af mere usikkerhed og interviewpersonen hæfter sig ved flere forskellige omstændigheder eller hændelser, som på ledelsesniveau er blevet oplevet som faktorer, der har medvirket til at sætte a-kassen under pres. Disse uddybes i det følgende.

Først og fremmest så fortæller interviewpersonen, at der var nogle omstændigheder i tiden omkring Frihedspakken indførelse, som ledelsen ret hurtigt rettede deres opmærksomhed mod. For det første gav det, at der blev skabt frit a-kassevalg anledning til en del usikkerhed hos ledelsen om, hvor stor betydning pris egentlig ville få som konkurrenceparameter (Interview 1:4). For det andet blev a-kasserne i forbindelse med debatten omkring at skabe mere frit a-kassevalg, kritiseret for at være for dyre i deres administration og det var ifølge interviewpersonen en kritik, som de var '*nødt til at forholde sig til*' (Interview 1:4). Om årsagen til at man fandt dette nødvendigt, siger han:

> 'Man var godt klar over, at man ikke kunne leve med en kritik af, at man var enormt tung og ineffektiv, for så vil der altid blive stillet spørgsmålstegn ved, om det er den rigtige måde at forvalte denne her ordning på (Interview 1:5).

Ud af citatet kan man læse, at den kritik der på daværende tidspunkt blev rettet mod a-kasserne, af ledelsen blev opfattet som et udtryk for, at a-kassen ikke fremstod legitim nok i omgivelsernes øjne. Samtidig lader det til at være en kritik, som i ledelsens optik var nødvendig at imødekomme, fordi man ikke ønskede, at omgivelserne skulle tvivle på, om a-kassen var i stand til at løfte opgaven med at forvalte arbejdsløshedsforsikringen. Ifølge interviewpersonen betød disse omstændigheder, at a-kassens øverste ledelse blev meget fokuseret på pris og besluttede at '*køre en prisfokuseret strategi*', hvor det dels var vigtigt at være blandt '*de billigste a-kasser*', men også centralt at holde medlemskontingentet stabilt (Interview 1:2-4). Interviewpersonens fortælling vidner derfor om, at ledelsen i AAK på et tidligt tidspunkt forsøgte at tilpasse sig pres fra omgivelserne og på daværende tidspunkt var det et pres for at være billigere, som blev koblet sammen med en forståelse af, at lav pris ville gøre a-kassen mere effektiv.

Dernæst fortæller interviewpersonen om en anden hændelse, som også har lagt pres på a-kassen og det er en hændelse, der minder om, hvad FTF-A også oplevede, da de mistede hele medlemsgrupper til andre a-kasser. I AAK oplevede man, at en anden a-kasse på AC-området begyndte at blive '*aggressiv*' i forhold til at hverve medlemmer, hvilket bl.a. resulterede i, at AAK måtte afgive en hel medlemsgruppe til denne a-kasse og det '*ødelagde*' a-kassens medlemstal i det pågældende år (Interview 1:2). Sammenlignet med FTF-A så oplevede AAK dog ikke at miste det samme store antal medlemmer, men det blev alligevel oplevet som truende for a-kassen. Når det er tilfældet, så handler det ifølge interviewpersonen om, at den prisfokuserede strategi med et billigt og stabilt kontingent kun var mulig, hvis man hele tiden havde medlemstilgang og det blev ødelagt af, at en anden a-kasse formåede at hverve en hel medlemsgruppe. Ifølge interviewpersonen så blev denne '*strandhugst*', som han kalder det, skelsættende for dem og det, der blev udslagsgivende for, at de indså nødvendigheden af at '*opruste*' for at kunne klare sig på markedet (Interview 1:3). AAK's ledelse lader dermed til at opleve, at markedsliggørelsen lægger pres på dem, ligesom ledelsen i FTF-A også gjorde. Samtidig anser de det som nødvendigt at tilpasse a-kassen til at kunne agere på markedets præmisser og her er ledelsen også på linje med ledelsen i FTF-A. Interviewpersonen giver i øvrigt også udtryk for, at konkurrencen i hans optik er '*sund*' og at det er sundt for dem, at medlemmerne har muligheden for at vælge andre a-kasser (Interview 11:10). Det er udtalelser, som vidner om en noget andet forståelse af markedet end i de to LO-kasser, hvor ledelse og medarbejdere havde vanskeligt ved at acceptere eksistensen af et marked. Interessant er i øvrigt her, at de a-kasser man oplever som konkurrenter mest er andre a-kasser på AC-området og fx ikke de konkurrerende, ideologisk alternative a-kasser, som man ikke mener har '*bid i akademikersegmentet*'. Interviewpersonen mener dog, at havde de ideologisk alternative kasser mere succes med at rekruttere akademikere, så ville de nok også ofre mere opmærksomhed på dem (Interview 1:11).

For det tredje peger interviewperson på en række hændelser i perioden omkring 2008 og 2009, som også har lagt pres på dem og det er hændelser, som ledelserne i de andre a-kasser også har peget på. Det var i den periode, at a-kasserne blev tildelt flere myndighedsopgaver som følge af Velfærdsreformen og antallet af lovpligtige samtaler som a-kasserne skulle afholde med ledige

medlemmer voksede derfor markant. Samtidig så var det også i denne periode, at finanskrisen slog ind med flere og flere ledige medlemmer end tidligere og interviewpersonen fortæller, at det at de skulle afholde et større antal samtaler med et større antal ledige var svært at håndtere indenfor de økonomiske rammer, de på daværende tidspunkt havde, hvor de i forvejen havde fokus på at holde prisen lav. Det satte ifølge interviewpersonen a-kassen under '*massivt økonomisk pres*' (Interview 1:2-3). Derudover blev de også presset af selve arbejdsbyrden med at løse myndighedsopgaverne, som i en periode var så stor, at det var vanskeligt for dem også at prioritere de ikke lovpligtige tilbud, de også havde til medlemsskaren. Om dette siger interviewpersonen:

> 'Det satte os også under pres i forhold til, at der lige pludselig ikke var tid til at levere de services, som vi egentlig havde udviklet og som medlemmerne var glade for, fordi vi simpelthen var nødt til at bruge alle ledige hænder til at gennemføre rådighedssamtaler, fordi at det ... det er jo sådan lidt det, at når du bliver målt på, om du gennemfører dine samtaler til tiden, så er det det, der bliver fokus, ikke og ikke de mere bløde ting omkring, hvad medlemmerne sætter pris på eller er tilfredse med. […] Det der målingsparadigme som slår ind fra det offentlige, det sætter virkelig dagsorden for, hvad man har fokus på, ikke? Både internt, men selvfølgelig også i forhold til, at vi hele tiden har tilsyn, ikke?' (Interview 1:3).

I interviewpersonens udtalelser kan man læse, at det pres de har oplevet fra statslig side ikke kun handler om, at mængden af myndighedsopgaver er blevet øget og at der dermed er flere arbejdsopgaver end tidligere, men de oplever også et pres fra, at staten stiller krav om, hvordan og hvornår opgaverne skal løses. Det kommer til udtryk ved, at interviewpersonen nævner, at de har været meget orienterede mod at skulle leve op til rettidigheden af deres samtaler, fordi det er det, de fra statslig side måles på og det har sat dagsordenen for deres arbejde i en periode. Og som interviewpersonen også giver udtryk for, så har denne orientering mod at leve op til statens krav samtidig resulteret i, at de i en periode ikke har formået at prioritere medlemssiden. I relation til den teoretiske forståelsesramme kan dette tolkes som en oplevelse af at blive trukket mere i retning af staten.

Interviewpersonen oplever dog ikke presset fra staten på samme negative måde som ledelserne i de to LO-kasser gjorde og han udtrykker sig heller ikke kritisk om presset, selv om hans udtalelse i det foregående citat kunne tyde på, at han ikke mener, at statens krav og medlemmernes ønsker nødvendigvis er helt overensstemmende. Han giver snarere udtryk for, at de anser sig selv som værende meget '*loyale overfor systemet*' og i en sådan udtalelse ligger også en accept af, at a-kassen skal efterleve de krav, staten stiller, også selv om man måtte være uenig i dem. Hermed er interviewpersonen mere på linje med ledelsen i FTF-A, som også accepterede statens ret til at stille krav til a-kassen og a-kassens forpligtelse til at efterleve disse krav. Da jeg på et tidspunkt i interviewet beder interviewpersonen om at forklare, hvilken rolle de mener en a-kasse spiller, så kommer der også en forståelse af, hvad a-kassen er til udtryk, som adskiller sig fra den forståelse som både ledelse og medarbejdere i de to LO-kasser havde. Interviewpersonen forklarer, at de egentlig ikke ser sig selv som medlemmets '*tillidsmand*', '*beskytter*' eller '*advokat*' på samme måde, som man kan gøre det, hvis man som a-kasse er tæt knyttet en faglig organisation. De ser det

snarere som deres opgave at lave en '*neutral og objektiv sagsbehandling i forhold til de regler, der er*' (Interview 1:8). Dermed kommer der en forståelse af a-kassen som værende mere uvildig til udtryk sammenlignet med, hvad medarbejdere og ledere i de to LO-kasser gav udtryk for. Her forbeholdt man sig retten til at protestere og gøre modstand, hvis ikke man var enig i statens krav. Det er snarere interviewpersonens opfattelse, at:

> 'En a-kasse det er en medlemsdrevet velfærdsordning og vi har to hovedopgaver, som vi skal løse. Den ene hovedopgave det er, at vi skal forvalte denne her velfærdsordning effektivt og billigt og i overensstemmelse med loven og den anden hovedopgave det er jo at hjælpe vores medlemmer i job. Det er sådan som vi ser a-kassens opgaver og rolle' (Interview 1:6).

En sådan udtalelse tegner et billede af, at man i AAK ikke opfatter sig selv som værende en forening eller interesseorganisation på samme måde som både ledelse og medarbejdere i de to LO-kasser gjorde. Man ser mere på a-kassen som værende både noget medlemsdrevet og noget offentligt, som citatet ovenfor udtrykker. Forståelsen af hvad en a-kasse er minder dermed mere om den forståelse, der hersker i FTF-A, hvor en af medarbejderne gav udtryk for, at man mere ser a-kassen som stående på '*to ben*', hvor man havde to sæt af hensyn, man hele tiden måtte balancere jf. afsnit 9.4.2. Det er formentlig også denne forståelse, der gør, at man i højere grad accepterer, at staten har ret til at stille krav til a-kassen og at man er forpligtet til at efterleve kravene. Det giver nok også en mindre negativ oplevelse af presset fra staten.

At man ikke opfatter sig selv som værende en interesseorganisation på samme måde som de to LO-kasser bliver i øvrigt tydeligt i den måde, som personalet i a-kassen taler om de faglige organisationer på. En af interviewpersonerne giver udtryk for, at de faglige organisationer er en af deres '*samarbejdspartnere*' og de er centrale for dem, fordi det er deres medlemmer, a-kassen skal '*pleje*' I forlængelse heraf er det vigtigt for dem, at de får organisationerne til at '*pege*' på dem, for '*ellers får vi ikke nogen medlemmer*' (Interview 3:14). Her opfattes de faglige organisationer mere som nogle ydre aktører i forhold til a-kassen, som er vigtige at gøre tilfredse, fordi det er ad den vej, at a-kassen får medlemmer. Omvendt var det i de to LO-kasser, som ikke så fagforeningen som en ydre aktør, men opfattede a-kassen som fagforeningen eller i hvert fald en del af fagforeningen. Forståelsen af de faglige organisationer som ydre aktører havde personalet i FTF-A i øvrigt også, idet de også anså dem som samarbejdspartnere, der er vigtige at servicere.

Jeg har i interviewet også spurgt ind til, om der er andre faktorer, som man oplever som truende. Interviewpersonen giver i denne forbindelse udtryk for, at eksempelvis kommunaliseringen er en '*reel trussel*', men ikke noget han anser som et meget sandsynligt scenarie, bl.a. fordi han ikke tror på, jobcentrene er interesserede i flere opgaver og fordi det formentlig kommer til at betyde, at kommunerne må hæve skatterne (Interview 11:11). Omkring a-kassernes fremtid så nævner interviewpersonen, at der med jævne mellemrum dukker diskussioner og overvejelser op om, hvorvidt det er bedst at stå alene som a-kasse eller sammen med andre og hvorvidt der i fremtiden kommer til at eksistere færre a-kasser og han fortæller, at man har tidligere har diskuteret

mulighederne for at lave en enkelt a-kasse, der dækker hele AC-området (Interview 1:10). Interviewpersonens egen opfattelse er dog, at det fremover er nødvendigt at have effektive a-kasser, men han mener ikke, at man nødvendigvis også skal være så stor som muligt for at blive drevet effektivt. I hans optik er der en del a-kasser i mellemstørrelsen, ligesom deres egen, der bliver drevet effektivt og derfor tror han, at mindre a-kasser også godt kan består fremover (Interview 1:10).

Opsummerende kan man altså tale om, at ledelsen i AAK også oplever et pres fra både staten og markedet, som jeg havde en forventning om, at a-kasserne ville. I forhold til presset fra markedet har de gjort sig samme erfaringer som i FTF-A, hvor de har oplevet at hele medlemsgrupper forsvinder fra dem og de lader til at have samme holdning som i FTF-A, hvor det er vigtigt at få a-kassen til at være markedsorienteret og konkurrencedygtig. I forhold til presset fra staten så får man indtrykket af, at de i hvert fald i en periode har været stærkt ressourcemæssigt belastet af myndighedsopgaverne og at det har lagt pres på dem og gjort, at de har haft svært ved at tilgodese medlemsskaren. I de andre a-kasser så jeg, at der lod til at være en uoverensstemmelse mellem de holdninger man havde til, hvordan indsatsen overfor ledige medlemmer er og hvordan den burde være og derfor konkluderede jeg i flere af de andre caseanalyser, at der var konflikt eller uoverensstemmelse mellem de regulerende og de normative institutioner. Interviewpersonen i denne a-kasse forholder sig slet ikke holdningsmæssigt til opgaverne, men pointerer bare, at de skal være efterlevende. Derfor ved jeg ikke, om man på ledelsesniveau oplever den konflikt eller uoverensstemmelse, som de andre a-kasser lod til at opleve. Om uoverensstemmelsen findes på det operative niveau, vender jeg tilbage til senere i analysen.

10.3. Øverste ledelses reaktioner på institutionelt pres

Som i de foregående tre caseanalyser skal der også i denne analyse peges på nogle af de måder, hvorpå ledelsen har reageret på det institutionelle pres. I det foregående afsnit blev det bl.a. fremhævet, at a-kassens ledelse ser det som meget væsentligt at få a-kassen tilpasset markedets præmisser, hvilket bl.a. viste sig ved, at interviewpersonen fortalte, at de allerede omkring Frihedspakkens indførelse tilbage i 2002 begyndte at rette deres fokus i retning af markedet gennem den prisfokuserede strategi. Det vidner om en ledelse, som i høj grad orienterer sig i forhold til markedet og som formentlig også er forankret i en markedslogik jf. vektorteorien og analyserammen. I a-kassens årsberetninger kan man også læse, at man flere steder omtaler a-kassen som værende på et '*marked*', at den skal fungere på '*markedsvilkår*' og de har en ambition om at være en af '*markedets billigste og mest effektive a-kasser*' (AAK Å 2008:5,22; AAK Å 2010:5) og sådanne formuleringer understøtter pointen om, at ledelsen har en sådan forankring. De forskellige reaktionsmønstre som jeg i det følgende vil beskæftige mig mere indgående med lader også til at have de fællestræk, at de især er rettet mod at få a-kassen tilpasset markedets præmisser. Interviewpersonen fra ledelsen fortæller i denne forbindelse, at der i de senere år har været et ledelsesmæssigt ønske om at udvikle a-kassen i forhold til '*effektivitet*' og '*service*' (Interview 1:4), hvilket flere af de følgende reaktionsmønstre også vidner om. Der ses på i alt 3 forskellige reaktionsmønstre.

10.3.1. Ophævelse af den faglige afgrænsning

Hos ledelsen i FTF-A så jeg, at de havde taget en beslutning om at ophæve den faglige afgrænsning af a-kassen og gøre a-kassen tværfaglig og samme reaktion har ledelsen i AAK også haft. I FTF-A handlede det primært om, at man så tværfagligheden som en mulighed for fremover at kunne undgå at skulle tvangsoverflytte hele medlemsgrupper, hvis de faglige organisationer skulle vælge at melde sig ud af samarbejdet med a-kassen og i AAK lader de samme overvejelser til at have gjort sig gældende. Det fortæller interviewpersonen fra ledelsesniveauet om her:

> 'For os har det faktisk sikret et værn mod, at der ikke er nogle af de andre a-kasser, der kan komme og hugge hele medlemsgrupper, som jeg fortalte dig om tidligere. Det her med, at på et tidspunkt så kom IAK og napsede en hel gruppe fra os. Det kunne de gøre, fordi vi ikke var tværfaglige på det tidspunkt. Det vil de ikke kunne gøre idag, fordi vi er tværfaglige, fordi så er det hvert enkelt medlem, der ligesom tager stilling til, 'nå men jeg vil gerne vil medlem' (Interview 1:11).

Hermed kan man tale om, at der også i AAK ligger en markedsovervejelse bag et sådant valg. Ved at blive tværfaglig sikrer man, at det er det enkelte medlem og ikke den faglige organisation, der bestemmer, hvilken a-kasse man skal være tilknyttet og derfor kommer a-kassen til at stå bedre på markedet gennem en sådan beslutning. I en af årsberetningerne fra AAK kommer det også til udtryk, at der netop ligger en markedsovervejelse bag, idet man her giver udtryk for, at '*markedspotentialet*' er '*blevet meget større*' ved at blive tværfaglig og det '*vil vi i fremtiden udnytte i forhold til de akademiske uddannelsesområder*' (AAK Å 2008:23).

I FTF-A gav interviewpersonerne udtryk for, at valget om at blive tværfaglig var lidt af et politisk issue og de havde internt diskussioner om, at de ikke ønskede at blive tværfaglig på samme måde som de ideologisk alternative a-kasser. Derfor valgte de en såkaldt segmenteringsstrategi, hvor de på trods af tværfagligheden fortsat henvender sig til bestemte segmenter på arbejdsmarkedet. Det er uklart, om beslutningen om at blive tværfaglig også har været et politisk issue i AAK, men man lader dog til at have haft de samme overvejelser som FTF-A om på hvilken måde, man skulle være tværfaglig. Interviewpersonen fortæller i hvert fald, at det '*lå helt klart i kortene, at vi skulle ikke ud og være tværfaglig på samme måde som KRIFA og Danske Lønmodtagere osv.*' (Interview 1:11). Samtidig fortæller han, at de gerne vil have '*det nichebrand med at være akademikernes a-kasse*' og de har derfor undladt at optage medlemsgrupper udenfor det akademiske segment, selv om de godt kunne gøre det som en tværfaglig a-kasse (Interview 1:10). Selv om AAK ikke selv bruger begrebet, så har de reelt en segmenteringsstrategi ligesom FTF-A, hvor de fortsat retter sig mod det akademiske arbejdsmarked, selv om de principielt skal og kan optage alle.

10.3.2. Ændringer i a-kassens struktur og funktionsmåde

Et andet reaktionsmønster som ledelsen i AAK har, og som ledelserne i de tre andre a-kasser også havde, er, at de har foretaget en del ændringer i a-kassens struktur og funktionsmåde med henblik på at tilpasse den til de institutionelle krav. Et par af disse forandringer ses der nærmere på i dette afsnit.

Først og fremmest så har man været nødsaget til at lukke lokalkontorer, ligesom de tre andre a-kasser også har. AAK har dog aldrig haft lokalkontorer i samme størrelsesorden som eksempelvis LO-kasserne, men de har dog reduceret antallet fra fire til to regionskontorer. (Interview 1:6; AAK Å 2008:5). De to tilbageværende kontorer er placeret i landets to største byer, hvor kontoret i Århus dækker både de jyske og fynske aktiviteter, mens kontoret i København dækker Sjællandsområdet (Interview 2:4). Derudover er de, som nævnt tidligere, lokalt til stede efter behov i de byer, hvor der ikke er kontorer. Årsagen til lukningerne har dels været, at lokalkontorerne var dyre at drive og dels at de fandt det vanskeligt at have et ordentligt fagligt miljø i de forholdsvis små enheder, som lokalafdelingerne var (Interview 1:6). Personen jeg har interviewet legitimerer deres beslutning ved at pege på, at med deres medlemsskare er det heller ikke så nødvendigt med lokal repræsentation, fordi medlemmerne i meget lille grad agerer på et lokalt arbejdsmarked. De er generelt mere nationalt og internationalt orienterede, ligesom de er mere mobile og det at prioritere lokal tilstedeværelse for, at '*man så havde et lokalt arbejdsmarkedskendskab og nogle kontakter til nogle virksomheder osv., det ville ikke give mening for vores medlemmer*' (Interview 1:6). Omvendt så giver han dog også udtryk for, at da de tog beslutningen, var de '*bekymrede for*', om det betød mere utilfredse medlemmer eller at medlemmerne ville melde sig ud, men det viste det sig ikke at gøre (Interview 1:6). Et sådant udsagn vidner dog om, at det måske ikke var så uproblematisk en beslutning, som interviewpersonen i første omgang gav udtryk for.

Udover at lukke lokalkontorer så har man i AAK også lavet en mere specialiseret arbejdsdeling. Som beskrevet indledningsvist har man, i lighed med FTF-A, adskilt samtaler og indsatser rettet mod ledige fra de mere traditionelle sagsbehandlingsopgaver omkring dagpengeadministration. Man har derfor en afdeling, der er ansvarlig for de lovpligtige møder og samtaler med ledige og de forskellige aktiviteter og tilbud, man derudover har til medlemsskaren (Jobafdelingen) og en afdeling, som er ansvarlig for al dagpengeadministration (Forsikringsafdelingen). I 2008 foretog man ydermere en ændring i Forsikringsafdelingen, som bl.a. blev opdelt i et kontaktcenter og i en backenhed. Kontaktcentret tager imod alle henvendelser fra medlemmer, herunder telefoniske henvendelser som håndteres i et særligt callcenter, og laver den lettere eller mere almindelige sagsbehandling omkring dagpenge- og efterlønssager, mens backenheden tager sig af den mere komplicerede sagsbehandling, som eksempelvis sager omkring supplerende dagpenge og selvstændig virksomhed (Interview 1:5; AAK Å 2008:18-19; AAK Å 2009:16). Ifølge interviewpersonen så lavede man denne ændring ud fra et mere servicemæssigt hensyn overfor medlemsskaren, fordi man tidligere havde en afdeling, hvor samtlige medarbejdere tog imod telefoniske henvendelser fra medlemmerne, men medarbejderne oplevede '*telefonerne som værende noget meget generende og ødelæggende for deres sagsbehandling*' og det smittede af på '*den måde de tog telefonen på*' og på '*den måde de mødte medlemmet på*' (Interview 1:4-5). Det lader dog også til at have at gøre med, at man har ønsket en bedre og mere effektiv udnyttelse af ressourcerne i afdelingen, da interviewpersonen også fortæller, at det har betydet, at man er i stand til at håndtere mange flere henvendelser med den samme bemanding og at sagsbehandlingstiden også er blevet kortere (Interview 1:5). At begge hensyn har spillet ind på beslutningen om at lave en mere specialiseret arbejdsdeling, fremgår også af en af årsberetningerne fra a-kassen, hvor det forklares, at

ændringen både havde at gøre med at skabe '*større medlemstilfredshed*' og at skabe en '*hurtigere, mere effektiv og logisk sagsbehandling*' (AAK Å 2008:18). Fordelen ved den nye struktur var bl.a., at man i kontaktcenteret på forsiden af organisationen har én bestemt type medarbejdere med en mere generel viden, der er i stand til at løse de mest almindelige sagsbehandlingsopgaver, mens man i backenheden har medarbejdere med en mere specialiseret viden omkring bestemte dele af lovgivningen (AAK Å 2008:19). Interviewpersonen giver også udtryk for, at det har haft en betydning på medarbejdersiden, hvor det har givet en større '*trivsel*', fordi medarbejderne bedre kan koncentrere sig om deres arbejdsopgaver i den nye struktur (Interview 1:5).

For det tredje har man i AAK, i lighed med flere af de andre a-kasser, også indført ny teknologi til at understøtte opgaveløsningen. Der er eksempelvis blevet indført et nyt dokumenthåndteringssystem, som gør, at stort set al sagsbehandling i dag foregår elektronisk (AAK Å 2008:18; AAK Å 2009:4). Der er også indført forskellige nye selvbetjeningsløsninger, sådan at medlemmerne kan betjene sig selv online, eksempelvis i forhold til at indtaste dagpengekortet online og selv booke samtaler med a-kassen (AAK Å 2008:21) Derudover er der i callcentret, som er en del af det nye kontaktcenter, der tager sig af henvendelser fra medlemmerne, blevet implementeret et nyt telefonsystem, som gør det lettere for medarbejderne at behandle telefoniske henvendelser (Interview 1:5). Begrundelserne for at indføre disse nye teknologier ligner de begrundelser, man også gav i forhold til at indføre den mere specialiserede arbejdsdeling, hvor man dels ønsker at opnå en mere effektiv opgaveløsning og dels ønsker at få a-kassen til at fremstå mere serviceorienteret i kontakten med medlemsskaren. Når den nye teknologi kan bidrage til en højere grad af serviceorientering er det fordi, man har en forventning om, at medlemmerne vil opleve en '*hurtigere og mere smidig sagsbehandling*' og det vil højne deres tilfredshed med a-kassen (AAK Å 2011:12). I forhold til at indføre ny teknologi for at opnå en mere effektiv opgaveløsning, så gives der udtryk for, at det er nødvendigt for at være i stand til at håndtere '*den stærkt øgede arbejdsmængde med en begrænset tilgang af nye medarbejdere*' (AAK Å 2009:4) og hermed kan man tale om, at effektivisering bliver en nødvendighed for at kunne håndtere løsningen af de mange myndighedsopgaver. Effektivisering kan derfor ses som en reaktion på både pres fra staten og fra markedet, hvilket jeg også har fremhævet i de tidligere caseanalyser. Interviewpersonen forklarer i øvrigt, at grunden til, at de har kunnet foretage så mange effektiviseringer i a-kassen er fordi, de har haft medlemsfremgang og dermed et øget økonomisk råderum til at investere (Interview 1:5).

10.3.3. En højere grad af serviceorientering

I det ovenstående afsnit blev det klargjort, hvordan der har været en del ændringer i a-kassens struktur og funktionsmåde som både har haft til formål at gøre a-kassen mere effektiv og mere serviceorienteret og det empiriske materiale viser, at ledelsen også på andre måder arbejder med at højne serviceniveauet i a-kassen. Det viser sig bl.a. ved at de i 2009 igangsatte et strategisk arbejde med at forbedre serviceniveauet for derigennem at opnå mere tilfredse medlemmer og det arbejdes der i disse år med at implementere i a-kassen. Strategien går på, at '*AAK senest i 2015 skal være blandt de a-kasser, der formår at have en medlemstilfredshed, der er over gennemsnittet og en pris, der samtidig er under gennemsnittet*' (AAK Å 2010:2-3).

Årsagen til at man igangsatte strategiarbejdet var ifølge interviewpersonen, at man for et par år siden opdagede, at man havde en lav medlemstilfredshed. Det blev beskrevet tidligere i kapitlet, hvor interviewpersonen forklarede, at fordi de var pressede af at skulle implementere de nye myndighedsopgaver, der kom med Velfærdsreformen og samtidig skulle holde prisen lav, så enten glemte de eller nedprioriterede medlemssiden og var i en periode kun i stand til at tilgodese statens krav. Ifølge interviewpersonen så var den '*udløsende faktor*', at der i 2009 kom en benchmark på medlemstilfredsheden, som AAK scorede lavt på, hvilket skabte utilfredshed hos bestyrelsen (Interview 1:3). Måden man greb strategiarbejdet an på var ved, at ledelsen opstillede forskellige scenarier for bestyrelsen for, hvordan a-kassen kunne blive i fremtiden. Om dette fortæller interviewpersonen:

> 'Vi lavede ny strategi sidste år […] og man kan sige, at den overordnede vision, det er at positionere AAK som en a-kasse, som, i det marked som a-kassemarkedet har udviklet sig til, ligger med en pris der er under gennemsnittet, men samtidig formår at have en tilfredshed blandt sine medlemmer, som er over gennemsnittet. Du kan lave sådan en matrix, hvor du deler op i fire. Nogle a-kasser har en lavere pris end gennemsnittet og også en medlemstilfredshed under gennemsnittet. Det er sådan en prisstrategi, man har valgt der, ikke? Så er der nogle andre, der har en pris, der er højere end gennemsnittet, men også en medlemstilfredshed, der er højere end gennemsnittet og de har så valgt en kvalitetsstrategi, kan du kalde det, ikke? Vi har opstillet sådan fire scenarier, ikke. Så er der faktisk en fem seks a-kasser, der formår at kombinere høj tilfredshed med en lavere pris end gennemsnittet, ikke? Og det er det, som er vores pejlemærke, ikke? Og endelig så er der nogle der forvalter medlemmernes penge rigtig dårligt, for de har både en høj pris og en lav medlemstilfredshed. Og de fire scenarier havde vi jo udviklet som nogle beskrivelser til vores bestyrelse og de valgte så denne her balancerede strategi og den er vi i gang med at eksekvere i dag' (Interview 1:1).

Når interviewpersonen taler om, hvilken slags a-kasse man ønsker at opnå med den nye strategi, så lader det til at være ambitionen at opnå en mere markedsorienteret a-kasse. I teorien beskrev jeg, hvordan markedsorientering handler om, at man retter mere fokus på pris, fordi pris er et væsentligt parameter at konkurrere på, når man er på et marked, men jeg beskrev også, hvordan markedsorientering også handler om at være meget bevidst om, hvilket produkter man tilbyder og hvordan man, gennem det man tilbyder, kan differentiere sig i forhold til andre organisationer. Og i AAK's tilfælde lader det til både at være overvejelser om pris, lige så vel som overvejelser om, hvad man tilbyder sin medlemsskare og hvordan det tilbydes, som har været drivkraften i den nye strategi.

Som jeg var inde på i caseanalysen i FTF-A, er der i det institutionelle perspektiv en forståelse af, at selvom man opstiller en bestemt målsætning, så er det ikke ensbetydende med, at man samtidig følger den indadtil i organisationen, men målsætningen kan mere fungere som et signal til omgivelserne om, at man har tilpasset sig. I AAK's tilfælde lader det dog til, at den nye målsætning er ledsaget af faktiske forandringer indadtil til i a-kassen. Interviewpersonen forklarer i hvert fald, at de har udarbejdet et antal indsatsområder, som de på tidspunktet for mit besøg i a-kassen arbejdede med at implementere (Interview 1:1).

Et af indsatsområderne går på, at de gerne vil '*hæve medlemmernes tilfredshed med den daglige betjening de får i a-kassen*' og derfor har de bl.a. defineret nogle servicemål for, hvor længe sagsbehandlingstiden må være og hvor længe ventetid der må være på henvendelser på mail og telefon, som medarbejderne skal orientere sig efter i deres daglige arbejde (Interview 1:2). Et andet indsatsområde går på, at de gerne vil '*udvikle og forbedre jobindsatsen*', bl.a. i forhold til at have flere ikke lovpligtige tilbud og aktiviteter til deres medlemmer for på den måde at højne medlemmernes tilfredshed med dem. Det betød, at de på tidspunktet for mit besøg i a-kassen var i gang med at udvikle en ny model for, hvordan de lovpligtige samtaler kunne afvikles og hvordan de kunne kombineres med flere ikke lovpligtige aktiviteter, sådan at medlemmerne vil opleve mere frivillighed i deres møde med a-kassen og ikke kun opleve at møde a-kassen for at blive kontrolleret (Interview 1:3). Hvordan dette mere konkret udmønter sig, vender jeg tilbage til i analysen af det operative niveau.

I a-kassens årsberetninger kan man læse, at man internt har arbejdet med at udvikle medarbejdernes forståelse af, hvad der er god medlemsservice, ligesom de undervejs har gennemført forskellige tilfredsmålinger hos medlemsgruppen for at få viden om, hvorvidt medlemmerne oplever en forbedret service (AAK Å 2010:4). Sådanne tiltag vidner derfor om, at ledelsen har et ønske om, at deres fokus på at højne serviceniveauet også skal fæstne sig på a-kassens operative niveauer og være noget medarbejderne indretter det daglige arbejde efter, altså at det gerne skulle kolonisere a-kassen.

10.3.4. Opsummering

Ser man samlet på ledelsen i AAK, så får man indtrykket af en ledelse, der lader til at være meget orienteret mod at få a-kassen tilpasset de forskellige krav, der kommer fra omgivelserne og her ligner ledelsen egentlig ledelsen i FTF-A, som også havde en høj grad af villighed til at tilpasse sig, hvilket stod lidt i modsætning til ledelserne i de to LO-kasser. Derfor kan mange af de ledelsesmæssige reaktioner i AAK også ses som samtykkende strategier jf. Olivers typologi, idet ledelsen anerkender og indvilger i, at de må tilpasse sig.

Det som ledelsen særligt har været optaget af, er at få a-kassen tilpasset til at kunne fungere bedre på markedets præmisser. Derfor kan man, med afsæt i forståelsen fra analyserammen tale om, at ledelsen selv er forankret i en markedslogik og at de bevidst har forsøgt, med de forandringer de har sat i gang, at trække a-kassen mere mod markedet. De har derfor foretaget en del ændringer indadtil i a-kassen, som gør, at a-kassen dels er blevet konkurrencedygtig på pris og dels er blevet attraktiv overfor medlemsskaren, fx i forhold til at have et højt serviceniveau, som man her en forventning om giver tilfredse medlemmer.

De tiltag som ledelsen har sat i gang bliver mest italesat som initiativer, der skal gøre a-kassen mere markedsorienteret, men man kan forestille sig, at nogle af tiltagene medvirker til, at a-kassen bliver i stand til bedre at kunne håndtere statens krav, eksempelvis kan flere af

effektiviseringstiltagene formentlig gøre selve opgaveløsningen lettere for medarbejderne i a-kassen.

10.4. Det operative niveau

I den resterende del af denne fjerde caseanalyse bevæger jeg mig ned på det operative niveau i AAK og undersøger, hvordan de medarbejdere der står for selve opgaveløsningen oplever særligt presset fra staten og hvordan de mere konkret håndterer det. Først knyttes der et par kommentarer til, hvad der kendetegner det operative niveau, som har medvirket i undersøgelsen.

10.4.1. Regionalkontoret

Som nævnt indledningsvist har AAK kun to regionale kontorer, hvor de medlemsvendte aktiviteter finder sted. Det ene kontor er placeret som en enhed i Jobafdelingen på hovedkontoret i København, mens det andet kontor er i Århus og jeg har fået adgang til et af disse. Idet der kun er to kontorer som, hvis de beskrives, er lette at identificere, har jeg undladt at lave en mere specifik beskrivelse af, hvad der kendetegner det pågældende kontor, der har medvirket i undersøgelsen. Jeg har dog fulgt det team, som er ansvarlig for at afholde de lovpligtige samtaler og møder med ledige medlemmer. Der er en håndfuld medarbejdere i teamet og de ledes af en teamleder, som også fungerer som frontlinjemedarbejder. Medarbejderne i teamet har alle en akademisk baggrund.

10.4.2. Oplevelse af institutionelt pres

I analyserne af de operative niveauer i de tre andre a-kasser har det vist sig, at der både er ligheder og forskelle i, hvordan det institutionelle pres fra staten opleves. I de to LO-kasser havde de operative niveauer generelt en meget negativ oplevelse af presset. De gav bl.a. udtryk for, at de blev stærkt ressourcemæssigt belastet af opgaverne og så udtrykte de en frustration over at skulle implementere et regelsæt og løse nogle lovbundne opgaver, som i deres optik var uhensigtsmæssige og som på mange måder blev anset som værende uforenelige med deres forståelser af, hvordan deres medlemsskare burde behandles. I FTF-A var oplevelsen generelt noget mindre negativ. Her medgav man, at opgaverne også kunne belaste ressourcemæssigt, men ikke til alle tider og på alle tidspunkter og så var der også en højere grad af accept af a-kassens forpligtelse til at løse opgaver på vegne af staten. Formentlig derfor udtrykte man sig mindre kritisk overfor de lovbundne opgaver og det regelsæt, de bygger på, selv om medarbejderne personligt kunne mene, at dele af regelsættet ikke var så hensigtsmæssigt.

Ser man nu på oplevelsen af institutionelt pres på AAK's operative niveau, så giver den medarbejder jeg har interviewet udtryk for, at myndighedsopgaverne selvfølgelig er noget, de bruger mange ressourcer på, men det er ikke noget, der fylder på en negativ måde for dem på samme måde, som det gjorde hos medarbejderne i de to LO-kasser. Årsagen hertil er formentlig, at medarbejderne i AAK ikke stiller spørgsmålstegn ved deres forpligtelser til at løse disse opgaver, hvilket kommer til udtryk ved, at interviewpersonen fortæller, at de ikke er i tvivl om, at deres '*kerneforretning*' er de lovpligtige opgaver og '*derfor vi er her, hvis vi nu virkelig skal skære ind til*

benet'. Derfor skal de i hendes optik selvfølgelig lægge mange af ressourcerne på den del af opgavesættet (Interview 3:8) og derfor betragter de også dem selv '*som værende nogle af dem, der håndhæver det, der skal håndhæves*' (Interview 3:11). Her lader medarbejderen til at have samme opfattelse som det operative niveau i FTF-A, som også accepterede deres forpligtelse til at agere i rollen som myndighed og være efterlevende og som derfor lod til at være mere domineret af en statslogik sammenlignet med medarbejderne i de to LO-kasser.

Selv om medarbejderen anerkender, at den myndighedsudøvende del af deres arbejde er deres kerneopgave, så er hun ikke ubetinget enig i, hvor hensigtsmæssige myndighedsopgaverne, eller det regelsæt, de bygger på, er. På den ene side så anerkender hun dog, at der er '*mange af de her ting, der giver ganske god mening*' (Interview 2:3) og hun peger eksempelvis på, at tankegangen omkring plan for jobsøgning egentlig er fornuftig i hendes optik. Hun mener ikke, at planen bringer ledige tættere på arbejdsmarkedet, men det giver for det første en '*ensartethed*' i forhold til den måde, de rådighedsvurderer på og for det andet så kan den tjene som en '*fælles referenceramme*' for alle de parter, der er involveret og det anser hun som positivt (Interview 2:3-4; Interview 3:4). Her er medarbejderen også på linje med en af interviewpersonerne i FTF-A, som også fremhævede plan for jobsøgning som et redskab, der var brugbart i hvert fald i nogle sammenhænge, fordi det konfronterer ledige med, hvad systemet krævede af dem, hvilket var fornuftigt for nogle (se afsnit 9.4.2.). På den anden side så giver hun udtryk for, at der er nogle '*uhensigtsmæssigheder*' ved regelsættet og myndighedsopgaverne og '*en masse ting jeg er uenig i og som vi er uenige i*' med henvisning til den generelle holdning i hele a-kassen (Interview 3:4,11). Et af de problemer hun fremhæver er, at regelsættet er meget '*rigidt*' og der stilles mange krav til ledige, som ikke nødvendigvis er meningsfulde. Hun stiller eksempelvis spørgsmålstegn ved, hvad formålet er med, at ledige hver 7. dage skal bekræfte, at de er aktivt jobsøgende på jobnet.dk, ligesom hun påpeger, hvorfor det er nødvendigt med så hyppig en rådighedsvurdering, når der for tiden alligevel ikke er arbejde at få (Interview 2:3; Interview 3:4,11-12). I flere af de andre a-kasser nævnte medarbejderne også, at de finder det problematisk at forvalte et regelsæt, som er lavet i tid med meget lav arbejdsløshed, hvilket medarbejderen i AAK er enig i og hun giver udtryk for, at det i hendes optik ville være mere hensigtsmæssigt, hvis reglerne kunne tilpasses '*udviklingen på arbejdsmarkedet*' (Interview 3:4).

Interviewpersonen giver udtryk for, at forvaltningen af det meget rigide regelsæt har den betydning, at de bliver '*låst*' i forhold til at imødekomme de behov og ønsker som medlemmerne har (Interview 2:3). Hun fortæller, at deres ledige medlemmer helst vil have noget sparring på, hvordan de hurtigst muligt kan komme ud af deres ledighedssituation og tilbage i arbejde, men '*der synes jeg måske lidt, at vi bliver holdt lidt tilbage i, at så skal vi lige have ordnet de her ting, fordi det skal vi*', forklarer hun (Interview 2:3). Hun lader altså til at opleve at skulle administrere et regelsæt, som ikke er så meningsfuldt at anvende på deres medlemsskare. I citatet her giver medarbejderen et eksempel på en sådan situation:

> 'Sidste gang vi havde tilsyn der blev vi punket for, at vi kun bad folk indsende én ansøgning, også når de havde været længe ledige, så det har vi selvfølgelig lavet om på, men det er igen der, hvor det altså virker sådan lidt ... ja, det er fandme svært at stå med oprejst pande og komme med en eller anden god forklaring på, hvorfor skal jeg sende to ansøgninger herind. Medmindre man kunne sige, at der var rigtig god tid i denne verden til, at jeg kunne sige 'send ind for to forskellige søgefelter og send også jobopslaget ind og så skal jeg prøve at sidde og vurdere det her materiale og kigge på, når du søger her indenfor så gør du sådan og når du søger her indenfor gør du sådan, ikke'?. Men det tror jeg […] ingen kan tilbyde. Så det er igen det sted, hvor man må sige … der møder vi igen sådan lidt (sukker tungt), ikke? […] Så har de måske sendt den ene ind, som de synes […]og så kommer de ind og så møder de mig, der siger 'jamen du skulle egentlig have sendt to afsted. Kan du være sød at sende en mere herind, så skal jeg kigge på den også'. Det bliver sådan igen ekstra administration fra min side og ikke noget, hvor medlemmet oplever den store værdi af det. Det var igen måske givet bedre ud på, at jeg så havde kommenteret på den ene der lå der' (Interview 2:2-3).

Medarbejderen henviser her til, at de tidligere havde en praksis, hvor de før et medlem med længerevarende ledighed blev kaldt ind til rådighedssamtale bad medlemmet om at indsende et eksempel på en ansøgning som dokumentation for, at vedkommende havde søgt arbejde, men efter et tilsynsbesøg fik de en påtale for, at de ikke have bedt den ledige om at sende to ansøgninger ind i stedet for én. Og den problematik som medarbejderen peger på er, at fordi de ansøgninger som ledige pålægges at sende ind, kun bruges som et instrument til at kontrollere, om den ledige har levet op til sin rådighedsforpligtelse, så oplever den ledige ikke noget værdi i at skulle sende en ansøgning mere ind og for hende som medarbejder giver det egentlig bare ekstra arbejde, fordi hun skal kontrollere to ansøgninger frem for en. Interviewpersonen giver udtryk for, at når de får påtaler som denne, så tænker de, at '*kæden simpelthen hopper af*' og det synes, det er ærgerligt, at de skal bruge ressourcer på at '*rykke*' medlemmet for mere dokumentation, netop fordi det er meningsløst både for dem og for medlemmet (Interview 3:12-13). Det er sådanne formålsløse handlinger, som de oplever, der gør det vanskeligt for dem at imødekomme de behov, som medlemsskaren har. I en ideel verden ville hun ønske, at de som a-kasse fik mere frihed til selv at definere, hvordan det er mest hensigtsmæssigt at vurdere rådigheden hos deres specifikke medlemsgruppe (Interview 2:4).

Ud af interviewpersonens udtalelser kunne det tyde på, at hun ikke oplever fuldstændig overensstemmelse mellem det regelsæt de skal implementere og de behov og ønsker som medlemsskaren har, hvilket caseanalyserne i de tre andre a-kasser også viste. Graden af uoverensstemmelse lader dog ikke til at være så stor, som den var i de to LO-kasser, hvor det var meget klart, at medarbejderne havde svært ved at indordne sig under det rationale, som beskæftigelsespolitikken bygger på og at de selv havde en meget anderledes normativ forståelse, som de hellere ville og også forsøgte at orientere sig ud fra. I AAK forkastes det rationale som politikken bygger på ikke, ligesom problematikken omkring at møde medlemmerne med mistillid heller ikke er præsent, men i interviewpersonens udtalelser kan alligevel spores en holdning om, at man ville behandle medlemsgruppen anderledes, hvis man selv kunne vælge. Her lader medarbejderen derfor til at være mere på linje med FTF-A's operative niveau end de operative niveauer i de to LO-kasser.

10.4.3. Reaktioner på institutionelt pres

I lighed med de tre foregående caseanalyser, så oplever det operative niveau i AAK også at skulle løse nogle opgaver på vegne af staten, som ikke altid anses som hensigtsmæssige og som giver a-kassen nogle problemer, når de møder medlemsskaren, fordi det er vanskeligt for dem at legitimere den adfærd de har, som til tider kan være uforståelig for både medlemmet og dem selv. Der er dog i denne a-kasse en accept af, at man har en myndighedsrolle og at man er forpligtet til at håndhæve regelsættet på den måde, som staten ønsker. Her ligner oplevelsen derfor mest den oplevelse, som det operative niveau i FTF-A også havde. I de følgende afsnit ses der nærmere på, hvilke reaktioner AAK's operative niveau så giver på det institutionelle pres, de oplever og fordi oplevelsen lader til at ligne oplevelsen i FTF-A forventer jeg mig nogenlunde de samme reaktioner her. Det vil sige, at der formentlig vil være mere samtykkende og kompromissøgende reaktioner jf. Olivers typologi. Man kan måske også forestille sig mere undvigende og hykleriske reaktioner, hvis det er svært for medarbejderne at tilgodese både statens og medlemmernes krav.

10.4.3.1. Prioritering af tilbud og aktiviteter udover de lovbundne opgaver

I caseanalysen af FTF-A viste analysen, at selv om medarbejderne havde en større accept af at skulle agere som myndighed i modsætning til de to LO-kasser, så betød det ikke, at de så kun prioriterede de lovpligtige opgaver, men de havde forskellige ikke lovpligtige aktiviteter, som a-kassens medlemmer frivilligt kunne benytte sig af. I AAK hvor der også er en større accept af at agere i myndighedsrollen ses samme prioritering som i FTF-A og som i de to LO-kasser, hvor forskellige ikke lovpligtige aktiviteter prioriteres.

Når interviewpersonen fortæller om, hvorfor de har denne prioritering, så giver hun udtryk for, at de har en medlemsskare, som stiller store krav til, '*what's in it for me*' (Interview 3:1), altså hvad de kan få ud af et medlemskab af a-kassen og som ledig akademiker er det ikke nødvendigvis tilfredsstillende kun at møde a-kassen for at blive kontrolleret på, om man har søgt nok jobs. Derfor forsøger de gennem forskellige ikke lovpligtige aktiviteter at give '*det som medlemmerne gerne vil have*', som handler om at '*bringe dem i job*' (Interview 3:8-9). Samtidig giver hun udtryk for, at prioriteringen af det ikke lovpligtige også handler om, at de er i konkurrencesituation, hvor medlemmerne har mulighed for at gå andre steder hen (Interview 3:8). Dermed lader der til at ligge en markedsovervejelse bag ønsket om at prioritere ikke lovpligtige aktiviteter, hvor det at have en række tilbud, som medlemsskaren anser som attraktive er med til at stille a-kassen bedre på markedet. Den markedslogik, der præger det centrale ledelsesniveau lader derfor også til at være til stede på det operative niveau. I tabel 10.1. er illustreret, hvilke lovpligtige og ikke lovpligtige møder, samtaler og aktiviteter afdelingen havde på tidspunktet for mit besøg.

Tabel 10.1. Frivillige og lovpligtige møder og samtaler på AAK's regionskontor

Type af samtale/møde/ Aktivitet	Frivillig eller lovpligtig	Indhold
CV- og vejledningsmøde	Lovpligtig, men med ekstra indhold	Gruppemøde af cirka 3 timers varighed. Første halvdel forestås af en medarbejder fra Forsikringsafdelingen og er en gennemgang af regler, rettigheder og pligter under ledighed. Anden halvdel forestås af en medarbejder fra Jobafdelingen, hvor der introduceres til AAK's ikke lovpligtige tilbud og aktiviteter og gives inspiration til medlemmernes jobsøgning.
Rådighedssamtaler	Lovpligtig	En individuel samtale på cirka 15 minutter, som afholdes af en medarbejder fra AAK Job, hvor rådigheden vurderes
Workshops, temadage og arrangementer	Frivillig	Fx workshops om at udarbejde CV og ansøgninger, uopfordret jobsøgning og forberedelse til jobsamtaler. Temadage om netværk samt arrangementer med virksomhedspræsentationer
Individuel rådgivning	Frivillig	Personlig eller telefonisk samtale, hvor der kan gives sparring på CV og jobansøgninger og vejledes om jobsøgningsstrategier, kompetenceafklaring, karrieremuligheder m.m.
Jobformidling	Frivillig	AAK har en akademikerdatabase hvor et antal konsulenter arbejder med at matche ledige medlemmer med ledige jobs

Kilde: Observation 1, Interview 1, Interview 2, interview 3.

Som tabellen illustrerer, så har AAK for det første valgt at afholde det første lovpligtige møde med ledige medlemmer som et gruppemøde. Den første halvdel af mødet forestås af en medarbejder fra Forsikringsafdelingen og her gennemgås regler, rettigheder og pligter under ledighed. Den anden halvdel forestås af en medarbejder fra Jobafdelingen og handler om at introducere medlemmerne mere til de muligheder, de har under deres ledighed, introducere til hvilke ikke lovpligtige aktiviteter og tilbud AAK har og give inspiration til medlemmernes jobsøgning. På tidspunktet for mit besøg fik medlemmerne inspiration til, hvordan de kunne udfærdige et godt CV (Observation 1). Et element i CV- og vejledningssamtalen er også, at a-kassen skal kontrollere, om det CV den ledige har lagt på jobnet.dk lever op til kravene, ligesom plan for jobsøgning skal udfærdiges. I AAK foregår det på den måde, at medarbejderne har kontrolleret CV'et på forhånd og ringet op til medlemmerne før mødet i tilfælde af, at noget skulle ændres og plan for jobsøgning blev udleveret, udfyldt og kontrolleret af en medarbejder til selve mødet (Observation 1).

Den næste lovpligtige samtale er rådighedssamtalen, som i AAK afholdes som en kort individuel samtale på cirka et kvarter. Her vurderer medarbejderen med afsæt i den dokumentation medlemmet skal medbringe om rådigheden er opfyldt. Medlemmet har oploadet den relevante dokumentation på forhånd (Observation 1).

Derudover så har AAK, som illustreret i tabellen, også en del ikke lovpligtige aktiviteter, som typisk har karakter af at være forskellige workshops og arrangementer med forskellige temaer. De inviterer eksempelvis repræsentanter fra forskellige virksomheder ind, som fokuserer på rekruttering i deres præsentation. Derudover tilbyder de individuel rådgivning enten i form af sparring på jobansøgninger og CV eller samtaler om jobsøgningsstrategier, karrieremuligheder osv. Endelig så har de også deres egen jobformidling i form af en akademikerdatabase, hvor medlemmerne kan indtaste deres CV og blive matchet med virksomheder, der mangler

arbejdskraft. Der er ansat et antal konsulenter til at varetage denne matchningsopgave (Observation 1:9).

På tidspunktet for mit besøg i foråret 2011 var afdelingen i samarbejde med hovedkontoret i gang med at udvikle et nyt koncept for deres opgaveløsning, hvor de arbejdede med at ændre den tilgang, de havde haft til, hvordan de prioriterede mellem lovpligtige og ikke lovpligtige opgaver. En af medarbejderne fortæller, at deres rationale tidligere havde været, at de var nødt til at sætte myndighedsopgaverne først og når de havde løst de lovpligtige opgaver, så kunne de bagefter '*invitere til så meget frivilligt som muligt*' (Interview 2:1) og det er den forståelse, der er indlejret i de samtaler, møder og aktiviteter, jeg illustrerede i tabellen ovenfor. Nu arbejder de i stedet med et koncept, hvor de vil '*vende det på hovedet og i stedet bruge det frivillige som løftestang for det lovpligtige*' (Interview 2:1). Her er tanken er at tilbyde medlemmerne en række frivillige aktiviteter indenfor en bestemt tidsperiode, som er meningsfulde i forhold til det stadie, de er på i deres ledighedsperiode og når medlemmerne alligevel er i a-kassen til de aktiviteter, de selv har valgt til, så kobles de lovpligtige opgaver på. I forhold til den lovpligtige CV- og vejledningssamtale som er placeret i starten af ledighedsperioden så arbejdede de med at udvikle en model, hvor medlemmerne indkaldes til en hel dag, hvor man arbejder mere intensivt med ansøgnings- og CV-skrivning og med at introducere medlemmerne til, hvordan jobsøgningen kan gribes an, fordi det er den '*saltvandsindsprøjtning*' man som ledig har brug for på det tidspunkt og så flettes de lovpligtige elementer ind i det forløb (Interview 2:1-2; Interview 3:1-2). Samme logik gør sig gældende i forhold til rådighedssamtalen, hvor de, i stedet for at indkalde til et kvarters rådighedssamtale, som har karakter af at være et '*tjek*', lader medlemmet vælge en workshop med et bestemt tema og så bliver rådighedstjekket foretaget i forbindelse hermed (Interview 3:1-2). I forlængelse heraf fortæller medarbejderen, at de er i gang med at gøre de lovpligtige redskaber elektroniske (eksempelvis plan for jobsøgning), hvilket betyder, at medlemmet kan udfylde dem på forhånd og medarbejderen kan tjekke dem på forhånd. Derfor er der mindre behov for at bruge et helt møde på at foretage rådighedstjekket, men man kan i stedet have en lidt kortere opfølgende snak (Interview 3:2). Samme koncept arbejdede man med på det operative niveau i FTF-A, hvor medlemmerne udfyldte plan for jobsøgning og jobsøgningsskemaet hjemmefra og hvor medarbejderne nærmest havde foretaget kontrol af rådigheden før medlemmet mødte op i a-kassen. Interviewpersonen fortæller også, at det ikke betyder, at de så afskaffer den nuværende model, men de holder de muligheden åben for, at hvis man ikke ønsker rådgivning, så kan man fortsat få et kort rådighedstjek (Interview 3:3). Dermed er samtalemodellen også mere fleksibel sammenlignet med tidligere.

En af de tanker der ligger bag det nye koncept, er at få medlemmerne til at opleve, at det ikke er a-kassen, der indkalder til møder, men det er a-kassen, der indbyder til en række forskellige aktiviteter, som medlemmet selv kan vælge til og som interviewpersonen giver udtryk for, så er der '*en kraftig sondring mellem indkaldelse og indbydelse*' (Interview 3:2-3). Idéen er, at ved at skabe mere valgfrihed i, hvornår mødet med a-kassen skal finde sted og ved at lade medlemmerne selv

udfylde plan for jobsøgning, så vil medlemmet tage mere '*ejerskab*' omkring egen situation. Omkring dette siger hun:

> 'Vi oplever lidt nu, at de føler sådan lidt, at det er os, der sidder og siger til dem 'nu skal du udvide dine søgefelter'. Hvis man nu selv egentlig starter hele det her plan for jobsøgning op og bliver bedt om at sidde og lave en strategi for ens jobsøgning de næste 3 måneder. Vi tænker lidt, at der vil være lidt mere ejerskab i forhold til, 'nå men det her det var egentlig min plan', ikke? Modsat hvis jeg har siddet og talt med en eller anden konsulent i et kvarter og konsulenten skrev et eller andet ned og så får jeg enten noget printet eller skrevet hjem til mig eller noget. Det føler jeg overhovedet ikke, jeg har været involveret i. Måske, ikke? Det er i hvert fald det vi tænker. Der vil måske være sådan en anden form for engagement i, 'hvad er det egentlig, jeg laver her' (Interview 3:2-3).

I forbindelse hermed giver interviewpersonen også udtryk for, at det nye koncept også kan betyde, at medlemmerne ikke oplever mødet med a-kassen som '*kontrol*' og derfor kan konceptet også bidrage til at skabe en større grad af legitimitet overfor medlemsskaren, som i højere grad vil få et billede af a-kassen som et serviceorgan og ikke som en myndighed eller et kontrolorgan.

Hvis de to samtalekoncepter ses i relation til Olivers typologier, så kan man argumentere for, at den tilgang man har haft frem til nu mest har handlet om at samtykke med de institutionelle krav fra staten, hvor man har haft det som sin førsteprioritet at løse myndighedsopgaverne og så kunne man derefter have de frivillige tilbud. Det man i højere grad forsøger med det nye koncept er at skabe en balance mellem statens krav og medlemmernes ønsker, hvor man skaber mere ligevægt mellem begge dele. Man kan også tolke det som et udtryk for, at medarbejderne har oplevet at have været trukket for meget i retning af statens vektor og den balance forsøger man nu at rette op på med det nye koncept.

10.4.3.2. Samtykke med de institutionelle krav fra staten

I lighed med de tre andre caseanalyser har jeg også i AAK set nærmere på, hvordan medarbejdernes faktiske praksis er, når de løser myndighedsopgaverne. I de to LO-kasser så jeg, at de bevidst valgte at trodse visse af de institutionelle krav fra staten, fordi det var vanskeligt at forene med deres egne værdisæt. Omvendt så var man i FTF-A efterlevende i sin praksis, men under særlige omstændigheder var det svært for dem at være efterlevende og derfor havde en tendens til en hyklerisk adfærd, hvor de gav udtryk for, at det væsentligt for dem at være efterlevende, men i praksis var de det ikke.

I AAK har jeg i det empiriske materiale kun kunne genfinde en praksis, der er efterlevende i forhold til statens krav, også selv om medarbejderne giver udtryk for, at kravene ikke altid er hensigtsmæssige. De har derfor en adfærd, som lader til at være i overensstemmelse med statens krav, både kravene fra tilsynsmyndigheden og de krav, der er i lovgivning og bekendtgørelser. Det betyder eksempelvis, at de både pålægger ledige at anvende jobsøgningsskemaet og pålægger dem at søge et bestemt antal stillinger og bruger disse i deres vurderinger af medlemmernes rådighed, hvilket var det som de to LO-kasser gjorde modstand mod. Samtidig beder de

medlemmerne om at indsende en eller to skriftlige ansøgninger samt deres CV som også lægges til grund for rådighedsvurderingen (Observation 1:12).

I de to LO-kasser havde de meget imod at skulle kræve skriftlig dokumentation for medlemmernes jobsøgning, hvilket det at medbringe skriftlige ansøgninger jo er og det var derfor ikke noget, de pålagde deres medlemmer. Når man gør det i AAK og kan gøre det uden de store problemer, handler det formentlig også om, at der på det akademiske arbejdsmarked er mere kutyme for at lave skriftlige ansøgninger og derfor er det en naturlig del af jobsøgningen. Derfor anses det ikke som problematisk af a-kassens medarbejdere og heller ikke som noget, der sår tvivl om medlemmernes motivation for at tage eller søge arbejde. Men som eksemplet tidligere illustrerede, hvor interviewpersonen luftede sin frustration over, at tilsynsmyndigheden pålægger dem at pålægge deres medlemmer at medbringe to ansøgninger, er det ikke helt uproblematisk for dem at have denne praksis overfor deres medlemmer, fordi de netop har svært at forklare og legitimere, hvorfor de skal indsende to og ikke bare en ansøgning.

I forhold til at stille krav til lediges jobsøgning så har man i AAK en praksis, hvor ledige pålægges at søge mellem 6 og 8 stillinger om måneden (Observation 1:3). I de retningslinjer som a-kasserne er underlagt er der ingen specifikke krav til, at a-kasserne skal angive et bestemt antal jobs som ledige medlemmer skal søge og som jeg har vist i de tidligere analyser er der forskellige fortolkninger af og holdninger til, hvilke krav man skal stille til lediges jobsøgning. I de to LO-kasser ville man ikke angive et bestemt antal, mens man i FTF-A pålagde ledige at søge to stillinger om ugen. I AAK fortæller en af medarbejderne her om deres bevæggrunde for at have valgt at stille krav om et bestemt antal søgte jobs:

> 'Der står jo ikke noget om … der står ikke noget antal nogle steder og der har vi jo lidt, at vi kan godt lade være med at sige et antal, men så ved vi jo også, så har vi tre måneder efter Peter stående, der har søgt et enkelt job på tre måneder. Og hvad kan vi så gøre ved ham? Vi kan tage hans dagpenge og det er vi ikke interesserede i. Så det er derfor, vi sådan prøver at hele tiden i hvert fald komme med en forventning om, hvad er det, vi forventer de har søgt, når de kommer her, ikke?' (Interview 3:6).

Som interviewpersonen her giver udtryk for, så er det vigtigt for dem at komme med en forventning til ledige medlemmer om, hvor meget de bør søge for at undgå at komme i en situation, hvor de er nødsaget til at sanktionere et medlem og det har de valgt at gøre ved at lægge et meget præcist krav til ledige medlemmer om, hvor mange jobs de forventer der er søgt pr. måned. I de to LO-kasser stred dette meget mod deres værdier og blev opfattet som en adfærd, der såede tvivl om medlemmernes motiver til at tage arbejde, men dette er ikke en faktor, som medarbejderen i AAK hæfter sig ved.

10.4.3.4. Legitimeringsstrategier

Selv om a-kassens medarbejdere har en adfærd, hvor de samtykker med de institutionelle krav fra staten, så viser det empiriske materiale, at det ikke er helt uproblematisk for dem at have denne adfærd i mødet med ledige medlemmer. Derfor finder der også her legitimeringsstrategier sted,

ligesom i de tre andre a-kasser, hvor medarbejderne på forskellige måder forsøger at komme til at fremstå mere legitim i medlemmernes øjne.

Et eksempel på en legitimeringsstrategi hvor en medarbejder forsøger at distancere sig til det regelsæt, hun formidler, var især tydeligt på det gruppemøde, jeg observerede, hvor medarbejderen gennemgik regler, rettigheder og pligter ved ledighed. Her var det særligt tydeligt, at hun fandt det vanskeligt at formidle et regelsæt, som hun havde svært ved at forklare det hensigtsmæssige i. Medarbejderen havde derfor en tendens til at tilkendegive sin egen personlige holdning til regelsættet, mens hun formidlede det, hvilket jeg også så på det operative niveau i 3FA. Et eksempel er, at da hun kommer omkring emnet sanktioner, giver hun udtryk for, at hun personligt synes det er en '*meget hård straf*', at man kan få op til tre ugers karantæne, hvis man selv siger sit job op (Observation 1:6). På dette møde var der flere ledige medlemmer, som stillede sig uforstående overfor forskellige dele af regelsættet og da medarbejderen skulle svare på disse spørgsmål erklærede hun sig lige så uforstående overfor regelsættet som medlemmerne. På et tidspunkt siger hun eksempelvis, da et medlem spørger, hvorfor man ikke kan indtaste en bestemt information på jobnet.dk's hjemmeside, at '*jeg formidler kun reglerne. Jeg er kun budbringeren. Jeg skal ikke gøre mig klog på, hvad de har ment med det der*' (Observation 1:4). Sådanne eksempler kan tolkes som forskellige strategier, hvor medarbejderen forsøger at distancere sig selv til regelsættet og dermed også til myndighedsrollen. Interessant i forhold til denne medarbejder er dog, at hun på andre tidspunkter i mødet i høj grad påtog sig og faldt ind i den mere myndige rolle. Det viser sig eksempelvis, da hun giver anvisninger på, hvordan medlemmerne skal udfylde jobsøgningsskemaet på deres hjemmeside. I det følgende er et uddrag af de observationsnoter, jeg nedskrev, mens jeg observerede mødet:

> Medarbejderen viser, hvordan man kan registrere søgte jobs via selvbetjeningsfunktionen. Hun forklarer, at der er plads til 6-8 jobs om måneden i 3 måneder. Hun forklarer også, hvordan man arbejder med skemaet som en kladde og så trykker 'endelig' 3 dage før, man kommer ind til rådighedsmødet, sådan at a-kassen får listen. Derefter får man selv en kopi. Hun forklarer også, at de ikke kun behøver bruge den til a-kassen. Et medlem spørger, hvad man gør med jobs man har søgt uopfordret. '*Dem kan man også skrive på*', siger medarbejderen og fortsætter med at sige: '*kommer I kun med 7, så får I af vide, at det er altså ikke godt nok. Det er en ommer. Så får I det gule kort. Og datoerne skal være kontinuerlige. Det hjælper ikke, at I bare et par dage før I skal herind til møde skriver noget på. Det går altså ikke*' (Observation 1:7).

Som uddraget her viser, så har medarbejderen i denne situation ikke problemer med at optræde i rollen som myndighed og hvad det er, der er udslagsgivende for, at hun ikke finder det problematisk er svært at vide. Noget kunne måske tyde på, at når hun bliver stillet overfor spørgsmål omkring regelsættet, som hun har svært ved at svare på, så reagerer hun ved at tage afstand til det, som et af eksemplerne ovenfor viste.

Det er dog ikke kun denne ene medarbejder, der tager distancerende strategier i anvendelse. En anden medarbejder skaber afstand til myndighedsopgaven ved kontinuerligt at fortælle medlemmerne, at når de beder dem om noget, så er det i virkeligheden, fordi de selv er blevet det

pålagt. Det viser sig eksempelvis ved, at da han introducerer redskabet plan for jobsøgning for medlemmerne til et gruppemøde, så siger han samtidig, at det er noget de som a-kasse '*skal*' lave med dem (Observation 1:8). Og da han skal forklare, hvorfor de beder medlemmerne om dokumentation for deres jobsøgning i form af, at de skal sende ansøgninger ind til a-kassen, så forklarer han, at *'det gør vi, for at AAK kan dokumentere at vores medlemmer selvfølgelig søger job. Vi har et dokumentationskrav. Og det er for at vi har dokumenter liggende'* (Observation 1:8). Gennem sådanne udtalelser signalerer han til medlemmerne, at han og a-kassen ikke har denne adfærd, fordi de selv har valgt det, men snarere fordi, de skal og det kan formentlig medvirke til at skabe en højere grad af forståelse hos medlemsskaren af, hvorfor a-kassen har en bestemt adfærd og stiller bestemte krav til dem.

Endnu en form for legitimeringsstrategi ser jeg hos en tredje medarbejder, som er en af de medarbejdere, der afholder de lovpligtige rådighedssamtaler med ledige, som i denne a-kasse foregår som korte individuelle samtaler og det empiriske materiale viser, at hun har en tendens til at nedtone betydningen af de dokumentationskrav som de har overfor ledige, hvilket var en strategi, der også var til stede på det operative niveau i Elfagets A-kasse. Jeg observerede det eksempelvis i en situation, hvor medlemmet der kommer ind til samtale ikke har indsendt det jobskema, som man skal anvende til at notere, hvilket jobs man har søgt og derfor starter medarbejderen mødet ud med at sige, '*Nå, jeg har lige nogle trivielle detaljer. Jeg mangler dit jobskema*', hvorefter medlemmet finder det frem fra tasken' (Observation 1:13). Ved et trivialisere eller nedtone betydningen af det får hun formentlig også skabt en situation, hvor medlemmet får en fornemmelse af, at den del ikke var så vigtig og medarbejderen får hermed også skabt en distance til det at være i myndighedsopgaven. Medarbejderen har i øvrigt en facon i selve mødet, hvor hun løbende spørger ind til medlemmets jobsøgning, hvilket er noget hun skal gøre for at kunne vurdere rådigheden, men hun får samtidig vendt samtalen mere mod at få den ledige til at fortælle om sine erfaringer med jobsøgningen og sine ønsker for fremtidig jobsøgning, sådan at den ledige går fra mødet med en oplevelse af ikke at være kontrolleret eller i hvert fald har fået noget mere med sig end blot kontrollen (Observation 1).

Idet jeg i denne a-kasse har observeret flere forskellige medarbejders adfærd, har jeg bemærket, at hver medarbejder tog én slags legitimeringsstrategi i anvendelse, altså at en medarbejder brugte strategien med at nedtone betydningen af dokumentationskravene, mens anden brugte strategien med at koble sin personlige holdning på regelsættet. Om de forskellige legitimeringsstrategier er personafhængige er lidt svært at vide med afsæt i det empiriske materiale jeg har i denne a-kasse, men det faktum, at jeg har observeret, at de legitimeringsstrategier som forskellige medarbejdere i denne a-kasse anvender, også anvendes af andre medarbejdere i andre a-kasser, tyder på, at strategierne ikke nødvendigvis er personafhængige. De kan nok snarere tolkes som mere generelle strategier, som ikke knytter til bestemte personer.

10.4.3.5. Opsummering

Den foregående analyse af AAK's operative niveau har vist, at a-kassens medarbejdere oplever et vist pres fra staten i forhold til deres opgaveløsning. Bl.a. så giver det anledning til frustrationer hos dem, at de er nødsagede til at have en adfærd overfor medlemsskaren, som kan være vanskelig at legitimere, jf. eksemplet om hvorfor de skal pålægge ledige at medbringe to ansøgninger i stedet for en. Der er dog på det operative niveau en accept af, at de skal fungere i rollen som myndighed og at de skal være efterlevende i forhold til statens krav, også kravene fra tilsynsmyndigheden, hvilket også viste sig i deres faktiske praksis. Det lader derfor til, at statslogikken og det beskæftigelsesrationale, som myndighedsopgaverne bygger på i en vis udstrækning har koloniseret a-kassens medarbejdere, idet de netop indretter deres daglige arbejde efter det og gør det til tolkningsrammen.

Analysen viste dog også, at selv om det accepteres at man skal være efterlevende i forhold til statens krav, så er det ikke helt uproblematisk, når medarbejderne møder medlemsskaren og derfor finder der også legitimeringsstrategier sted i denne a-kasse, ligesom jeg har observeret de i både 3FA, EAK og FTF-A.

Endelig så viste analysen af AAK's operative niveau også, at selv om medarbejderne orienterer sig efter statens krav, så vægter de samtidig også at møde medlemsskaren med mere end blot de lovpligtige opgaver, hvilket jeg også så i de tre andre a-kasser. I de to LO-kasser udsprang denne prioritering mest af forståelsen af, at man som interesseorganisation må værne om medlemsskarens behov, mens det i AAK udspringer mere af en overvejelse om, at servicering af medlemsskaren er væsentlig for a-kassens overlevelse, hvilket også gjorde sig gældende i FTF-A.

10.5 Delkonklusion

Formålet med denne fjerde caseanalyse har været at undersøge, hvordan ledelse og medarbejdere i AAK oplever og reagerer på institutionelt pres med henblik på at få indsigt i, om a-kassen undergår nogle forandringsprocesser, hvor den bevæger sig mere i retning af at være stats- eller markedsaktør.

For de to LO-kasser konkluderede jeg, at der skete træk og bevægelser mod både stat og marked, men at a-kasserne samtidig forsøgte at gøre modstand mod det, fordi de grundlæggende ikke vil forandre sig. Det omvendte gjorde sig gældende i FTF-A, hvor ledelsen havde et ønske om at forandre a-kassen mere grundlæggende for at få den til at fungere mere i overensstemmelse med de institutionelle krav og særligt som en markedsorienteret a-kasse.

For AAK kan det konkluderes, at a-kassen ikke har været igennem lige så gennemgribende forandringer som i FTF-A, men ledelsen har haft samme ønske om at skabe en mere markedsorienteret a-kasse, der kan klare sig godt på a-kassemarkedet. De forandringer og tiltag de har foretaget og igangsat, ligner derfor dem FTF-A også har foretaget, eksempelvis i forhold til at tilpasse a-kassens struktur og funktionsmåde såvel som deres fokus på at fremstå serviceorienteret

overfor medlemsskaren. I FTF-A havde man fra ledelsens side også rettet fokus mod at få medarbejderne til at lade sig styre af forståelsen af, at man skal være markedsorienteret og det vidnede derfor om, at ledelsen havde et ønske om forandring, mens medlemmerne ikke havde det eller måske havde det i mindre grad. I AAK er der ikke noget i empirien, der indikerer, at medarbejderne har en anden opfattelse end ledelsen, men det lader til at være samme forståelse på de forskellige niveauer af, hvad a-kassen skal være. Den bevægelse der er sket i retning af, at a-kassen er blevet til en markedsaktør, lader derfor ikke til at være ledsaget af interne problemer eller forhindringer.

Man kan også konkludere, at AAK har bevæget sig i retning af staten på samme måde som FTF-A også har. Der hersker samme forståelse i de to a-kasser af, at man som a-kasse står på to ben, hvor hensynet til statens krav er lige så vigtigt til hensynet til medlemsskaren. I lighed med FTF-A accepterer og anerkender man også her, at a-kassen også er en myndighed og at det er nødvendigt at agere som statens forlængede arm, selv om man ikke altid mener det er hensigtsmæssigt. Analysen viste dog også, at selv om man accepterer dette, så kan det i det konkrete møde med ledige alligevel være vanskeligt at agere i rollen som myndighed og derfor blev der også i denne a-kasse taget legitimeringsstrategier i anvendelse hos frontlinjemedarbejderne.

Sammenlignet med de to LO-kasser synes AAK derfor også, i lighed med FTF-A, at være både mere statsorienteret og mere markedsorienteret og derfor også mere koloniseret af både stats- og markedslogikker.

Kapitel 11: Caseanalyse 5 – Kristelig A-kasse

Dette kapitel udgør den sidste af de i alt 5 caseanalyser, som den tredje undersøgelsesdel består af og her er det Kristelig A-kasse, som er udvalgt som en repræsentant for en af de konkurrerende a-kasser, som det analytiske blik rettes mod.

Som nævnt i afsnit 6.1. om a-kasseudvælgelsen har et væsentligt udvælgelseskriterium været, at de udvalgte a-kasser enten skulle være en del af det etablerede eller oprindelige a-kassesystem eller en konkurrerende a-kasse, hvor en konkurrerende a-kasse forstås som en a-kasse, der opfatter sig selv som værende i konkurrence med det etablerede system og som derfor rekrutterer bredt fra hele arbejdsmarkedet. Her forventes det, at en konkurrerende a-kasse vil være mere positivt indstillet overfor presset fra at agere som markedsaktør, fordi indførelsen af markedslignende vilkår netop har gjort de konkurrerende a-kassernes betingelser bedre. Derfor må de have en interesse i at stå stærkt på markedet og se det som positivt at agere i en rolle som markedsaktør og som følge deraf kan man forvente, at konkurrerende a-kasser vil være de mest markedsorienterede ud af alle de deltagende a-kasser og at de vil have lettere ved at tilpasse sig og fungere på markedet. Hvis administrationsomkostninger og administrationsbidrag bruges som et billede på, hvor markedsorienteret en a-kasse er, så viste den kvantitative delanalyse i kapitel 5 dog, at de konkurrerende a-kasser faktisk ikke er mest markedsorienterede, idet de ikke havde de laveste omkostninger eller de laveste bidrag, men snarere placerede sig omkring gennemsnittet for samtlige a-kasser. Som pointeret i kapitel 5 behøver dette dog ikke være et udslag af manglende markedsorientering, men kan eksempelvis hænge sammen med, at de konkurrerende a-kasser i disse år er udfordret af en højere ledighed, hvilket giver mere administration og flere udgifter hertil. Det kan imidlertid også tænkes at være et spørgsmål om, at man i disse a-kasser ikke stræber efter at have det billigste medlemskab, men blot et konkurrencedygtigt medlemskab og det må de siges at have, hvis man sammenligner med priserne i LO-kasserne, som er dem, de primært udveksler medlemmer med. Om den høje grad af markedsorientering er til stede hos Kristelig A-kasse, afklares igennem kapitlet.

I den kvantitative delundersøgelse blev det også illustreret, at a-kasserne udenfor hovedorganisation, som er den kategori de konkurrerende a-kasser falder ind under, er mere enige i det beskæftigelsespolitiske rationale, som myndighedsopgaverne bygger på sammenlignet med flere af de andre a-kassegrupperinger. Samtidig lod de til at anse de lovpligtige redskaber som værende mest effektive til at få ledige i arbejde. Dette kan tyde på, at personalet i disse a-kasser slutter mere op omkring myndighedsopgaverne og det rationale, som de bygger på og hvis det er

tilfældet, kan man forestille sig, at de heller ikke vil opleve presset fra staten som nær så problematisk, som man eksempelvis gjorde i LO-kasserne, fordi det staten ønsker a-kassen skal stemmer med a-kassens egen forståelse af, hvordan medlemsskaren bør behandles. Altså, her er der ikke uoverensstemmelse mellem de regulerende og de normative institutioner jf. den teoretiske forståelsesramme. Hvis det er tilfældet for Kristelig A-kasse, kan man derfor forvente, at de vil opleve det som lettere at tilpasse sig statens krav.

Samlet set forventer jeg derfor, at konkurrerende a-kasser som eksempelvis Kristelig A-kasse helt generelt vil opleve det lettere at fungere under de institutionelle rammer end de andre a-kasser. Specifikt i forhold til Kristelig A-kasse viste den kvantitative delanalyse dog, at de er en af de a-kasser, der i øjeblikket har høj fuldtidsledighed og har oplevet en stor stigning i ledigheden i de senere år og det kan tænkes at udfordre særligt de operative niveauer, når de løser myndighedsopgaverne.

Strukturen i denne caseanalyse er den samme som i de fire foregående caseanalyser. Først redegøres der for, hvad der kendetegner Kristelig A-kasse (afsnit 11.1.). Dernæst ses der på oplevelser og reaktioner på det øverste ledelsesniveau (afsnit 11.2 og 11.3), så det operative niveau, hvor oplevelser og reaktioner også analyseres (afsnit 11.4) og afslutningsvist summeres der op på analysen (afsnit 11.5.).

11.1. Om KRIST-A

I modsætning til de fire andre a-kasser som medvirker i undersøgelsen, så er Kristelig A-kasse ikke rettet mod bestemte fag eller mod bestemte dele af arbejdsmarkedet, men den optager alle typer af lønmodtagere og selvstændige og er dermed den eneste af de fem a-kasser, der er helt tværfaglig. Hovedparten af medlemmerne er dog personer med faglært eller ufaglært baggrund (Interview 15:19). A-kassen har cirka 183.000 medlemmer på landsplan og er dermed landets tredjestørste a-kasse.

Kristelig A-kasse er knyttet til Kristelig Fagforening, der sammen går under betegnelsen Kristelig Fagbevægelse og fagbevægelsen har altid eksisteret som et ideologisk alternativ til den etablerede fagbevægelse. Som beskrevet i den historiske delanalyse i kapitel 4 opstod Kristelig Fagbevægelse i 1899 som en enhedsorganisation bestående af både arbejdsgivere og arbejdstagere og på tværs af fag og derfor oprettede de også en a-kasse, som ikke havde faglige afgrænsninger. De søgte om statsanerkendelse i 1917, men fik det først i 1929. Nogle år senere fik a-kassen frataget sin statsanerkendelse, men blev igen statsanerkendt i 1950 pga. særregler i loven og har været det lige siden. Frem til 1981 havde de et forholdsvist lavt medlemstal, men medlemstilvæksten har for alvor taget fart siden 1981, hvor de fik overflytningsret.
Fagbevægelsen bygger på et kristent værdisæt og havde derfor dengang såvel som i dag et andet blik på arbejdsmarkedet. De anser det eksempelvis som værende mere harmonisk, hvilket var en af grundene til, at de opstod som en enhedsorganisation og så sympatiserer de godt nok med den etablerede fagbevægelses mål om at forbedre arbejdernes vilkår, men er uenige i metoderne, bl.a.

strejke. Samtidig går de ind for mere lovgivning på arbejdsmarkedsområdet og arbejder bl.a. aktivt for at få en lønmodtagerlov, som skal sikre lønmodtagerne en række basale rettigheder.[86] Fordi de bryder med det, som den etablerede fagbevægelse bygger på, så er de ikke og har aldrig været velansete hos den etablerede fagbevægelse. Kristelig Fagbevægelse promoverer sig i dag da også på at være anderledes i forhold til den etablerede fagbevægelse. De omtaler eksempelvis sig selv som værende en uafhængig fagbevægelse, der både er tværfaglig og tværpolitisk og som kæmper for reel fagforeningsfrihed. Det er også eksplicit, at det kristne værdi- og menneskesyn ligger til grund for deres organisation.[87]

I sin organisatoriske opbygning ligner Kristelig A-kasse og Kristelig Fagforening a-kasserne og fagforeningerne på LO's område i den forstand, at a-kasse og fagforening er knyttet tæt sammen og man kan bedst forstå a-kassen som en del af den faglige organisation på samme måde som det var gældende i de to LO-kasser. På centralt niveau er et hovedkontor, som er placeret i Århus[88] og som rummer den samlede fagbevægelse og så findes der 16 lokalafdelinger, som dækker forskellige geografiske områder og som både består af et a-kassekontor og en faglig afdeling. I forhold til styringen af a-kassen så ligner Kristelig A-kasse dog mere FTF-A og AAK end LO-kasserne. Først og fremmest har Kristelig A-kasse i lighed med FTF-A og AAK en opdeling mellem en valgt politisk ledelse og en ansat daglig ledelse. Den øverste myndighed i Kristelig A-kasse er det, der hedder Repræsentantskabet, som afholder repræsentantskabsmøder hvert andet år og deltagerne er forskellige repræsentanter fra både det centrale og det regionale niveau. De vælger en hovedbestyrelse, som har det overordnede ansvar for a-kassen frem til næste Repræsentantskabsmøde og her tilstræbes det, at det er de samme personer, der sidder i både a-kassens og den faglige organisations hovedbestyrelse. Hovedbestyrelsen ansætter en administrerende direktør til at varetage den daglige drift og ledelse af a-kassen (Kristelig A-kasse Vedtægter). Derudover ligner Kristelig A-kasse også AAK og FTF-A i forhold til, at der er mere central styring, hvilket betyder, at det centrale niveau generelt har mere indflydelse på, hvad der sker på de regionale og lokale niveauer. Eksempelvis så har det centrale niveau indflydelse på, hvordan lokalafdelingerne organiserer sig og på hvordan arbejdet i lokalafdelingerne tilrettelægges, og her tilstræbes at samtlige lokalkontorer arbejder og organiserer sig ens.

På centralt niveau består a-kasseafdelingen af flere forskellige enheder, som løser forskellige tværgående a-kasseopgaver. Det er bl.a. herfra, at retningslinjerne om, hvordan lovgivningen skal fortolkes, meldes ud. Så er der en a-kassesupport, hvortil medarbejderne fra lokalafdelingerne kan ringe til få hjælp til deres opgaveløsning. Der arbejdes også med kvalitetssikring, hvor det centrale niveau fører kontrol med opgaveløsningen på lokalt plan og så er der en udviklingsafdeling, som bl.a. arbejder med at udvikle de samtale- og mødekoncepter, som der er på lokalt plan. Det er også

[86] Er bl.a. omtalt på www.krifa.dk.
[87] Er bl.a. omtalt på www.krifa.dk.
[88] Har indtil for nylig været placeret i Randers.

på hovedkontoret, at de IT-løsninger, som anvendes, administreres. Endelig er der også en afdeling for medlemsadministration, som bl.a. håndterer a-kasseskift (Interview 12:2-3).

De 16 lokalafdelinger består både af en a-kasseafdeling og af en faglig afdeling. På a-kassesiden laves der både sagsbehandlingsarbejde i forhold til dagpengedelen, ligesom den medlemsvendte kontakt med lovpligtige og ikke lovpligtige samtaler og møder findes her. Derudover har nogle lokalafdelinger et bestemt speciale, hvilket vil sige, at de udover sagsbehandlingsarbejdet og den medlemsvendte kontakt har en enhed, der løser en bestemt type af a-kasseopgaver, som andre kontorer ikke løser. Eksempelvis så er efterlønssager placeret på et bestemt lokalkontor, mens administration af VEU er placeret på et andet kontor.

11.2. Øverste ledelses oplevelse af de institutionelle rammer

I lighed med de fire andre caseanalyser påbegyndes denne analysedel også med at afklare, hvordan Kristelig A-kasses øverste ledelsesniveau oplever forandringerne i de institutionelle omgivelser.

I de fire foregående caseanalyser fik man indtrykket af øverste ledelser, som havde oplevelsen af, at den kontekst som a-kasserne fungerer i er mere usikker og mere turbulent end tidligere og alle gav i en eller anden udstrækning udtryk for, at de oplevede deres a-kasse som værende udfordret eller sat under pres. Karakteristisk for ledelsen i Kristelig A-kasse er derimod, at de giver udtryk for, at de ikke oplever ændringerne i den institutionelle kontekst som noget, der lægger pres på dem, udfordrer dem eller er særligt vanskeligt at håndtere. Tværtimod fortæller de historien om en a-kasse, som de mener, fungerer godt i de omgivelser, der er og som har succes med det, den gør. Disse betragtninger uddybes i det følgende.

I forhold til ledelsens oplevelse af at skulle agere på et marked gives der først og fremmest udtryk for, at de anser konkurrencen som værende '*sund*' og i deres optik er det meget positivt, at der ikke længere er monopol (Interview 14:9). Når de har denne holdning, handler det formentlig om, at de historisk set har været begrænsede af det de facto monopol, der har været og derfor er det selvfølgelig positivt for dem, at Frihedspakken skabte mere frit a-kassevalg, fordi de har givet dem større muligheder for at rekruttere medlemmer mere bredt end tidligere. I forlængelse heraf lader ledelsen også til at være meget bevidst om, at pris spiller en stor rolle på a-kassemarkedet (Interview 12:9) og de er af den opfattelse, at de har en væsentlig aktie i, at der i de senere år er kommet dette fokus på pris. Det kommer til udtryk i den følgende udtalelse fra en af interviewpersonerne, da vi i interviewet taler om, at det har været nødvendigt både for dem og for andre a-kasser at tilpasse sig markedsvilkårene bl.a. ved at nedlægge lokalkontorer, fordi de er dyre i drift. I forbindelse hermed siger interviewpersonen:

> 'Ja, og det er jo også det, der er konkurrencen og der synes vi jo, at vi har været en rigtig positiv medspiller for lønmodtagerne, for havde vi ikke været her, så er jeg ikke sikker på, at udviklingen var gået så stærkt med hensyn til at centralisere og holde prisen i ro, for prisen er jo et konkurrenceparameter' (Interview 14:8).

Ud af citatet kan man tolke, hvordan interviewpersonen har en opfattelse af, at den udvikling der er sket med fokus på pris og konkurrence, den har de været med til at præge og i det ligger også en forståelse af, at de selv ser sig som værende markedsorienteret og måske også *mere* markedsorienteret end de andre a-kasser på feltet. Den anden interviewperson understøtter dette, da han fortæller, at de anser sig selv som værende meget '*forretningsorienterede*' og '*konkurrencemindede*' (Interview 12:5,9) og det han mener, der er særligt for dem, er deres '*kundesyn*' (Interview 12:5), hvor de altså omtaler og forstår deres medlemmer som kunder, hvilket naturligt leder tankerne hen på, hvad der sker i markedssektoren. Om det tankesæt der ligger bag beslutningen om at bruge begrebet kunder, siger interviewpersonen, at '*det er ud fra tanken om, at et medlem kan vi sådan set gøre hvad som helst ved, men en kunde kan vi jo kun fortjene, så hvis vi ikke fortjener vores kunder, så forsvinder de*' og derfor skal de som a-kasse '*servicere dem på en måde, så de tænker, her vil jeg gerne komme igen*' (Interview 12:8). I udtalelsen her en forståelse af, at man ikke kun er konkurrencedygtig ved at have en lav pris, men det er også et spørgsmål om at levere en service, som tilfredsstiller medlemmerne. Samme opfattelse gjorde sig i øvrigt gældende hos ledelsen i både AAK og FTF-A, som også gik meget op i, at lav pris og god service ville gøre dem attraktive. Lederen opfatter dog dette kundesyn som noget unikt for deres a-kasse og han kobler også det, at de har dette syn sammen med den succes, som han mener, at de har, hvilket viser sig i denne udtalelse:

> 'Så vi tror på, at vi er en moderne a-kasse i den facon, at vi tror på, at de andre bliver også nødt til at opføre sig som om de var kunder. Vi har ikke set det endnu, men det er jo til vores held. Det er jo os, der skummer fløden i øjeblikket, jo, så ....' (Interview 12:8).

Med den sidste formulering om, at det er dem der skummer fløden i øjeblikket henviser interviewpersonen formentlig til, at de, modsat mange af de andre a-kasser, har et voksende medlemstal og at de har bevæget sig fra at være en a-kasse med et meget lille medlemstal til i dag at være den tredjestørste a-kasse på landsplan. Han fortæller også, at de får mange medlemmer fra konkurrenterne og når de gør det, så er det '*fordi vi gør tingene på en bedre og anderledes måde end de gør*' (Interview 12:9). Med disse udtalelser afgiver interviewpersonerne altså det indtryk, at de ikke oplever a-kassen som værende presset eller udfordret af den udvikling, der er sket i retningen af markedet. Tværtimod ser de a-kassen som havende succes under de betingelser, de fungerer på og også som værende mere succesfuld end de andre a-kasser, hvilket viser sig gennem formuleringen om, at det er dem der 'skummer fløden'.

Ser man dernæst på presset fra staten, så gives der udtryk for, at de oplever at skulle administrere et meget stort regelsæt. Det vanskelige er dog ikke så meget administrationen af selve lovgivningen, men mere det '*kludetæppe*' af skrivelser, bekendtgørelser og ændringer, der hele

tiden kommer til, hvoraf noget af det opleves som værende '*tåbeligt*' og vanskeligt at se vigtigheden af (Interview 12:3,5,11). Det gælder særligt det stærke fokus på rettidighed, hvor samtaler skal være afholdt på bestemte tidspunkter, som af lederen anses som værende meget '*rigidt*' (Interview 12:7). Samtidig giver han udtryk for at være underlagt et tilsyn, der er meget '*nidkært i tjenesten for at finde fejl*', hvilket ikke er så '*rart*' (Interview 12:3). Her er ledelsen derfor meget på linje med, hvad ledelserne i de andre a-kasser også har givet udtryk for. Interviewpersonen pointerer også, at de har '*meget stor respekt for, at vi er statens forlængede arm*' (Interview 12:3) og at de anser sig selv som værende '*fair overfor systemet*' (Interview 12:3) og med disse udtalelser får man indtryk af, at selv om noget kan opleves som tåbeligt eller uhensigtsmæssigt, så accepteres det, at man skal løse opgaver på vegne af staten. Samme holdning kom til udtryk hos ledelserne i både FTF-A og AAK.

Til forskel fra de andre a-kasser så pointerer interviewpersonen dog samtidig, at kravene fra staten ikke er noget, der presser a-kassen i særlig udpræget grad. I flere af de andre a-kasser fortalte ledelserne eksempelvis om, at de var blevet stærkt pressede af de opgaver, der kom i forbindelse med Velfærdsreformen, fordi de samtidig oplevede en stærk stigning i ledigheden, da krisen kom og det satte dem under pres både at skulle løse flere opgaver og gøre det på en stigende mængde af ledige. En sådan oplevelse giver ledelsen ikke udtryk for, at de har, selv om de er en af de a-kasser, der har oplevet en stor stigning i ledigheden jf. den kvantitative delanalyse i kapitel 5. Her giver man snarere udtryk for, at man indretter sig på en måde, hvor man er i stand til at håndtere de krav, staten stiller (Interview 12:3,5,7) og derfor afgives det indtryk, at de *ikke* opfatter sig som værende belastede af de krav staten stiller på samme måde, som ledelserne i de andre a-kasser gav udtryk for.

Det kan sagtens være, at man ikke oplever dette pres fra staten, men det kan måske også have at gøre med, at man på ledelsesniveau egentlig oplever myndighedsopgaverne som hensigtsmæssige at anvende på medlemsskaren og at det rationale, der ligger bag myndighedsopgaverne egentlig ikke strider mod deres egen normative forståelse af, hvordan medlemsskaren bør behandles, ligesom det var tilfældet i flere af de andre a-kasser. Og fordi logikken bag opgaverne ikke går imod ens egen forståelse, så er det måske også lettere ikke at opleve det, som noget der ligger pres på én. Interviewpersonen giver i hvert fald udtryk for, at de godt kan synes, der er lidt for meget '*pisk*' i systemet, men de er '*fuldstændige enige*' i rationalet om, at ledige skal hurtigst muligt i arbejde (Interview 12:7), hvilket også understøttes af den kvantitative delundersøgelse, der netop viste, at a-kasserne udenfor hovedorganisation lod til at være mere enige i rationalet og lod til at anse de forskellige lovpligtige redskaber som værende ret effektive. Interviewpersonen fortæller, at de er af den opfattelse, at jo længere tid man er ledig, jo sværere bliver det at komme tilbage i arbejde og derfor ser de det som deres pligt at konfrontere deres ledige medlemmer, stille krav og skubbe så meget på, at de opnår beskæftigelse. Denne holdning kommer til udtryk i den følgende udtalelse fra interviewpersonen:

> 'Vi mener faktisk, at vi tjener kundernes interesser ved at sætte en høj overlægger, for problemet er, hvis du ser på, hvor hurtigt marginalisering foregår, når du kigger ud af ledighedslinjen, at allerede efter 3 måneder, så begynder folk at miste troen på kendte kompetencer, så jo...og 3 måneder går jo fantastisk hurtigt, så det varer ikke ret længe, inden man tænker, 'nå det kan jeg nok heller ikke', når man ser nogle annoncer, i stedet for at tænke modsat, så derfor, når vi skubber på herinde, så er det jo simpelthen fordi vi tænker, at det er bedst for kunderne at komme ud og få et godt job hurtigt. Så kan det godt være, det ikke er drømmejobbet. Nej, men så søg et nyt derfra. Det er sådan hele vores holdning. Vi tænker ikke det er godt for folk at gå ledige overhovedet. Så folk der kommer og siger 'jamen, jeg havde ellers lige troet...'… Vi har jo også nogle afdelinger for selvstændige og der er nogle der siger når de så lige går ned, at nu har jeg sådan set fortjent lidt fri. Det var hårdt. Så siger vi, det er der ikke noget, der hedder. Det er lige på og hårdt' (Interview 12:7).

Ud af citatet kommer der en holdning til ledige til udtryk, som stemmer meget godt med den gældende beskæftigelsespolitiske linje, hvor det netop handler om, at ledige skal vende hurtigt tilbage i arbejde og den er interviewpersonen enig i, hvilket bl.a. ses i hans udtalelse om, at de tænker, at det slet ikke er godt for folk at gå ledige og at det er vigtige at komme i job end at komme i et bestemt job. Den gældende beskæftigelsespolitiske linje kobler også manglende arbejde sammen med manglende motivation til at arbejde og den holdning synes interviewpersonen også at dele, idet han har en forståelse af, at deres ledige medlemmer hurtigt mister troen på, at de rent faktisk kan få et arbejde. Samtidig synes han også at tvivle på i hvert fald nogle lediges motiver eller bevæggrunde til at være i dagpengesystemet, hvilket ses i hans udtalelse om, at selvstændige godt kan ønske at bruge dagpengene til at få et pusterum. Her kommer der en mistillid til ledige til udtryk, som ikke er indfanget i de fire andre a-kasser og hvis dette er en generel holdning for både ledelse og medarbejdere i denne a-kasse, kunne noget tyde på, at man her har en anderledes holdning og tilgang til ledige end i de fire andre deltagende a-kasser. Om denne holdning også gælder på a-kassens operative niveau, skal jeg vende tilbage til senere i analysen.

11.3. Øverste ledelses reaktioner på institutionelt pres

Det ovenstående afsnit har bl.a. vist, at a-kassens øverste ledelse ikke oplever en a-kasse, der er hverken truet eller sat under pres. Der afgives mere det indtryk, at man mener, at a-kassen er i stand til at håndtere og mestre de forskellige krav, der stilles til den og at den derfor trives i de institutionelle rammer, som den er i. I teorikapitlet blev det beskrevet, hvordan forståelsen i den institutionelle tilgang er, at omgivelserne gerne skulle have en opfattelse af, at organisationer er legitime og det lader til, at ledelsen i hvert fald oplever, at a-kassen fremstår legitim. I de følgende afsnit ser jeg nærmere på, hvad det er ledelsen fortæller, at de har gjort for at få a-kassen til at have denne legitimitet, som de oplever, den har og hvordan de ellers reagerer på de institutionelle rammer, de fungerer i.

11.3.1. Skabelsen af en markedsorienteret organisation

En af de ting der blev tydeligt i det foregående afsnit var, at interviewpersonerne anser a-kassen og den faglige organisation som værende mere markedsorienteret end andre a-kasser og faglige organisationer på feltet, ligesom de giver udtryk for, at den markedsorientering som præger deres

organisation, er noget som andre a-kasser burde imitere, fordi det har været med til at til at give dem succes. Det lyder altså til, at de mener, at de har tilpasset sig markedet præmisser før alle andre og i dette afsnit ser jeg lidt nærmere på, hvad interviewpersonerne fortæller om denne tilpasningsproces, de har været igennem.

En af interviewpersonerne fortæller, at organisationen var '*meget kristelig og meget lidt forretningsorienteret*' i de første cirka 80 år af deres levetid (Interview 12:9) og det der var skelsættende for dem i forhold til at rette deres fokus mod markedet var, at de tilbage i 1981 fik overflytningsret, som betød, at, hvis nogen ønskede at blive overflyttet til Kristelig A-kasse, så mistede de ikke den anciennitet de havde fra den tidligere a-kasse, hvilket man altså havde gjort frem til 1981. For dem betød denne ændring, at de nu kunne '*rekruttere bredere*' (Interview 12:9) og det, at man faktisk fik muligheden for at sikre sig en større medlemsskare, har formentlig åbnet deres øjne for at kunne agere mere markedsmæssigt. Interviewpersonen fortæller også, at markedsorienteringen for alvor slog igennem i starten af 1990'erne og det skete ved, at deres hovedledelse begyndte at styre hele organisationen mere i den retning. Før det havde lokalafdelingerne været meget mere '*autonome*' og '*de kunne gøre en masse ting, som hovedledelsen ikke kunne pille ved*', men det formåede hovedledelsen '*heldigvis*' at lave om på, fortæller han (Interview 12:9) med henvisning til, at han ser denne udvikling som positiv for organisationen. Man kan altså tale om, at et led i denne tilpasning til markedets præmisser har været at skabe en større grad af central styring, hvor ledelsen satte en bestemt retning, som hele organisationen måtte følge. En sådan central styring var også til stede i FTF-A, hvor ledelsen som et led i deres bestræbelser på at gøre a-kassen mere markedsorienteret, også har fået mere indflydelse på, hvad der sker på de lokale niveauer.

For at illustrere, hvordan man i ledelsen optik tidligt blev markedsorienteret fortæller en af interviewpersonerne også, at de i 1994 oprettede den første interne uddannelse for '*salg, service og kvalitet*', hvor medarbejderne blev oplært i at fungere som sælgere eller salgsmedarbejdere og i dag har de også salgsafdelinger og salgsmedarbejderne i organisationen. Interviewpersonen fortæller, at dette var kontroversielt på det tidspunkt (Interview 12:9), formentlig fordi man dengang ikke forbandt salg med a-kasse og fagforeningsmedlemskab.

Den centrale styring som interviewpersonerne fortæller præger organisationen betyder, at det centrale niveau har stor indflydelse på, hvad der sker på lokalt plan. Det betyder eksempelvis, at måden man organiserer sig og tilrettelægger arbejdet på i lokalafdelingerne er bestemt fra centralt hold og her ligner Kristelig A-kasse derfor mere FTF-A og AAK end de to LO-kasser, der havde stor frihed i forhold til at tilrettelægge og organisere sig. I Kristelig A-kasse betyder det eksempelvis, at de lovpligtige og ikke lovpligtige samtaler og møder, der afholdes på lokalt plan og måden de afholdes på er et bestemt koncept, som er udviklet fra centralt hold. Hvad konceptet mere konkret består af, skal jeg vende tilbage til i analysen af de operative niveau, men det betyder, at samtlige lokalafdelinger afholder samme type af samtaler og møder med det samme indhold. I forlængelse heraf fortæller interviewpersonerne, at de i forhold til selve

opgaveløsningen på lokalt plan '*har processer på alt*', hvilket vil sige, at der fra hovedkontorets side udvikles forskellige forløb, hvor det '*nøje er beskrevet, hvad man skal lave*', som medarbejderne tage i anvendelse, når de skal løse forskellige opgaver (Interview 13:2-3). Disse processer tjekker hovedkontoret løbende op på, om medarbejderne overholder (Interview 12:3), hvilket vidner om, at ledelsen ikke kun udvikler de processer, som medarbejderne skal følge, men også fører kontrol med, om medarbejderne efterlever dem. De fungerer formentlig som en styring af de operative niveauer. På a-kassesiden betyder det eksempelvis, at hovedkontoret har udviklet en videopræsentation af dagpengereglerne og rettigheder og pligter under ledighed, som alle afdelinger viser ledige på det første møde, de afholder. Et andet eksempel er, at hovedkontoret har lavet et antal slides, som medarbejderne kan vælge mellem, når de afholder forskellige gruppemøder, hvor de underviser og vejleder ledige omkring bestemte temaer (Interview 12:3; Interview 16:15-16).

Selv om Kristelig A-kasse minder mest om FTF-A og AAK i forhold til den centrale styring, så lader det til, at man Kristelig A-kasse er gået længere end i FTF-A og AAK, fordi de operative niveauer i Kristelig A-kasse synes at være mere detailstyrede end de operative niveauer i FTF-A og AAK. Ifølge interviewpersonerne fra ledelsen, så er processerne med til at gøre arbejdet '*så effektivt som muligt*' (Interview 12:8) og med til at sikre, at alle afdelinger har samme service- og kvalitetsniveau (Interview 13:2). En af de frontlinjemedarbejdere jeg har interviewet, som har været i organisationen i en lang årrække, fortæller, at der er kommet meget mere af dette henover årene og det er også hendes oplevelse, at det giver en ensartethed i opgaveløsningen og at det er ressourcebesparende i modsætning til ' *gamle dage*' hvor de sad og '*opfandt den dybe tallerken i hver afdeling og brugte en masse krudt på det*' (Interview 16:15). Hun tilkendegiver, at det skaber trygge rammer for deres arbejde, men rammer kan også '*være i vejen*' og der kunne de på lokalt plan til tider godt ønske sig at større mulighed for at udvikle deres egne forløb, som er mere rettet mod det specifikke lokalområde, de befinder sig i (Interview 16:15). Her kan man sige, at det at have mange processer for arbejdet på lokalt plan ganske vist skaber en mere effektiv og konkurrencedygtig organisation, som kan fungere på markedets præmisser, men ulempen kan altså også være, som medarbejderen peger på, at det bliver vanskeligt at tage lokale hensyn. Dermed kan mange processer være med til at gøre arbejdet for standardiseret.

En af interviewpersonerne giver udtryk for, at det er vigtigt for dem at have en administration, der er meget effektiv (Interview 12:4), hvilket eksemplet med indførelsen af de mange processer også vidner om og det empiriske materiale viser, at de også på andre områder indfører sådanne effektiviserende tiltag. Det gælder bl.a. i forhold til, at de har indført selvbetjeningsløsninger, sådan at medlemmerne kan betjene sig selv online på en lang række områder (Interview 12:4). Dette er tiltag, som de fire andre a-kasser også har indført. I FTF-A og AAK vægtede de at have en mere specialiseret arbejdsdeling, hvilket også er et fokus i denne a-kasse. Her viser det sig eksempelvis ved, at de mere specialiserede opgaver, som eksempelvis udbetaling af VEU og administration af efterløn, er samlet i såkaldte specialer på bestemte kontorer frem for, at hver enkelt afdeling arbejder med det. Det betyder eksempelvis, at hvis et medlem kommer ind på et

kontor med en efterlønssag, så bliver den sag sendt videre til det kontor, der har specialet (Interview 13:5). Det er typisk ved de opgaver, hvor de ikke behøver '*sidde overfor kunden*', når den løses, at de har valgt denne specialisering (Interview 13.5). Dette er et rationale, som især FTF-A også har, idet de gav udtryk for, at alt det der ikke giver medlemmet merværdi, det løses på bagsiden af organisationen.

I de fire andre a-kasser havde de også tilpasset sig ved at nedlægge lokalkontorer og det samme gælder for Kristelig A-kasse, hvor man er gået fra at have over 50 lokalafdelinger til i dag at have omkring 16 (Interview 13:1) og man forventer at bevæge sig ned til 5-6 afdelinger i løbet af de næste par år (Interview 12:1). Deres begrundelser for at lukke lokalafdelinger er, at man ser det som en konsekvens af, at der er et større ønske fra medlemmerne om at kunne betjene sig selv digitalt og derfor er nødvendigheden af lokal tilstedeværelse mindre i dag sammenlignet med tidligere. Man har dog kompenseret ved at gøre a-kassen mere tilgængelig for både digital betjening og telefonisk kontakt, hvor man har oprettet kundecentre, hvor medlemmerne kan henvende sig også på mere skæve tidspunkter af dagen (Interview 14:8). En af interviewpersonerne giver også udtryk for, at færre lokalkontorer giver en '*bedre økonomi*', ligesom det giver bedre mulighed for at holde '*kontingentet i ro*' og have '*lavt kontingent*', hvilket '*kunderne sætter pris på*' (Interview 13:1).

Ser man mere samlet på de tilpasninger, som ledelsen i Kristelig A-kasse fortæller, de har været igennem med henblik på at gøre a-kassen markedsorienteret, så minder de meget om, hvad der også er sket i de fire andre a-kasser. Det vidner derfor om, at de forandringer og udviklinger der sker på a-kassefeltet lægger pres på a-kasserne for at være mere effektivitetsorienterede. Dette diskuteres nærmere i den tværgående analyse i kapitel 12.

11.3.2. Vision om at vokse mest

En anden reaktion jeg vil fremhæve og som også viser den markedsorientering, der præger a-kassens ledelse er, at de arbejder strategisk med en vision om, at de i år 2013 skal være '*en af de tre a-kasser med den største vækst*' (Interview 14:3). I analyserne af FTF-A og AAK blev det også illustreret, hvordan de også arbejdede strategisk med forskellige visioner, som blev en slags ledestjerne for a-kassen i en bestemt periode og det samme gør sig altså også gældende her. I Kristelig A-kasse har de strategiske perioder, som varer tre år og hver gang en sådan periode starter opsættes en overordnet vision med nogle strategiske delmål, som der arbejdes med at virkeliggøre både på centralt og lokalt niveau (Interview 14:1-2).

At visionen handler om at være en af de tre a-kasser med den største vækst leder netop tankerne hen på, at den er formuleret med afsæt i en markedslogik, hvor mantraet nærmest bliver, at jo flere medlemmer man har, jo bedre og jo mere man kan vokse i forhold til de andre a-kasser, jo bedre er det. Var man i stedet mere forankret i eksempelvis en civilsamfundslogik, var det måske ikke så meget *mængden* af medlemmer, man orienterede sig efter, men mere om man var i stand til at imødekomme, tilgodese og varetage behov og interesser for den *specifikke og afgrænsede*

medlemsgruppe, man henvender sig til. Der er dog en bestemt grund til, at det lige præcis er denne vision, som de arbejder efter i disse år, hvilket en af interviewpersonerne fortæller om her:

> 'Vi var også nogle, der blaffede lidt med ørerne, da vi fik den der, for hvorfor skal det der være vores vision, at vi skal vækste? Vi har haft mange gode visioner i de tidligere 3års perioder, men altså det er jo et faktum, og vi kan godt sige desværre, at hvis vi vil have indflydelse og måske især på arbejdsmarkedet, så skal vi have en vis pondus og det er ud fra det, at vi siger, at vi tager 3 år, hvor vi virkelig har fokus på vækst, for vi vil gerne have indflydelse. Vi vil gerne bringe de unikke værdier til arbejdsmarkedet og nu er vi Danmarks tredjestørste a-kasse, men vi vil gerne være større og vi vil gerne have langt, langt mere indflydelse end vi har nu. Så det er indirekte årsagen, det er, at vi ønsker mere indflydelse på det danske arbejdsmarked' (Interview 14:3).

Som citatet her viser, er medlemsvækst centralt for ledelsen i Kristelig A-kasse, fordi de kobler det at have medlemstilgang og det at have *mange* medlemmer sammen med at have indflydelse på, hvad der sker på arbejdsmarkedet. I forlængelse heraf er det relevant at nævne, at de, som en af interviewpersonerne siger, '*bruger ret mange salgsindsatser på at sige til folk, det er dumt, du ikke er med i en fagforening*' (Interview 12:2) og derfor arbejder de aktivt for, at a-kassemedlemmerne også skal melde sig ind i den faglige organisation.[89] Eksempelvis så er de første 2 måneders fagforeningsmedlemskab gratis (Interview 12:2). Derfor er vision om medlemsvækst i a-kassen koblet sammen med, at man også ønsker medlemsvækst i den faglige organisation og hvis man har en stærk og stor faglig organisation, er det lettere at søge indflydelse. Historisk set har Kristelig Fagbevægelse stået i skyggen af den etablerede fagbevægelse og af de værdier, som den bygger på, bl.a. fordi de tidligere har haft en lav faglig organisationsgrad, men nu hvor der er sket en udvikling, hvor både a-kassen og den faglige organisation har fået markant flere medlemmer, er man måske blevet bevidstgjort om, at jo mere opbakning man kan få fra medlemssiden, jo mere påkrævet bliver det, at omverdenen må give plads til de værdier, som de bygger på. Dermed bliver mange medlemmer og medlemsvækst en strategi til at sikre sig legitimitet i omgivelserne.

11.3.3. Modstand mod visse dele af det institutionelle pres fra staten

De foregående to afsnit har handlet mest om, hvordan a-kassens ledelse har reageret i forhold til at tilpasse a-kassen til markedets præmisser, men i interviewene er også kommet informationer frem omkring, hvordan presset fra staten håndteres på ledelsesniveau, som jeg har fundet det relevant at fremhæve.

Tidligere i kapitlet beskrev jeg, hvordan ledelsen gav udtryk for, at kravene fra staten ikke presser a-kassen i særlig udpræget grad og at de indretter sig på en måde, hvorpå de kan håndtere kravene. Samtidig blev der givet udtryk for, at de har stor respekt for, at de agerer i rollen som statens forlængede arm og at de anser sig selv som værende fair overfor systemet. De lod også til

[89] Kristelig A-kasse har altid haft markant flere a-kassemedlemmer end fagforeningsmedlemmer, mens a-kasser og fagforeninger i det etablerede a-kassesystem har haft mere ligevægt mellem a-kassemedlemmer og fagforeningsmedlemmer. En af interviewpersonerne fortæller, at de i dag har cirka 70.000 færre fagforeningsmedlemmer sammenlignet med a-kassemedlemmer, men at forskellen har været meget større tidligere og at de tidligere har haft en meget lav faglig organisationsgrad (Interview 12:2).

at være enige i det beskæftigelsespolitiske rationale, som myndighedsopgaverne bygger på. I relation til Olivers typologi om organisationers reaktioner på institutionelle krav, så kan sådanne udtalelser tolkes som, at de samtykker med statens krav og indvilger i at løser myndighedsopgaverne, som staten ønsker. Det paradoksale er dog, at den samme interviewperson som tidligere har givet udtryk for vigtigheden af, at de skal indordne sig, samtidig også fortæller, at de også gerne '*udfordrer*' lovgivningen, at de gerne vil '*hjælpe deres kunder helt ud til kanten af loven*' og at de også '*prøver at flytte kanten hele tiden til fordel for vores kunder*' (Interview 12:3-4). I forlængelse heraf fortæller han, hvordan de forsøger at flytte denne 'kant' bl.a. ved bevidst at undlade at følge visse krav til deres opgaveløsning. Her er, hvad han fortæller omkring dette:

> 'Fx på samtaleområdet så har vi nu i årevis - og det er der ikke nogen, der har klandret os for endnu - sagt, vi ved godt, vi ikke indkalder folk, som vi egentlig skulle til en samtale, men vi holder den på telefonen. Folk der har været ledige og har været det hele igennem, så skal vi have tjekket deres CV og det skulle vi så egentlig have kaldt ind til en samtale for at tjekke det. Det gider vi jo ikke se. Det ligger der jo fra sidste gang. Så ringer vi på telefonen. Og det ved vi godt og det har vi udfordret Direktoratet med. Vi har ikke hørt fra dem endnu, så derfor må de have accepteret det. Og sådan gør vi hele tiden, men når vi gør det, så er vi helt oppe på direktionsniveau og sige godt, nu udfordrer vi og vi ved, at den her den kommer til at koste os millioner, men det er vi ... vi ikke kolde overfor det, men vi er indstillede på at betale, hvis ... (Interview 12:3-4).

Da jeg efterfølgende spørger ind til, om de har været ude for at fra at skulle tilbagebetale, svarer interviewpersonen:

> 'Ja ja, men vi har også lige fået et ordentligt hug i foråret for vores rådighedsvurderinger, for de var for ... hvad var det de kaldte dem ... de var for ensartede. Det var i hvert fald holdningen til det. De kunne se, at vi simpelthen havde lavet dem fra centralt hold og der stod det samme i dem alle sammen, så det fik vi nogle ordentlige hug for og det er vi så ved at rette på igen, fordi vi siger, jamen så er vi åbenbart lige kommet langt nok udover kanten, men så må vi stramme op, det er der ikke andet at gøre ved. Så det har vi' (Interview 12: 4).

Interviewpersonens udtalelser vidner her om, at de alligevel ikke er så efterlevende, som han i første omgang afgiver indtryk af, at de er. I det første citat handler det om, at de skal afholde visse samtaler personligt, men at de har en praksis, hvor de afholder dem telefonisk i stedet og i det andet citat handler det om, at nogle rådighedsvurderinger er blevet lavet fra centralt hold og ikke på lokalt niveau. Ifølge den anden interviewperson handler det ikke om, at de ikke har afholdt samtalerne, men at man under samtalen ikke har overholdt notatpligten. Her har medarbejderen i stedet afkrydset et skema og så er selve notatet om rådigheden blevet skrevet fra centralt hold senere (Interview 14:7). Tolkes dette med afsæt i de teoretiske begreber omkring organisationers reaktioner på institutionelle krav, så kan en sådan adfærd minde om en trodsende adfærd jf. Olivers typologi, hvor man ignorerer eller forkaster de krav, der er til én. Det samme skete i de to LO-kasser, hvor der var visse krav, som de havde svært ved at efterlevende, fordi det stred mod deres værdier. I de to LO-kasser var man dog åbne omkring, at man reagerede på denne måde og man havde også en oplevelse af, at man havde ret til at have denne adfærd. I denne a-kasse er det

lidt uklart, hvor åben man egentlig er åben omkring, at man har denne adfærd. På den ene side så siger interviewperson netop, at de gerne vil udfordre og at Direktoratet ved, at der er noget, de ikke følger og det kan tolkes som, at man åbent står ved, at man ikke er efterlevende. På den anden side er det samtidig meget centralt for begge de personer jeg har interviewet at fortælle, at de har stor respekt for, at de er statens forlængede arm og at de følger lovgivningen og regelsættet. Derfor er det måske ikke så meget en trodsig reaktion, men mere en hyklerisk reaktion jf. Brunsson, hvor de altså udadtil siger, at de er efterlevende, men indadtil har en adfærd, der ikke er overensstemmende med, hvad de siger.

Uanset om de har en trodsig eller en mere hyklerisk reaktion, så er det interessant, at deres motiv for at have denne adfærd synes anderledes end motiverne i de to LO-kasser. I de to LO-kasser undlod man at følge statens krav, fordi det stred mod deres værdier og fordi de havde svært ved at legitimere at have en sådan adfærd overfor medlemsskaren. Selv om interviewpersonen giver udtryk for, at de forsøger at skubbe loven til fordel for deres kunder, så synes motivet ikke til at handle om, at de har svært at legitimere en bestemt adfærd overfor medlemsskaren, som tilfældet var i de to LO-kasser. Det synes mere at være spørgsmål om, at de ved at undlade at være efterlevende, kan *lette* deres arbejde med myndighedsopgaverne og dermed frigive ressourcer til at prioritere andre opgaver, som så kan komme medlemsskaren til gavn. Den ene interviewperson fortæller i hvert fald, at i den periode hvor de slækkede på rådighedsvurderingerne, der forsøgte de samtidig at prioritere ikke lovpligtige indsatser og aktiviteter, som skulle kunne hjælpe deres ledige medlemmer med at komme i arbejde (Interview 14:7). Dermed er motivet anderledes end i de to LO-kasser, hvor det her mest handler om at *aflaste* de operative niveauer og gøre det muligt for dem at løse de lovpligtige opgaver hurtigere og mere effektivt, sådan at de kan koncentrere sig om andre opgaver. Når man har en sådan adfærd, kunne det altså tyde på, at a-kassens operative niveauer faktisk belastes af de krav, der kommer fra de regulerende institutioner, selv om interviewpersonerne fra ledelsen giver udtryk for, at de har indrettet sig på en måde, hvor de er i stand til at håndtere kravene jf. afsnit 11.2.

Man kan overveje, hvorfor det er centralt for interviewpersonerne at afgive det indtryk, at a-kassen kan håndtere statens krav, når det synes mere vanskeligt indadtil. Ifølge det teoretiske perspektiv er det centralt for organisationer, at omgivelserne anser det de gør som passende og ønskværdigt og derfor er det i sig selv ikke mærkværdigt, hvis man gerne vil afgive indtryk af, at man kan løse en opgave tilfredsstillende, om end det indadtil volder nogle problemer. Noget kunne dog tyde på, at det for denne a-kasse er særligt centralt at fremstå legitim i forhold til deres opgaveløsning og det empiriske materiale vidner om, at de gerne vil positionere sig som en a-kasse, der mestrer myndighedsopgaverne bedre end de andre a-kasser på feltet. I begge lederinterviews er det nemlig påfaldende, at de begge fortæller, at de andre a-kasser enten '*brokker*' sig over myndighedsopgaverne eller '*skælder*' på andre aktører i beskæftigelsessystemet, hvor de samtidig fremhæver, at det gør de ikke, men de bruger deres '*kræfter*' på noget andet (Interview 12:3,11; Interview 14:5). Det lader derfor til, at de gerne vil afgive indtryk af, at de forvalter myndighedsrollen på en bedre måde end de a-kasser, fordi de netop løser opgaverne uden at være

genstridige eller uden at brokke sig. Man kan forestille sig, at fordi det ligger i Kristelig A-kasses og Kristelig Fagforenings historie, at de har været ugleset af deres omgivelser og er blevet opfattet som en aktør, der ikke har berettigelse på arbejdsmarkedet, så bliver det måske også mere centralt for dem at vise deres 'værd' overfor omgivelserne, hvilket de eksempelvis kan gøre ved at fremstille sig selv som værende en mere loyal forvalter af statens opgaver sammenlignet med de andre a-kasser.

11.3.4 Opsummering

Ser man samlet på oplevelser og reaktioner hos den øverste ledelse i Kristelig A-kasse, så adskiller de sig fra ledelserne i de fire andre a-kasser ved at afgive indtryk af, at de ikke oplever deres a-kasse som værende sat under pres som følge af de forandringer og udviklinger der sker på a-kassefeltet. De mener derimod, at a-kassen fungerer godt under de nuværende rammer og at de har succes med at håndtere omgivelsernes krav på en måde, som andre a-kasser på feltet burde imitere. Når de oplever a-kassen som havende succes, er det formentlig koblet sammen med, at medlemstallene stiger støt og at de har bevæget sig fra at være en a-kasse med et meget lille medlemstal til i dag at være den tredje største a-kasse i landet.

Analyserne ovenfor viser da også, at ledelsen især har tilpasset sig presset for at agere mere som markedsaktør og at a-kassen i dag i høj grad fungerer som en markedsaktør. Samtidig identificerer ledelsen sig med og anser det som positivt at være markedsaktør og de mener, at denne orientering er særlig unik for dem. I forlængelse heraf kan man pege på, at selvom lederne i Kristelig A-kasse oplever markedsorientering som noget særligt for dem, så viste de foregående to caseanalyser, at ledelserne i både AAK og FTF-A orienterer sig på samme måde. Bestræbelserne på at skabe en mere effektiv organisation ses også i AAK og FTF-A, ligesom de også orienterer sig meget mod at levere det, som kunderne ønsker, selv om de ikke anvender termen kunder i samme udstrækning, som det gøres i Kristelig A-kasse. Samtidig er de også pris- og konkurrencefokuserede. Forskellen mellem Kristelig A-kasse og AAK og FTF-A synes dog at være, at Kristelig A-kasse har bevæget sig *mere* i retning af at blive en markedsaktør. Det viser sig eksempelvis i forhold til deres stærke fokus på salg, men det ses også i forhold til, at ledelsen lader til at være meget optaget af at skabe en meget strømlinet organisation, hvor de operative niveauer styres mere, eksempelvis gennem brugen af de mange processer, som blev beskrevet tidligere. Sådanne processer medvirker formentlig til, at det er mere klart for de operative niveauer, hvordan der skal handles i de forskellige situationer, de kommer ud for i dagligdagen og derigennem gøres arbejdet mere standardiseret og på den måde bliver det måske også mere effektivt. Her synes de operative niveauer i AAK og FTF-A at have større handlefrihed.

Analysen viser dog også, at selv om ledelsen afgiver indtryk af, at de kan håndtere presset fra staten og at de egentlig ikke oplever de krav, der kommer fra staten i forhold til deres opgaveløsning som noget, der lægger pres på dem, så vidner deres hykleriske reaktioner om det modsatte. I lighed med de fire andre a-kasser lader de derfor også til at være presset af kravene herfra og det ser ud til, at det til tider kan være svært at efterleve dem.

11.4. Det operative niveau

I lighed med de fire andre caseanalyser så skal det operative niveau i Kristelig A-kasse også gøres til genstand for analyse og også her ses der på oplevelser af og reaktioner på institutionelt pres, særligt i forhold til presset fra staten. Først redegøres dog kort for, hvad der kendetegner den lokalafdeling, der har deltaget i undersøgelsen.

11.4.1. Om lokalafdelingen

Som nævnt indledningsvist har Kristelig A-kasse 16 lokalafdelinger og det er en af disse, der har medvirket i undersøgelsen. Lokalafdelingen dækker et forholdsvist stort geografisk område og har cirka 16.000 a-kassemedlemmer. Kontoret består både af en faglig afdeling og en a-kasseafdeling og ledes af en afdelingsleder, der er ansvarlig for begge afdelinger. Han har ledet kontoret i en lang årrække og har en baggrund i bankverdenen (Interview 13:1). Lokalkontoret har i alt cirka 40 medarbejdere, hvoraf omkring halvdelen er knyttet til a-kassen, men der er nogle opgaver, som går på tværs og nogle medarbejdere varetager derfor både opgaver i a-kassen og i den faglige afdeling. Kontoret er opdelt i mindre teams og på a-kassesiden har man et team af a-kassekonsulenter, som er ansvarlige for de traditionelle sagsbehandlingsopgaver med at beregne dagpenge og bringe udbetalingsgrundlaget i orden og det er også dette team, der tager sig imod de medlemmer, der henvender sig a-kassen for at melde sig ledige. Derudover har de et team af jobkonsulenter, som tager sig af den medlemsvendte kontakt med lovpligtige samtaler og de forskellige aktiviteter og tilbud a-kassen har. Det er primært dette team jeg har fulgt under mine besøg i a-kassen. Endelig er der også et team, som arbejder med et af de specialer, som blev nævnt tidligere. Flere af medarbejderne i a-kassen har en fortid med lignende arbejde i kommunen, hos anden aktør eller i vikarbureauer, mens andre har erfaring indenfor salgsbranchen (Interview 13:4-5, Interview 15:1; Interview 16:1).

På tidspunktet for mit besøg havde afdelingen en ledighed på omkring 5%, men havde været oppe på omkring 8 % tidligere på året (Interview 13:5). På landsplan havde a-kassen på tidspunktet for mit besøg en lidt højere ledighed.

11.4.2. Oplevelse af institutionelt pres

I lighed med de fire foregående analyser starter jeg også her med at afklare, hvordan afdelingens medarbejdere oplever presset fra staten. Frem til nu har jeg set to operative niveauer, som oplevede et stærkt pres fra staten og som havde svært ved at både acceptere det og indordne sig under det (3FA og EAK) og to operative niveauer, som også oplevede det som et pres og som også så uhensigtsmæssigheder ved det, men som i højere grad accepterede at indordne sig under det (FTF-A og FTF-A). I Kristelig A-kasses lokalafdeling minder oplevelsen mest om de oplevelser, som FTF-A og AAK havde, hvor der er en større accept af at skulle efterleve statens krav, men Kristelig A-kasse adskiller sig alligevel fra FTF-A og AAK ved, at medarbejderne her generelt ser færre uhensigtsmæssigheder ved regelsættet og opgaverne. Disse betragtninger uddybes i det følgende.

I forhold til holdningen til det opgavesæt man skal løse, så giver flere af de medarbejdere jeg har interviewet udtryk for, at indholdet i dem i deres optik er fornuftigt og meningsfuldt. Én peger på, at CV-samtalen er '*okay, for jo hurtigere man kan få kontakt med den ledige, jo bedre*' (Interview 13:8) og det får de netop ved, at de skal indkalde til CV-samtalen i løbet af de første tre ugers ledighed. Den samme interviewperson peger på, at plan for jobsøgning er et fornuftigt redskab, fordi det i hans optik er '*sundt*' at overveje, hvad ens ledighedsperiode skal fyldes ud med (Interview 14:5) og en anden medarbejder giver udtryk for, at hun synes, at lovgivningen er lavet med en '*del fornuft i arbejdsmarkedet*', hvor der er '*fornuft i*' at man skal søge geografisk og fagligt bredt, være ugentlig aktiv, være i aktivering osv. (Interview 15:4). Disse udtalelser går meget godt i tråd med, hvad den øverste ledelse gav udtryk for. Der er dog en enkelt interviewperson, som giver udtryk for, at noget af lovgivningen i hendes optik er '*tåbelig*' og at den ikke er lavet af '*nogen der har prøvet at være ledige i længere tid*' (Interview 16:6,7,11). Bortset fra dette sidste udsagn, så er det ikke noget i empirien der ellers indikerer, at medarbejderne er kritiske eller afstandstagende overfor de myndighedsopgaver, de skal løse på samme måde som jeg så det i de fire andre a-kasser. De lader derfor til generelt at være mere positivt indstillede overfor myndighedsopgaverne og lader til i lidt højere grad end de andre a-kasser at kunne se nytten af opgaverne. Der er heller ikke nogen af dem, som giver udtryk for, at de selv ville have en anden tilgang eller lave helt andre indsatser, hvis de ikke var underlagt statens krav. De vil bare gerne '*gøre mere*' (interview 16:7), hvilket jeg skal vende tilbage til i de næste afsnit.

Udover at de bedre kan se nytten af myndighedsopgaverne, så gives der på det operative niveau også udtryk for, at de anser sig selv som værende efterlevende i forhold til statens krav, hvilket selvfølgelig også er lettere, hvis man ikke er så uenig i dem. En af interviewpersonerne siger bl.a., at de ikke kan gå på '*kompromis*' med de krav, staten stiller. Der er nogle ting, de skal have '*tjekket*' og nogle krav de ikke kan '*slække*' på (Interview 13:6) og interviewpersonen der synes, at lovgivningen var tåbelig giver også udtryk for, at det kan de '*ikke gøre noget ved*' og derfor prøver hun at få det bedste ud af situationen, når hun sidder overfor ledige. Generelt ser hun det slet ikke som en mulighed ikke at følge lovgivningen (Interview 16:6). Det operative niveau lader derfor til at have en accept af, at de skal fungere i rollen som myndighed, ligesom de operative niveauer i FTF-A og AAK også gav udtryk for.

Det empiriske materiale vidner dog også om, at selv om myndighedsopgaverne her opleves som værende mere fornuftige og selv om man accepterer at skulle fungere i myndighedsrollen, så oplever medarbejderne et vist pres fra staten i forhold til deres opgaveløsning. En af medarbejderne der arbejder som jobkonsulent fortæller, at de bruger meget tid på at skulle registrere og dokumentere det arbejde, de laver både til deres egne systemer, til jobcentret og til tilsynsmyndigheden, som tager tid fra det fokus, de gerne vil have på de ledige i forhold til at hjælpe dem i arbejde. Hun fortæller i denne forbindelse, at de nogle gange kalder sig selv '*fluebensfabrikken*', fordi '*for det går virkelig meget op i hat og briller engang imellem*' (Interview 16:8). Afdelingslederen peger også på, at de dokumentationskrav de har overfor myndighederne nogle gange opleves som '*spild af kræfter*', hvis man ser det fra '*helikopteren*' (Interview 13:7). Disse

udtalelser vidner om en vis uoverensstemmelse mellem, hvad øverste ledelse fortalte og hvad det operative niveau oplever, idet ledelsen afgav indtryk af, at man indretter sig, så man kan håndtere statens krav og fik det dermed til at lyde som om, at man ikke oplever kravene som en belastning. Når man bevæger sig længere ned i organisationen, kan kravene for de medarbejdere der arbejder med dem til dagligt dog opleves som noget, der ligger et vist pres på dem og som retter deres fokus væk fra det fokus de egentlig ønsker at have på medlemsskaren. Samme oplevelse gav de fire andre operative niveauer i øvrigt også udtryk for.

11.4.3. Reaktioner på institutionelt pres

At dømme ud fra de oplevelser af institutionelt pres fra staten som medarbejderne i denne lokalafdeling har, så er der ikke noget, der tyder på, at de skulle have særligt undvigende eller modstandsfyldte reaktioner herpå. De lader til at være den a-kasse, som ser færrest uhensigtsmæssigheder ved regelsættet og ved myndighedsopgaverne og som giver udtryk for, at deres tilgang ikke ville være særlig meget anderledes, hvis de ikke var underlagt statens krav og det peger i retning af, at man vil have mere samtykkende reaktioner jf. Olivers typologi. Medarbejderne giver dog også udtryk for, at de oplever et vist pres på deres opgaveløsning i den forstand, at de bruger meget tid og mange ressourcer på dokumentation og registrering og det tager deres fokus væk fra medlemmerne. Det er derfor ikke sådan, at medarbejderne oplever myndighedsopgaverne som værende helt uproblematiske og det kan være, at de i det konkrete møde med ledige godt kan opleve uoverensstemmelser mellem, hvad staten kræver, a-kassen skal og hvad medlemmerne har behov for. Derfor kan der måske også vise sig nogle mere kompromissøgende reaktioner i det faktiske møde med ledige medlemmer, hvor medarbejderne forsøger at balancere statens krav med medlemmernes behov. Hvordan der mere konkret reageres, ses der nærmere på i de følgende afsnit.

11.4.3.1. Prioritering af tilbud og aktiviteter udover de lovbundne opgaver

Selv om både medarbejdere og ledelse lader til at støtte op omkring det beskæftigelsesrationale, som myndighedsopgaverne bygger på, så betyder det ikke, at de så kun prioriterer at løse de lovpligtige opgaver. De har i lighed med de fire andre a-kasser også prioriteret at have forskellige tilbud og aktiviteter rettet mod medlemsskaren, som ligger udover de lovbundne opgaver og begrundelserne for at have denne prioritering er meget lig de begrundelser, der blev givet i de fire andre a-kasser. Man forklarer det selv med, at man har valgt at gøre noget mere, end det man lovgivningsmæssigt er forpligtet til, fordi man ikke mener, at de lovpligtige opgaver bringer medlemmerne tættere på beskæftigelse og fordi man ser det som a-kassens opgave at hjælpe deres ledige medlemmer ud af deres ledighedssituation. Faktisk vil man '*helst*' bruge kræfterne på denne mere '*bløde del*', fortæller en af interviewpersonerne (Interview 12:4,5), hvilket går meget godt i tråd med, hvad de operative niveauer i de fire andre a-kasser også har givet udtryk for. En anden interviewperson der arbejder som jobkonsulent fortæller, at hun mener, at det ligger meget i deres værdisæt, at de gerne vil gøre noget mere for deres ledige medlemmer, men at det også er kombineret med, at a-kasserne gennem benchmarkingerne sammenlignes på, hvor gode de er til at få medlemmerne i arbejde og der vil de også gerne placere sig godt (Interview 16:7). Ønsket om at

gøre noget ekstra for medlemmerne handler derfor ikke udelukkende om at ville hjælpe medlemssiden, men er formentlig også en mere strategisk overvejelse om, at man gerne vil fremstå som en a-kasse, der evner at bringe medlemmerne i arbejde. Samme overvejelse om at skabe et andet billede af sig selv i omgivelserne lå i øvrigt bag LO-kassernes beslutning om at deltage i partnerskabsstrategien.

I tabel 12.1. er angivet hvilke typer af samtaler, møder og aktiviteter lokalafdelingen havde på tidspunktet for mit besøg. Som beskrevet tidligere i kapitlet har Kristelig A-kasse en høj grad af central styring, hvor det er hovedkontoret, der udvikler de samtale- og mødekoncepter, som lokalafdelingerne følger. Derfor viser tabellen ikke blot, hvordan den udvalgte lokalafdeling har valgt at prioritere opgaveløsningen, men den giver et billede af, hvordan opgaveløsningen ser ud for samtlige af a-kassens lokalafdelinger. De møder og aktiviteter som tabellen viser, betegnes i a-kassen som deres '*beskæftigelsesstrategi*' og den bygger på et rationale om, at de ønsker at give en '*hurtig, hyppig og kontant indsats*' (Interview 12:5). En af interviewpersonerne fortæller, at det bl.a. handler om, at de ønsker kontakt til ledige tidligt i forløbet, fordi deres holdning er, at jo længere ledig man er, jo sværere er det at komme tilbage i job. Samtidig skal indsatsen være kontant, hvormed de mener, at de ikke skal være bange for at stille krav og at det er vigtigt at forklare ledige, '*at de ikke får job af at hænge i sofaen*' (Interview 12:11). Dette rationale blev også omtalt under ledelsesanalysen tidligere i kapitlet og går meget godt i tråd med det gældende beskæftigelsespolitiske rationale. Strategien eller konceptet har de kørt med siden 2007 (Interview 12:5).

Tabel 12.1. Frivillige og lovpligtige møder og samtaler i Kristelig A-kasse

Type af samtale/møde/ Aktivitet	Frivillig eller lovpligtig	Indhold
Første kontakt	Frivillig	Ved nyledighed er der mulighed for at møde op i a-kassen og få det indledende papirarbejde klaret og få beregningsgrundlaget bragt i orden. Sker gennem en samtale med en såkaldt a-kassevagt, som er en a-kassekonsulent, som er placeret i modtagelsesområdet.
Individuel Kompetence-afklarings-forløb	Lovpligtig og frivillig	På tidspunktet for afholdelse af lovpligtig CV-samtale indkaldes der til et todages kompetencevurderingsforløb, hvor CV- og vejledningssamtalen er integreret. Afholdes af en jobkonsulent i a-kassen og to medarbejdere fra en uddannelsesinstitution. Cirka 15 deltagere. Der vejledes om rettigheder, pligter og muligheder som ledig, CV og plan for jobsøgning udarbejdes og kontrolleres og derudover består forløbet bl.a. af afklaring af motivation og kompetencer, læsetest mv.
Rådigheds-samtaler	Lovpligtig og frivillig	Afholdes som en to timers workshop (gruppemøde) med et bestemt tema. Medlemmerne har ved tilmeldingen selv valgt, hvilken workshop de vil deltage i. Undervejs i workshoppen kaldes ledige enkeltvis ud til en 10-15 minutters individuel samtale med en jobkonsulent, hvor medlemmets rådighed vurderes. Efter længerevarende ledighed indkaldes ledige til en lidt længerevarende personlig samtale i stedet for til et gruppemøde.

Kilde: Interview 12, Interview 13, Interview 14, Interview 16, Observation 7, Observation 8.

Som tabellen illustrerer, så har Kristelig A-kasse en model for deres samtaler og møder, som ligner de modeller, som flere af de andre deltagende a-kasser også har, hvor de kobler noget ekstra, ikke lovpligtigt på, når medlemmerne alligevel er i a-kassen til de lovpligtige møder og samtaler.

Til den første lovpligtige samtale som skal afholdes indenfor de første tre ugers ledighed har de valgt at indkalde til et todages forløb, som kaldes for et Individuelt Kompetenceafklaringsforløb (IKV). Forløbet indeholder først og fremmest alle de lovpligtige opgaver, som a-kassen skal igennem med ledige medlemmer. Det drejer sig om at informere om dagpengereglerne og vejlede om rettigheder, pligter og muligheder som ledig, om at udarbejde og godkende plan for jobsøgning og om at godkende det CV, ledige skal lægge på jobnet.dk. I forhold til plan for jobsøgning og CV'et så er der på forløbet sat tid af til, at den ledige selv arbejder med disse, og herunder at man kan få hjælp til at lave CV'et, hvis man har behov herfor (Observation 8). Udover de lovpligtige opgaver så består forløbet af, at der foretages en kompetencevurdering af de ledige, som bl.a. indeholder en læsetest og en afklaring af den lediges motivation. Den del forestås af to medarbejdere fra en lokal uddannelsesinstitution (Observation 8). En af jobkonsulenterne fortæller følgende om, hvordan hun ser på dette todages forløb:

> 'Vi har valgt at koble noget mere på for at give noget mere, specielt omkring kompetencer. At man får … nogle har aldrig været ledige før og nogle har været ledige i en tid, hvor det var meget nemmere at få et job, så med tanke på, at rigtig mange af de jobs, som var førhen er ved at blive outsourcet og udfaset generelt af Danmark, så er det vigtigt, at man lærer at se mere tværfagligt på egne kompetencer og måske ikke tænke så meget over, hvad er det tidligere jeg har lavet, men mere hvad er det jeg kan og hvor kan jeg så bruge det henne nu. Så det er meget det, de to dage går på. At få et andet billede af sig selv og så selvfølgelig de lovpligtige ting som at få godkendt CV og få lavet en plan for jobsøgning, så de har et dokument de kan forholde sig til, når de går herfra og sige 'nu ved jeg hvad jeg skal de næste tre måneder, så der er orden i tingene, når jeg kommer herind og jeg er klædt på max til at kunne søge på den optimale måde' (Interview 15:2)

En af de ting som interviewpersonen nævner i citatet er, at de ligger meget vægt på at få ledige til at få et lidt andet blik på dem selv og på deres kompetencer, hvor de ikke så meget skal tænke over, hvor de kom fra, men mere over, hvor de skal hen. Hos flere af de andre interviewpersoner genfindes samme holdning, hvor de giver udtryk for, at de ret hurtigt forsøger at udfordre ledige til at '*gå nye veje*' og anspore dem til '*at søge en anden type jobs*' end hvad de tidligere har været vant til (Interview 12:5; Interview 14:1). Dette gør ud fra en betragtning om, at man ofte kan være '*vanemennesker*' og '*tryghedsmennesker*', som har en tendens til at søge tilbage til det, man kommer fra og måske også tror, at man kun kan noget bestemt og der forsøger de '*åbne øjnene for, at man kan noget mere end det man tror*' (Interview 14:1). Hermed har de, i modsætning til de andre a-kasser, på et tidligt tidspunkt i ledighedsforløbet fokus på at få medlemmerne til at søge ud af deres fag og brancher eller i hvert fald bevidstgøre dem om, at de skal prøve at søge noget andet arbejde end det, de tidligere har haft, hvilket formentlig hænger sammen med deres generelle holdning om, at ledige hurtigst muligt skal ud af ledigheden. Flere af interviewpersonerne kobler også dette fokus sammen med, at de er en tværfaglig a-kasse, hvor de ikke behøver tage '*hensyn til bestemte faggrupper*' og hvor de er '*ligeglade med, hvor folk skal arbejde*' (Interview 12:5; Interview 14:1). En af

interviewpersonerne ser det som en styrke, at de ikke er bundet af bestemte faggrænser, fordi de så kan *'diskutere mere frit med kunden om, hvad de skal og ikke skal'*, men han giver dog samtidig også udtryk for, at han godt kan *'misunde'* nogle af de fagligt afgrænsede a-kasser, fordi de kan have mere virksomhedsrettede kontakter og ad den vej medvirke til at formidle konkrete jobs, hvilket er sværere for dem som en tværfaglig a-kasse (Interview 12:6).

Mens Kristelig A-kasse er den eneste af de fem deltagende a-kasser, der indkalder til et todages forløb ved tidspunktet for den første CV- og vejledningssamtale, så ligner den model de har ved rådighedssamtalen dog den model, som flere andre a-kasser også anvender, hvor de indkalder til et gruppemøde omhandlende et bestemt tema og hvor der undervejs foretages en kort rådighedsvurdering. Som en af interviewpersonerne udtrykker det, har de på den måde forsøgt at gøre rådighedsmøderne *'attraktive'* (Interview 13:3). På tidspunktet for mit besøg i a-kassen kunne medlemmerne booke sig ind på temaer omhandlende motivation, kommunikation og netværk (Interview 13:3).

11.4.3.2. Samtykke med de institutionelle krav fra staten

I lighed med de fire foregående caseanalyser har jeg også i denne a-kasse set nærmere på den faktiske adfærd, som medarbejderne har, når de udfører eller udlever myndighedsrollen. På den ene side kan man forestille sig, at fordi medarbejderne egentlig oplever myndighedsopgaverne som værende nyttige og hensigtsmæssige, så har de heller ingen bevæggrunde for ikke at skulle eller ikke ville være efterlevende i forhold til de krav, staten stiller. Omvendt viste analysen fra det øverste ledelsesniveau, at de havde en hyklerisk adfærd i hvert fald i forhold til nogle af statens krav, hvor de udadtil siger, at de er efterlevende, men ikke er det indadtil. Derfor kunne man også forestille sig, at frontlinjemedarbejderne i denne lokalafdeling så kunne have en mindre efterlevende adfærd.

Det empiriske materiale jeg har tilgængeligt, vidner dog om, at medarbejderne har en efterlevende praksis, hvor deres adfærd synes at være i overensstemmelse med statens krav, både de krav tilsynsmyndigheden stiller og de krav, der er i lovgivning og bekendtgørelser, som medarbejderne ikke skelner mellem på samme måde, som medarbejderne i de to LO-kasser gjorde. Det betyder eksempelvis, at de pålægger ledige at anvende jobsøgningsskemaet til at notere, hvilke jobs de har søgt og hvordan de er blevet søgt og skemaet medbringes til samtaler i a-kassen (Observation 8:4). Hvis ledige søger skriftligt, så beder de dem også om at medbringe ansøgninger til samtalerne som dokumentation for, at de har søgt arbejde og de ligger både medbragte ansøgninger, jobsøgningsskemaet og plan for jobsøgning til grund for deres rådighedsvurdering. I de rådighedssamtaler jeg har observeret i lokalafdelingen, anvendes både plan for jobsøgning, jobsøgningsskemaet og medbragte ansøgninger meget aktivt, hvor medarbejderen bruger en stor del af samtalen på at gennemgå dokumenterne og derigennem føre kontrol med, om den ledige lever op til kravene (Observation 7; Observation 8).

I forhold til at pålægge ledige at søge et bestemt antal stillinger om ugen, så giver det empiriske materiale ikke et entydigt svar. En af de medarbejdere jeg har interviewet, svarer både ja og nej på mit spørgsmål om, hvorvidt de pålægger medlemmerne at søge et bestemt antal jobs og forklarer, at det også er noget, de diskuterer internt. Han forklarer, at de er '*meget kede af*' at sætte et bestemt tal på, fordi de så kan komme ud for, at den ledige kun gør det, vedkommende er blevet bedt om og derefter holder fri. De vil hellere '*vende den om*' og få dem til at tage mere ejerskab omkring deres jobsøgning. Derfor prøver de at sige til deres medlemmer, at de først og fremmest '*skal søge de jobs der er at søge dels indenfor det område, du kommer fra*', men at de også har pligt til at søge indenfor andre jobtyper, hvis de kan klare det '*rent fysisk og rent uddannelsesmæssigt*' (Interview 13:4). Nogle af de observationer jeg har foretaget, vidner dog om, at nogle medlemmer er blevet pålagt at søge to jobs om ugen (Observation 8:13). Det tyder derfor på, at der ikke er en helt ensartet praksis i lokalafdelingen omkring dette.

11.4.3.3. Legitimitetsstrategier

Analyserne i de fire andre a-kasser har vist, at frontlinjemedarbejderne tog forskellige legitimeringsstrategier i anvendelse, fordi de fandt det vanskeligt at agere som myndighed eller kontrollant i det konkrete møde med ledige medlemmer og de samme strategier har jeg eftersøgt i det empiriske materiale fra Kristelig A-kasse.

Som jeg skal vise i det følgende, tager medarbejderne på det operative niveau også legitimeringsstrategier i anvendelse, men sammenlignet med de fire andre a-kasser så synes brugen af dem dog at være mindre i denne lokalafdeling. En mulig årsag til dette kan være, at fordi medarbejderne egentlig støtter op omkring det rationale, som myndighedsopgaverne bygger på, så er det heller ikke så vanskeligt for dem at agere i rollen som myndighed, når de møder medlemmerne. En af interviewpersonerne som er jobkonsulent fortæller i denne forbindelse, at man vænner sig til være '*kontrollerende på den gode måde*', underforstået at hun ikke ser det som særlig problematisk at skulle agere i rollen som kontrollant (Interview 16:5). Både denne medarbejder såvel som den anden medarbejder jeg har interviewet, giver også udtryk for, at de mener, at de kan komme meget langt med at '*forklare*' ledige medlemmer, hvorfor de har den adfærd, de har eller hvorfor loven nu er, som den er og at sådanne forklaringer ofte får medlemmerne til at have forståelse for, hvorfor der er de kontroller i systemet, som der er (Interview 15:5; Interview 16:5). Den første interviewperson fortæller også, at det ligger hende meget på sinde, når hun afholder møder med ledige medlemmer, at '*være på kundens side*', involvere kunden i, hvad der sker og prøve at få dem til at tage ejerskab for at søge nok jobs eller have en jobsøgning, der er geografisk og faglig bred nok osv. (Interview 16:6). At dømme ud fra hvad disse to medarbejdere fortæller, lyder det ikke som om, at de til daglig oplever det som værende vanskeligt at sidde overfor ledige medlemmer i egenskaben af at være en kontrollant eller en myndighed.

Selv om det virker til, at medarbejderne ikke anser det som problematisk at fungere i en rolle som kontrollant eller myndighed, så viser det empiriske materiale dog, at der alligevel bliver taget

nogle former for legitimeringsstrategier i anvendelse og det vidner om, at selv om medarbejderne accepterer, at de skal fungere i myndighedsrollen, så er det måske ikke altid helt problemfrit for dem. I flere af de andre a-kasser har legitimeringsstrategierne handlet om, at medarbejderne har ønsket at signalere til medlemsskaren, at det de pålægger dem ikke er noget, de gør, fordi de selv har et ønske om det, men fordi de selv er det pålagt og det er det samme, jeg har observeret i Kristelig A-kasse. Et eksempel på dette er, at da en af medarbejderne skal forklare medlemmerne om, hvordan regelsættet er, så bruger hun typisk termerne '*loven fortæller os…*', '*Arbejdsdirektoratet har skærpet, at …*' og '*de forventer*' osv. (Observation 8:3-4) og med sådanne formuleringer afgives indtrykket af, at det ikke er a-kassen, der har fundet på regelsættet, men at de blot er formidler eller budbringer af regelsættet. Dermed kommer a-kassen formentlig til at fremstå mere legitim i medlemmernes øjne.

11.4.3.4. Opsummering

Summeres der nu op på analysen af det operative niveau, så kan man sige, at medarbejderne i denne lokalafdeling oplever et vist pres fra staten i forhold til deres løsning af myndighedsopgaver, men de lader ikke til at opleve den samme grad af pres eller have den samme grad af frustrationer over presset, som de operative niveauer i de fire andre a-kasser. Når det er tilfældet, handler det om, at medarbejderne i denne a-kasse egentlig ikke er så uenige i det beskæftigelsespolitiske rationale, som myndighedsopgaverne bygger på. De synes, at der er mange dokumentationskrav og meget arbejde med at registrere og dokumentere, som tager tid fra deres fokus på medlemmerne, hvilket de operative niveauer i de andre a-kasser også mente, men grundlæggende går de ind for, at indsatsen overfor ledige skal være kontrollerende og disciplinerende og være rettet mod en hurtig tilbagevenden til arbejdsmarkedet. Derfor synes statslogikken og det beskæftigelsespolitiske rationale, som myndighedsopgaverne bygger på til at have koloniseret a-kassens medarbejdere, idet de netop indretter deres daglige arbejde efter det og gør det til tolkningsrammen. Formentlig derfor har de en adfærd, hvor de jf. Olivers typologi samtykker med de institutionelle krav fra staten og hvor de ikke ser disse krav som stridende mod deres egne ønsker for medlemsskaren. Der lader derfor til at være overensstemmelse mellem krav fra de regulerende og fra de normative institutioner.

Selv om der ikke er uoverensstemmelse mellem, hvad staten kræver og hvad de selv ønsker, så viste analysen dog også, at de ikke kun koncentrerer sig om at leve op til statens krav og ikke kun orienterer sig mod staten som omgivelser. De vægter samtidig også at have nogle tilbud til medlemsskaren, som kan bringe dem tættere på arbejdsmarkedet og ser det også som deres rolle at have.

11.5. Delkonklusion

I lighed med de fire andre caseanalyser har jeg også i denne femte og sidste caseanalyse undersøgt oplevelser af og reaktioner på institutionelt pres i Kristelig A-kasse, der er blevet udvalgt som et eksempel på en af de konkurrerende a-kasser.

Om Kristelig A-kasse kan man sige, at den adskiller sig fra de fire andre a-kasser ved, at personalet her ikke synes at opleve omgivelserne som nær så truende eller usikre, som personalet i de fire andre a-kasser gjorde og derfor synes der ikke at være samme oplevelse af at være sat under pres her. Når markedet ikke anses som truende, er det formentlig fordi, man indadtil i a-kassen er præget af en markedslogik, hvor man opfatter sig selv som værende markedsorienteret og mener, at a-kassen er tilpasset markedets betingelser. Analysen af ledelsesniveauet viste da også, at der indadtil er gjort meget for at skabe en strømlinet og effektiv organisation, ligesom man anskuer medlemmerne som kunder, hvilket også understøtter deres markedsorientering og deres forankring i en markedslogik. I forhold til presset fra staten opleves det i nogen udstrækning af de operative niveauer, men fordi man grundlæggende er enig i det beskæftigelsespolitiske rationale, som myndighedsopgaverne bygger på, ser det ud til, at presset herfra opleves som værende mindre, ligesom det lader til at volde frontlinjepersonalet færre problemer at agere i rollen som myndighed. Derfor synes personalet i a-kassen også at være præget af en statslogik.

Sammenlignet med de fire andre a-kasser så fremstår Kristelig A-kasse derfor som den mest stats- og markedsorienterede a-kasse, om end der fandt nogle hykleriske reaktioner sted, og den synes at være den a-kasse, der har bevæget sig længst i retning af staten og markedet. Dette diskuteres nærmere i den tværgående analyse i kapitel 12.

Kapitel 12: Tværgående caseanalyse

I de foregående fem kapitler er oplevelser af og reaktioner på de strukturelle og politisk-institutionelle forandringer, der i de senere år er sket på a-kassefeltet blevet analyseret for fem forskellige a-kassers vedkommende. Formålet med disse fem analyser har været at opnå viden om, hvordan personalet i a-kasserne indadtil håndterer forandringerne i de institutionelle omgivelser og hvordan de svarer tilbage på de pres, de er underlagt, hvilket kan give indsigt i, om der skabes nogle transformationsprocesser indadtil i a-kasserne, som gør, at de udvikler sig i nye retninger i forhold til tidligere.

I dette kapitel foretages en opsamlende analyse, der går på tværs af de fem caseanalyser og hvor de empiriske fund sættes ind i den teoretiske forståelses- og analyseramme, der blev præsenteret i kapitel 3. Jeg starter derfor med at trække ligheder mellem de fem a-kasser frem for at kunne sige noget om, hvad der kan tænkes at gælde på det organisatoriske feltniveau, altså for a-kassefeltet mere samlet (afsnit 12.1.). Her summerer jeg derfor op på, hvad personalet i de fem a-kasser har oplevet, som er fælles, om de har reageret på måder, som er ens, hvad disse reaktionsmønstre mere konkret indbefatter og hvad de kan tænkes at have af konsekvenser. Samtidig indkredses det, om de fem a-kasser samlet set transformerer sig de sig i de retninger, som jeg opstillede en forventning om i analyserammen, altså om de samlet set bevæger sig mere i retning af at blive stats- og markedsaktører.

I analyserammen blev der også argumenteret for, at selv om der er lagt pres på a-kasserne for at transformere sig i de samme retninger, så er det ikke sikkert, at de har de samme oplevelser eller reaktionsmønstre og derfor ikke givet, at de transformerer sig på helt samme måder eller med helt samme fart. Derfor tager jeg også fat i de forskelligheder, som de fem caseanalyser også viste, der er mellem a-kasserne og sammenfatter, hvordan forskellige a-kasserne mere konkret bevæger sig i de nye retninger (afsnit 12.2.).

12.1. Fællestræk

Starter man med at se på fællestrækkene i de fem foregående caseanalyser, så viser de først og fremmest, at der i samtlige a-kasser er en bevidsthed hos både de øverste ledelser såvel som hos medarbejderne i lokalafdelingerne om, at de institutionelle rammer som a-kasserne fungerer under, har forandret sig i de senere år. I størsteparten af a-kasserne blev der også givet udtryk for, at man oplever, at disse forandringer er med til at udfordre og lægge pres på a-kasserne.

Som jeg skal vende til senere, er der forskel på, hvor udfordret og presset personalet fra de forskellige a-kasser oplever, at deres a-kasse er, ligesom der er forskel på villigheden til at tilpasse sig de pres, de er underlagt. Fælles for samtlige a-kasser er dog, at der er en erkendelse af, at man er nødt til at håndtere de pres, man er underlagt. Der er derfor ikke nogen i de fem a-kasser, som ikke er optagede af og som ikke forholder sig aktivt til, hvordan de kan håndtere de pres, som omgivelserne lægger på dem.

I flere af a-kasserne fremhævede personalet også, at man gjorde sig overvejelser om, hvorvidt a-kasserne overhovedet har mulighed for at eksistere i fremtiden. I nogle a-kasser lagde man vægt på den uvilje dele af de politiske omgivelser har, hvor man kunne frygte en decideret lukning af a-kasserne, hvis borgerlige partier fremover har regeringsmagten. I andre var det bl.a. frygten for at blive overflødiggjort, hvis kommunerne vil kræve a-kassernes udbetalingsopgaver lagt over i deres regi og andre steder var det mere en erkendelse af, at de vilkår man fungerer under i dag, hvor der eksempelvis er kommet konkurrence, generelt gør det sværere at overleve. Uanset hvad det er, man i a-kasserne hæfter sig ved som truende, så vidner sådanne udtalelser om, at man, udover at opleve at være udfordret og presset, i øjeblikket også oplever fremtidige, potentielle trusler og formentlig derfor oplever a-kassefeltet som værende mere usikkert at agere på i dag sammenlignet med tidligere.

I de følgende 4 afsnit fremhæves, hvad de fem caseanalyser viste var fælles for de fem a-kasser i forhold til, hvordan de reagerer på og svarer tilbage på de pres de oplever at være underlagt.

12.1.1. Tilpasning af a-kassernes struktur og funktionsmåde

Ét fællestræk er, at ledelserne i samtlige a-kasser lader til at have fået en øget bevidsthed omkring de omkostninger, der er ved selve opgaveløsningen i a-kasserne. Samtlige interviewpersoner på ledelsesniveau gav i hvert fald udtryk for, at det er centralt for dem at holde omkostningerne nede, at de ressourcer de har til opgaveløsningen skal udnyttes bedre og at a-kassen generelt skal gøres mere effektiv. Måden hvorpå samtlige ledelser har grebet dette an på, er ved at ændre ved den måde, som a-kasserne hidtil har fungeret på og ved den struktur, som a-kasserne hidtil har haft. I det følgende gives en række eksempler på, hvad de fem caseanalyser viste omkring dette.

Et eksempel er, at antallet af lokalafdelinger i samtlige a-kasser er blevet reduceret i den senere årrække. I 3FA har man bevæget sig fra over 300 afdelinger til omkring 75. I Elfagets A-kasse og i Kristelig A-kasse har man bevæget sig fra over 50 afdelinger til omkring 15. I FTF-A har man i dag 4 i modsætning til omkring 10 tidligere og i AAK er man gået fra 4 til 2. Udover at selve antallet af lokalafdelinger er blevet mindre, så lader det også til, at de lokale enheder, der fortsat eksisterer, er større end tidligere. Et eksempel på dette er Elfagets A-kasse, hvor de fritidsafdelinger der tidligere eksisterede er blevet nedlagt og erstattet med større enheder og med en større bemanding. I de fleste a-kasser angiver interviewpersonerne, at en af de væsentlige bevæggrunde for at reducere antallet af lokalafdelinger er, at lokalafdelinger er dyre at drive, hvilket netop vidner om den opmærksomhed, som ledelsen har på at holde a-kassens omkostninger nede.

Et andet eksempel er, at a-kassernes opgaveløsning har fået en højere grad af specialisering end tidligere, hvor der ses en tendens til, at de opgaver der er ens samles i få organisatoriske enheder, sådan at én type af opgave eller tjenesteydelse kun løses ét eller få steder i a-kassen. I FTF-A viste det sig ved opdelingen i en front og en backenhed, hvor backenheden der er placeret to steder i organisationen, laver det ikke medlemsvendte arbejde, mens frontenheden der er placeret fire steder i organisationen har al den medlemsvendte kontakt frem for at samtlige lokalafdelinger både arbejder med medlemsvendte og ikke medlemsvendte aktiviteter. Samme opdeling har AAK hvor ikke medlemsvendte og medlemsvendte opgaver også varetages af to forskellige organisatoriske enheder, hvor ikke medlemsvendte opgaver løses ét sted i organisationen og de medlemsvendte to steder. De havde ydermere en specialisering i forhold til de ikke medlemsvendte opgaver, hvor nogle løste de mere specielle ikke medlemsvendte opgaver, mens andre stod for at løse de mere almindelige eller generelle opgaver. I Kristelig A-kasse viste specialiseringen sig ved, at visse opgaver, som eksempelvis administration af efterlønsordningen, er samlet i en større organisatorisk enhed og kun løses ét sted i organisationen og en lignende prioritering var i Elfagets A-kasse, hvor VEU samt betjeningen af selvstændige var samlet på hovedkontoret. 3FA var den a-kasse med den mindste grad af specialisering, hvor hver af de cirka 75 lokalafdelinger selv stod for at løse alle a-kasserelaterede opgaver, men her pågik der ledelsesmæssige overvejelser om at flytte de opgaver, der ikke kræver medlemskontakt ud af de lokale niveauer og ind på det centrale niveau, hvilket også vil medvirke til en højere grad af specialisering.

Et tredje eksempel er, at der i samtlige a-kasser er blevet indført forskelligt nyt teknologi til at understøtte opgaveløsningen, eksempelvis nye elektroniske sagsbehandlingssystemer som gør at arbejdet kan klares elektronisk og forskellige selvbetjeningsløsninger, hvor medlemmerne kan betjene sig over nettet. Omkring selvbetjeningsløsningerne så peges der i de fleste a-kasser på, at det er noget, de gør, fordi deres medlemmer har et ønske om at betjene sig selv digitalt på tidspunkter, der passer dem, men det begrundes også i, at det kan lette a-kassens arbejde.

Det kan være svært at afgøre, hvad der lige præcis er udslagsgivende for, at ledelserne er begyndt at ændre ved a-kassernes funktionsmåde og struktur for at kunne holde omkostningerne nede, udnytte ressourcerne bedre og skabe mere effektivitet, men det empiriske materiale synes at pege i retning af, det at der er blevet skabt et egentligt a-kassemarked, er en væsentlig udslagsgivende faktor. Flere af interviewpersonerne kobler i hvert fald deres fokus på effektivitet og lavere omkostninger sammen med, at de er klar over, at de befinder sig i et marked, hvor en effektiv opgaveløsning betyder, at omkostningerne bliver lavere og prisen på a-kassemedlemskabet dermed også kan holdes på et lavt niveau, eller at man i hvert fald undgå stigninger i kontingentet i perioder, hvor arbejdsbelastningen er større. I analyserammen argumenterede jeg for, at a-kasserne er underlagt et pres fra markedet, som driver dem til at tænke og handle mere som markedsaktører og det kan dette fokus på at ændre ved struktur og funktionsmåde for at gøre a-kassen mere effektiv derfor tolkes som et udtryk for, idet logikken eller rationalet bag at foretage ændringerne netop er, at man ønsker at stå bedre på markedet. At få a-kasserne drevet mere

effektivt kan omvendt også være et udslag af, at staten har lagt flere og flere opgaver over til dem og hvis de skal kunne håndtere dem, så kræver det i sig selv en mere effektiv opgaveløsning. Det kan også være, at staten kræver en effektiv opgaveløsning fra a-kassernes side for at kunne have tiltro til, at a-kasserne evner at løse disse opgaver på en hensigtsmæssig måde. Man kan dog forestille sig, at hvis der ikke var blevet skabt et marked, så ville a-kasserne formentlig reagere på at få flere opgaver ved at hæve prisen, fordi deres omkostninger blev større og det ville de netop kunne gøre, fordi prisen ikke er betydningsfuld, hvis ikke der er et marked. Så selv om effektivisering formentlig også handler om at kunne håndtere det pres, staten ligger på a-kasserne, så lader presset særligt til at stamme fra markedet. De fem caseanalyser peger derfor på, at der ved at ske *en udvikling i retning af, at a-kasserne må drives mere som markedsorganisationer* og mere på markedets præmisser, hvilket bl.a. betyder, at der sker ændringer i deres struktur og funktionsmåde.

Ser man nu på, hvilke konsekvenser det har, at a-kasserne må drives mere som markedsorganisationer, så peger det i retning af, at det er blevet vanskeligere at fastholde en struktur med mange lokalafdelinger og særligt mange små lokale enheder, fordi små enheder er dyre i drift. Denne udvikling betyder derfor, at det bliver *sværere for a-kasserne at holde fast i at være lokalt forankret og lokalt repræsenteret*. I nogle af a-kasserne pegede interviewpersonerne i øvrigt selv på, at de ikke anser lokal repræsentation som værende nødvendig. I Akademikernes A-kasse argumenterede en interviewperson for, at fordi deres medlemmer ikke agerer i forhold til et lokalt arbejdsmarked, så er der heller ikke brug for en a-kasse med et lokalkendskab og i Kristelig A-kasse var argumentet, at medlemmerne hellere vil betjene sig digitalt og derfor er lokal tilstedeværelse mindre vigtig i dag. Begge interviewpersoner har centrale pointer, idet nogle medlemsgrupper formentlig ikke har behov for en a-kasse i nærområdet, men derfor kan andre medlemsgrupper fortsat have behovet. I 3FA forklarede medarbejderne eksempelvis, at dele af deres medlemsgrupper har læsevanskeligheder, nogle har svært ved at forstå det danske sprog og for mange medlemmer er det generelt svært at forholde sig til informationer på skrift, og for sådanne medlemsgrupper er lokal tilstedeværelse noget mere vigtig. Hvis disse a-kasser fjerner den lokale tilstedeværelse, så er spørgsmålet, om de så overhovedet vil appellere til den pågældende medlemsgruppe og derfor er lokal tilstedeværelse formentlig nødvendig for nogle a-kasser, hvis de vil virke attraktive på medlemmerne. Samtidig kan lokal tilstedeværelse have en betydning for a-kassernes evne til at formidle arbejde. I Elfagets A-kasse havde den lokalafdeling der deltog en tæt kontakt til arbejdsgivere i området og havde føling med, hvem i lokalområdet der kunne have brug for arbejdskraft og hvis en sådan a-kasse mister den lokale forankring, så vil det også blive sværere for medarbejderne at lave jobformidling. Derfor er der nogle styrker ved at have en lokal forankring, som forsvinder eller som i hvert fald sættes under pres, hvis a-kasserne fremover ikke kan holde fast i den lokale tilstedeværelse. Og hvis nogle a-kasser omvendt holder fast i den lokale tilstedeværelse fremover, kan det omvendt tænkes at gøre dem mindre konkurrencedygtige, hvilket stiller dem ringere på det a-kassemarked, det også er nødvendigt at agere på.

12.1.2. Udviskning af de faglige afgrænsninger

Et andet fællestræk ved de fem caseanalyser er, at der lader til at ske nogle forandringer i forhold til, hvilke faggrupper a-kasserne organiserer eller i hvert fald i forhold til, hvor snævre faggrupperne er. Kristelig A-kasse har altid organiseret alle grupper på arbejdsmarkedet, men analyserne viste, at der i de fire andre a-kasser er sket en udvidelse af de faglige afgrænsninger. I AAK og FTF-A viste det sig ved, at de har taget en strategisk beslutning om at blive tværfaglige, men dog fortsat henvender sig til bestemte segmenter eller delarbejdsmarkeder. 3FA har holdt fast i at være fagligt afgrænset, men den faglige afgrænsning må siges at være temmelig bred, idet den dækker faglærte og ufaglærte grupper forholdsvis bredt. Samtidig er de begyndt at optage mindre forbund og a-kasser og derfor udvides deres faggrænser endnu mere. Elfagets A-kasse er den af de deltagende a-kasser, der har den snævreste faglige profil, men her pågik der overvejelser om at slå sig sammen med andre forbund og a-kasser, hvorfor den måske også er på vej til at få en bredere faglig profil end tidligere. I den kvantitative delanalyse i kapitel 5 var jeg også inde på denne udvikling og beskrev nogle af de sammenlægninger og fusioner, der har været i andre a-kasser, hvor flere af de meget fagspecifikke a-kasser ikke længere eksisterer. Derfor synes der at ske en *udviskning af de faglige afgrænsninger*, hvor man bevæger sig i retning af, at a-kasserne forsikrer medlemsgrupper indenfor flere fag og brancher og at deres profiler derfor bliver bredere end tidligere.

I kapitel 5 pegede jeg på, at én årsag til denne udvikling er, at der løbende er blevet sat minimumsgrænser for, hvor mange medlemmer a-kasserne skal have og det har tvunget de mindste a-kasser til at slå sig sammen med andre, hvorfor faggrænserne naturligvis også udvides. At dømme på den kvalitative delanalyse jeg har foretaget, så kan endnu en årsag være, at presset for at agere som markedsaktør gør særligt de små a-kassers betingelser sværere og at de er nødt til at slå sig sammen med andre a-kasser for at kunne overleve, hvormed faggrænserne så udviskes mere. Det behov der eksempelvis er for at investere i og indføre ny teknologi, nye selvbetjeningsløsninger og idet hele taget gøre a-kassen mere effektiv er måske sværere for mindre a-kasser med et begrænset økonomisk råderum at håndtere og særligt, hvis de samtidig ikke kan sætte administrationsbidraget op for at få råd til disse løsninger. I Akademikernes A-kasse blev der eksempelvis berettet om, hvordan de kun havde haft råd til at investere i ny teknologi, fordi de havde haft en ret stor tilstrømning af medlemmer i de senere år og derfor et større økonomisk råderum, men hvad så med a-kasser, hvor dette ikke sker? I den kvantitative delanalyse i kapitel 5 beskrev jeg bl.a. også, hvordan den lille a-kasse PROSA's bevæggrund for at fusionere med STA og blive til Min A-kasse netop var, at de havde mange udgifter til IT og at de ønskede at undgå stigninger i kontingentet. Derfor fusionerede de med en a-kasse, som havde en helt anden medlemsskare og blev til en a-kasse, der optager alle grupper på arbejdsmarkedet bredt. Derfor tyder det på, at presset for at agere som markedsaktør også har en betydning for, at de faglige afgrænsninger udviskes mere.

Hvis denne udvikling kobles til, at a-kasserne historisk set har været knyttede til bestemte faglige organisationer og historisk set har fulgt de faglige organisationers afgrænsninger, så kan noget

tyde på, at koblingen mellem én a-kasse og én faglig organisation, der retter sig mod én bestemt faglig afgrænset gruppe på arbejdsmarkedet er blevet sværere at opretholde og måske ikke er bæredygtig fremover. Måske ses i stedet en bevægelse i retning af, at flere faglige organisationer har samme a-kasse tilknyttet, eksempelvis som det er tilfældet med a-kasser som AAK og FTF-A, som fungerer som selvstændige arbejdsløshedskasser og som samarbejder med et større antal faglige organisationer. Ulempen ved denne udvikling kan dog tænkes at være, at det bliver vanskeligere for a-kasser med bredere faglige profiler at have kendskab til deres medlemmers fag og brancher, hvilket kan have en betydning for den hjælp og de indsatser, man er i stand til at give for at hjælpe medlemsskaren tilbage i arbejde.

12.1.3. Håndtering af myndighedsopgaverne

De foregående to afsnit har peget på nogle forandringer ved a-kasserne, som primært er foranlediget af, at der er lagt et pres på dem for at agere mere som markedsaktører. De fem caseanalyser vidner imidlertid også om, at presset fra staten påvirker a-kasserne og at der i forhold til dette pres er en række fælles oplevelser og fælles reaktionsmønstre i de fem a-kasser.

I analyserammen argumenterede jeg for, at der var lagt et øget pres på a-kasserne fra staten eller det politiske niveau som omgivelse, bl.a. fordi de er blevet tildelt flere og flere opgaver at løse på vegne af staten og er blevet involveret mere i forskellige beskæftigelsesfremmende aktiviteter og foranstaltninger, senest i 2007 hvor de som følge af Velfærdsreformen blev forpligtet til at have hyppigere kontakt med ledige medlemmer og til at have et mere beskæftigelsesrettet fokus i denne kontakt. Samtidig argumenterede jeg for, at styringen fra statens side også er blevet strammere i de senere år og at det også lægger et pres på a-kasserne. I forlængelse heraf så viste de fem caseanalyser, at størsteparten af interviewpersonerne oplevede et stærkt pres fra staten både i forhold til den styring, de er underlagt og i forhold til både mængden og karakten af de myndighedsopgaver, de er pålagt at løse. Dette uddybes i det følgende.

Først og fremmest skal nævnes, at selv om interviewpersonerne gav udtryk for, at de følte sig pressede af myndighedsopgaverne, så stilles der ingen steder spørgsmålstegn ved, at flere og flere opgaver lægges over i a-kasseregi. Ledelse og medarbejdere i a-kasserne finder det snarere fornuftigt og hensigtsmæssigt, at de skal løse opgaver af mere aktiv arbejdsmarkedspolitisk karakter. I flere a-kasser blev dog peget på, at særligt opgaverne der fulgte med Velfærdsreformen har udfordret dem. Det har dog mest været et spørgsmål om, at de i samme periode oplevede en stor stigning i ledigheden hos deres medlemmer og derfor skulle de nye opgaver implementeres på et tidspunkt, hvor der i forvejen var mange ledige at håndtere, hvilket har belastet de operative niveauer ressourcemæssigt. I Elfagets A-kasse beskrev en af interviewpersonerne bl.a., hvordan lokalafdelingerne var blevet lagt ned i en periode og hvordan de derfor var nødsagede til at få den faglige afdeling til at hjælpe med opgaveløsningen i en periode. I AAK blev det også beskrevet, hvordan de oplevede at bruge alle ressourcer på de lovpligtige opgaver, mens de forskellige tilbud de havde udviklet til medlemsskaren i en periode måtte træde i baggrunden.

Det som a-kasserne snarere har oplevet som problematisk i forhold til deres forpligtelser overfor staten er, at den politik de gennem myndighedsopgaverne er forpligtet til at implementere bygger på et bestemt beskæftigelsespolitisk rationale, hvor ledige anskues på en helt bestemt måde og det rationale er mange personligt uenige i, ligesom de har svært ved at se, hvordan en politik der bygger på et sådant rationale kan bringe ledige tættere på job. Der er forskel på, hvor kritiske og afstandstagende de forskellige a-kasser er overfor politikken og overfor det beskæftigelsespolitiske rationale, men størsteparten peger på, at politikken og regelsættet har udviklet sig til at have en meget kontrollerende karakter, hvor de oplever at skulle kontrollere deres ledige medlemmer for kontrollens eller systemet skyld og ikke fordi det bidrager til at hjælpe de ledige medlemmer tættere på beskæftigelse. Derfor har de fleste a-kasser en oplevelse af at regelsættet ikke er meningsfuldt, ikke er hensigtsmæssigt og at det i nogle tilfælde virker modsat af, hvordan det er tænkt og de empiriske analyser vidner om, at det giver anledning til frustrationer i hverdagen, når regelsættet implementeres. Af eksempler er bl.a., at medarbejderne i a-kasserne stiller spørgsmålstegn ved, hvorfor ledige skal bekræfte deres jobsøgning hver 7. dag på jobnet.dk, hvorfor det er nødvendigt at pålægge ledige at lave et CV på jobnet.dk, når arbejdsgivere alligevel ikke er forpligtede til at bruge siden og hvorfor de skal pålægge ledige at søge så meget arbejde i tider, hvor der alligevel ikke er arbejde at få. Flere nævnte også, hvorfor det er nødvendigt at kræve af ledige, at de møder op til så mange og ofte ensartede samtaler i beskæftigelsessystemet, når arbejdsløsheden er høj og hvorfor det er nødvendigt at sanktionere medlemmerne ved at lukke for deres dagpenge, hvis de udebliver fra en enkelt samtale eller glemmer at bekræfte deres jobsøgning. De fleste peger også på, at det er frustrerende for dem at bruge meget tid og mange ressourcer på disse meget kontrollerende arbejdsopgaver, fordi de oplever, at det indskrænker deres muligheder for at hjælpe deres medlemmer tættere på arbejdsmarkedet og derved gør det vanskeligere at service medlemmerne. I relation til den teoretiske forståelsesramme kan man forstå disse oplevelser som, at en stor del af a-kassernes personale oplever et krydspres mellem, hvad staten kræver, de skal og hvad de selv anser som hensigtsmæssigt at gøre overfor medlemsskaren, altså en konflikt eller uoverensstemmelse mellem de regulerende og de normative institutioner.

Det, der i denne forbindelse særligt har lagt pres på a-kasserne, er deres oplevelse af at være underlagt en strammere statslig styring end tidligere. I afhandlingens kapitel 1 og i analyserammen beskrev jeg, hvordan den strammere statslige styring bl.a. kommer til udtryk gennem de såkaldte benchmarkinger, hvor a-kasserne sammenlignes offentligt på en række bestemte parametre og jeg forventede, at fordi benchmarkingerne fokuserer på bestemte præstationer i a-kasserne (fx rettidighed på samtaler), så kunne det styre dem til at fokusere på noget bestemt i opgaveløsningen. De empiriske analyser viser da også, at benchmarkingerne fylder noget i medarbejdernes bevidsthed og at det styres af dem i dagligdagen. En af interviewpersonerne fra Akademikernes A-kasse var eksempelvis inde på, at de oplevede at være underlagt et målingsparadigme og i flere andre a-kasser blev der peget på, at det var vigtigt at leve op til rettidigheden, som er noget af det, der fokuseres på i benchmarkingerne. Stort set alle interviewpersoner pegede dog på, at det der for alvor pressede dem, var de pålæg omkring deres opgaveløsning som kom fra tilsynsmyndigheden, når de førte kontrol med deres opgaveløsning

og de oplevede en tilsynsmyndighed, der søgte at disciplinere dem til at have en helt bestemt praksis i deres opgaveløsning. Alle gav eksempelvis udtryk for, at de har oplevet en tilsynsmyndighed, der har været meget nidkær og har søgt at detailstyre, hvordan de skal implementere myndighedsopgaverne og særligt i forhold til, hvordan de skal fortolke det regelsæt, som myndighedsopgaverne bygger på. Dette pres har resulteret i, at de ofte har haft en adfærd overfor ledige medlemmer, som de ikke har kunnet se meningen med og som de samtidig har haft svært ved at forklare medlemmerne det meningsfulde i. Ét eksempel på dette er fortællingen fra AAK, hvor en af interviewpersonerne beretter om, at de har haft en praksis, hvor de har bedt ledige om at medbringe et eksempel på én jobansøgning de har skrevet som dokumentation for deres rådighed, men så pålægger tilsynsmyndigheden dem at pålægge ledige at medbringe to ansøgninger, uden at de kan give medlemmet en begrundelse for, hvorfor det er det, de kræver og det problematiserer a-kassernes relation til medlemsskaren. Flere af interviewpersonerne peger på, at de har svært ved at forstå, hvorfor tilsynsmyndigheden har fået denne adfærd, og nogle mener at de overspiller deres kompetence, fordi den praksis som de pålægges af tilsynsmyndigheden stammer ikke fra, at lovgivning og bekendtgørelser er blevet ændret, men snarere virker til at være tilsynsmyndighedens egen fortolkning af lovgivning og bekendtgørelser.

De fem caseanalyser viste derfor, at det har været vanskeligt for a-kasserne at praktisere den beskæftigelsespolitiske linje, som de er pålagt, hvilket bl.a. viser sig ved, at medarbejderne i samtlige a-kasser anvendte det jeg har betegnet som legitimeringsstrategier i deres møde med medlemsskaren, hvor de på forskellige måder forsøger at forklare medlemsskaren, hvorfor de har en adfærd, som de selv har svært ved at stå inde for. Det at man tager sådanne strategier i anvendelse vidner om, at medarbejderne oplever, at de i mødet med ledige agerer for meget i rollen som myndighed og at de i deres egen optik er blevet trukket for meget i retning af staten, jf. forståelsen i analyserammen om, at pres fra staten tvinger a-kasserne mere i retning af at være og agere som myndighed.

Et andet eksempel på at linjen har været svær at praktisere er, at der i fire ud af de fem a-kasser forekom trodsige eller hykleriske reaktioner, altså at man undlod at efterleve statens krav mere eller mindre åbenlyst. I de to LO-kasser var det særligt omkring fortolkningen af rådigheden, hvor de hævdede at have ret til at fortolke anderledes end tilsynsmyndigheden, hvilket betød, at der var visse krav de ikke ville pålægge deres ledige at leve op til. I FTF-A havde man i en periode trodset statens krav om rettidighed i samtaler og i Kristelig a-kasse blev nogle myndighedsopgaver ikke løst i frontlinjen, men fra centralt niveau for at lette opgaveløsningen på de lokale niveauer.

At det her pointeres, at a-kasserne har oplevet at blive trukket i retning af staten og at det har været vanskeligt for dem, skal dog ikke forstås på den måde, at medarbejderne i a-kasserne så ikke ønsker at løse opgaver på vegne af staten eller at de ikke har forståelse for, at de også er forvalter af de opgaver, som staten lægger ud til dem. Problemet for a-kassernes medarbejdere har snarere været, at det har været svært for dem at løse myndighedsopgaver, som bygger på et

beskæftigelsespolitisk rationale, som de oplever har svært ved at understøtte de behov, som ledige medlemmer har.

12.1.4. Involvering i aktive arbejdsmarkedspolitiske indsatser

Et fjerde og sidste fællestræk ved de fem a-kasser er, at alle har involveret sig i forskellige aktive arbejdsmarkedspolitiske indsatser og foranstaltninger, som ligger udover det det lovgivningsmæssigt er forpligtet til at være involveret i. Det ses eksempelvis ved, at samtlige lokalafdelinger prioriterer at have aktiviteter, som rækker ud over de lovpligtige opgaver, og som har en mere beskæftigelsesrettet karakter. Aktiviteterne tager forskellige former i a-kasserne, men fællestrækkene ved dem er, at medarbejderne på forskellige måder forsøger at motivere medlemmerne til at søge arbejde og hjælper med at optimere deres jobsøgning. I nogle a-kasser findes der også konkret jobformidling eller jobmatchning. I nogle a-kasser viste det sig også ved, at man overtager opgaver fra andre, hvilket eksempelvis er det, de to LO-kasser har gjort gennem partnerskabsstrategien.

De empiriske analyser viser dog også, at det at involvere sig i sådanne foranstaltninger er ressourcekrævende. I flere af a-kasserne blev der også fortalt om, at det er noget, som er svært at få ressourcer til at prioritere, særligt når mængden af myndighedsopgaver også vokser. I samtlige a-kasser blev der dog også peget på vigtigheden af at kunne tilbyde dette til deres respektive medlemsskarer og flere begrundede det med, at de gerne ville hjælpe medlemmerne i arbejde og at de godt var klar over, at det kan myndighedsopgaverne ikke bidrage til. Derfor kan prioriteringen af ikke lovpligtige opgaver ses som a-kassernes forsøg på at tilgodese og servicere medlemsskaren ved at optræde som mere end blot den kontrollerende myndighed og som statens forlængede arm, når medlemsskaren mødes. Det kan derfor også tolkes som a-kassernes modtræk mod, at de i mange sammenhænge fungerer i en myndighedsrolle, som de oplever, er uhensigtsmæssig.

Analyserne viser dog, at der i a-kasserne er forskellige motiver til at have dette ønske om at ville tilgodese medlemsskaren. I AAK, FTF-A og AAK gav man udtryk for, at hvis ikke man tilbød noget mere end det lovpligtige, så ville medlemmerne formentlig vælge en anden a-kasse, der bedre kunne tilgodese deres behov og derfor lader der til at lægge markedsovervejelser og en markedslogik bag. I de to LO-kasser lod det mere til at handle om, at de så det som deres forpligtelse at forbedre deres medlemmers vilkår under ledighed og derfor var ikke lovpligtige tilbud vigtige at prioritere. Her var det derfor mere en overvejelse om, at det er passende at gøre, fordi man betragter sig selv som en medlems- eller interesseorganisation, der skal lade sig styre af medlemsbehov. Her er det således mere civilsamfundslogikken, der lader til at ligge bag ønsket om at prioritere ikke lovpligtige aktiviteter.

12.1.5. Opsummering

Betragter man de fælles oplevelser og reaktionsmønstre mere samlet, så vidner de om, at de sidste cirka 10 år har været en periode i a-kassernes liv, hvor størsteparten af ledelserne og medarbejderne har oplevet, at de er udfordrede og pressede og hvor der samtidig også er sket

mange forandringer og tilpasninger indadtil som følge af deres forsøg på at håndtere omgivelsernes krav. Fællestrækkene fortæller også, at der synes at være et pres på a-kasserne for både at agere mere som markedsaktører og mere som myndigheder eller statslige driftsorganisationer, hvilket var de to forventninger omkring forandringer, jeg opstillede indledningsvist og i analyserammen.

At der er et pres på a-kasserne for at fungere mere som markedsaktører handler om, at særligt a-kassernes ledelser må orientere sig mere mod, hvad det vil sige, at a-kasserne i dag fungerer i et marked og forsøge at få deres organisation til at fungere mere i overensstemmelse hermed. Det indbefatter først og fremmest, at der må ændres ved a-kassernes struktur, indretning og funktionsmåde, sådan at de kan drives mere effektivt og mere i overensstemmelse med markedskræfterne, men det indbefatter også et ændret blik på, hvad det er, man tilbyder medlemsskaren, hvem man tilbyder noget til og hvordan det, der tilbydes, differentierer a-kassen fra de andre a-kasser på feltet. Derfor må markedslogikker i højere grad lægges til grund for de beslutninger, som særligt ledelsen tager omkring a-kasserne, hvor det i høj grad er legitimitet i forhold til at agere på et marked, der søges mod.

Personale og medarbejdere har imidlertid også oplevet et pres for at fungere mere som myndigheder eller som statslige driftsorganisationer. Fælles for dem er, at de accepterer, at de er forpligtede til at løse de opgaver, staten pålægger dem (men som jeg skal vende tilbage til, er der forskel på, hvor meget man accepterer). De senere år synes dog at have været en periode, hvor løsningen af myndighedsopgaver har været særlig vanskelig for dem, fordi opgaverne bygger på et beskæftigelsespolitisk rationale, som af de fleste opleves som uhensigtsmæssigt til at bringe ledige medlemmer tættere på arbejdsmarkedet. Fordi de har været underlagt en høj grad statslig styring har de imidlertid befundet sig i en situation, hvor de har oplevet at skulle agere som myndighed i en udstrækning, som opfattes som uhensigtsmæssig og som hæmmende for det arbejde med at bringe ledige medlemmer i arbejde, som de ønsker at prioritere. At de oplever at agere for meget i rollen som myndighed tyder også på, at de styres af statslogikken eller af det beskæftigelsespolitiske rationale, som myndighedsopgaverne bygger på, selv om de ikke er enige i det eller opfatter det som særligt hensigtsmæssigt.

Hvis man antager, at de fællestræk som har vist sig ved de fem a-kasser, der har deltaget i undersøgelsen, gælder for andre a-kasser på feltet, så peger det derfor i retning af, at det samlede a-kassefelt bevæger sig mere i retning af staten og markedet, hvor stats- og markedslogikker synes at kolonisere mere og mere og hvor det er påkrævet for a-kasserne at agere som både stats- og markedsaktører. Med et begreb fra DiMaggio og Powell som blev introduceret i teorikapitlet kan man måske også tale om, at feltet presses mere og mere mod homogenisering, i den forstand at a-kasserne samlet set bevæger sig i de samme retninger og synes at blive mere ens på nogle centrale områder.

12.2. Forskelligheder

Selv om de fem caseanalyser har vist, at der er fælles måder at reagere på og håndtere det institutionelle pres på i samtlige fem a-kasser, som bl.a. gør, at feltet synes at udvikle sig i samme retning, så viser de samtidig også, at der også er nogle væsentlige forskelle mellem a-kasserne, særligt i forhold til hvor meget eller hvor lidt de indvilger i at tilpasse sig presset fra omgivelserne. Og fordi der er disse forskelle, synes der også at være forskel på, hvor store forandringer de forskellige a-kasser undergår og hvor meget de bevæger sig i retning af stat og marked.

De fem caseanalyser peger her i retning af, at der dels er nogle oplevelser og reaktionsmønstre, som er fælles for de to LO-kasser og som gør, at de på nogle centrale punkter adskiller sig fra de tre andre a-kasser. De tre andre a-kasser har en del fællestræk, særligt i forhold til deres syn på markedet og deres strategier for at blive mere markedsorienterede, men for disse tre tegner der sig også et billede af, at særligt AAK og FTF-A ligner hinanden mest, mens Kristelig A-kasse synes at have visse træk, der adskiller den fra AAK og FTF-A. I det følgende tre afsnit fremhæves disse forskelle mellem a-kasserne, som også kan også betragtes som tre forskellige veje forskellige a-kasser kan tage i forhold til det pres, der skubber dem mod staten og mod markedet.

12.2.1. LO-kasserne

Caseanalyserne viste, at to LO-kasser adskiller sig fra de tre andre a-kasser ved at have en mere negativ oplevelse af forandringerne på a-kassefeltet og ved generelt at udtrykke mere frustration over de pres, de er underlagt. På såvel ledelses- som frontlinjeniveauerne i både 3FA og EAK udtrykte man sig eksempelvis mest kritisk overfor at skulle løse myndighedsopgaver, som bygger på et beskæftigelsespolitisk rationale, der strider mod deres forståelser af, hvordan indsatsen overfor ledige medlemmer bør være og hvordan medlemsskaren bør behandles. Samtidig blev der udtrykt forbeholdenhed overfor at anerkende, at a-kassefeltet er blevet til et marked og man gav udtryk for, at man ikke anså det som hensigtsmæssigt eller nødvendigt at skulle agere konkurrencemæssigt, særligt i forhold til at skulle begynde at konkurrere på pris eller på andre måder gøre a-kassen mere attraktiv på a-kassemarkedet. Omkring priskonkurrencen gav flere af interviewpersonerne udtryk for, at de ikke mente, at man overhovedet kunne konkurrere på pris, fordi de er af den opfattelse, at de tilbyder en helt anden vare og med en anden kvalitet end de organisationer og a-kasser, som de betegner som gule og at deres pris er højere, fordi de er knyttede til de faglige organisationer, hvilket giver dem en styrke, som de alternative a-kasser og organisationer ikke har. Som pointeret i de to caseanalyser af både 3FA og EAK handler denne afstandstagen til markedet og konkurrencen formentlig mest om, at LO-kasserne ikke ønsker at anerkende eksistensen af de alternative og konkurrerende organisationer og a-kasser og det vil man gøre, hvis man forlader sig på at indgå i en decideret konkurrence med dem.

At de to LO-kasser anskuer udviklingerne i den samfundsmæssige kontekst mere negativt, betyder, at de, sammenlignet med de tre andre a-kasser, indvilger *mindre* i at tilpasse sig de pres, de er underlagt og at de *i højere grad* end de tre andre a-kasser forsøger at undgå at blive koloniseret af stats- og markedslogikker. Det viser sig eksempelvis ved, at der i disse to a-kasser er

blevet foretaget færre ændringer i forhold til struktur og funktionsmåde og at der er blevet indført færre effektiviserende tiltag, hvilket tidligere blev fremhævet som væsentlig del af at det at agere på a-kassemarkedet. Det er også disse a-kasser, som holder fast i den faglige afgrænsning og så ses det ved, at de to LO-kasser lader til at være nogle af de a-kasser, der trodser myndighedsopgaverne mest, ligesom medarbejderne i frontlinjen har sværest ved at identificere sig med og fungere som myndighed, når de møder medlemsskaren. Derfor er 3FA og EAK de to a-kasser, ud af de fem der har deltaget i undersøgelsen, der har bevæget sig *mindst* i retning af de nye udviklinger, der sker på a-kassefeltet.

Det lader egentlig også til, at medarbejdere og ledelse i disse to a-kasser heller ikke anser det som væsentligt at skabe nye tænke- og handlemåder indadtil i a-kassen eller at ændre på det, som a-kassen er. De synes at have en stærk tro på, at det a-kassen er, er godt nok og ser det ikke som nødvendigt at ændre ved selvforståelsen, hvilket står i kontrast til, hvad der eksempelvis er sket i en a-kasse som FTF-A, hvor man også har forsøgt at ændre ved forståelsen af, hvad a-kassen er og hvilken rolle den skal spille. Det lader til, at medarbejdere og ledelse i disse to a-kasser har en stærk forankring i en civilsamfundslogik, hvor de forstår a-kassen som værende en del af en interessevaretagende organisation og hvor det er centralt for dem at lade sig styre ud fra denne mere interessevaretagende forståelse. Derfor opfattes statens pres negativt, fordi det ikke harmonerer med deres normative forståelse af, hvordan indsatsen burde være og derfor opleves markedet negativt, fordi det at skulle agere som markedsaktør ikke passer ind i deres forståelse af, hvordan interesseorganisationer skal opføre sig. Det er formentlig også denne forankring i civilsamfundslogikken som gør, at det institutionelle pres opleves mere negativt og at man forsøger at undgå at blive koloniseret, fordi man grundlæggende er tilfreds med det, a-kassen er.

En anden faktor der lader til at gøre disse to a-kassers forandring mindre er den decentrale struktur og den høje grad af medlemsdemokrati, der præger disse to organisationer. Selv om ledelserne kan have ønsker om at foretage nogle ændringer, så kan det være vanskeligt, fordi der skal være enighed i hele organisationen, før større forandringer kan foretages. En sådan struktur kan derfor også være hindrende for at a-kasserne kan udvikle sig. I de andre a-kasser har ledelserne i hvert fald flere beføjelser til at kunne styre organisationen og ændre, når noget anses som nødvendigt at ændre, hvilket FTF-A er et eksempel, på hvor der er sket store organisatoriske forandringer i de senere år.

12.2.2. AAK og FTF-A

Til forskel fra de to LO-kasser så er FTF-A og AAK kendetegnet ved, at de oplever forandringerne i de institutionelle omgivelser mindre negativt, men de oplever dog fortsat, at der er lagt et stærkt pres på a-kassen.

I lighed med de to LO-kasser oplever de også, at staten presser dem i forhold til deres løsning af myndighedsopgaver, men de har ikke den samme modstand overfor at skulle implementere myndighedsopgaverne som de to LO-kasser havde. Her er der en større accept af, at de har en

forpligtelse til at efterleve det, som staten kræver, uanset om de er holdningsmæssigt enige eller uenige, mens medarbejdere og ledelse i de to LO-kasser var ideologisk uenige og mente, at de havde ret til at have en anden tolkning af regelsættet, som stemte bedre med deres forståelse. I AAK og FTF-A anser de sig selv som værende mere loyale overfor systemet og går mere op i at lave en neutral sagsbehandling. Formentlig derfor forekom der ikke trods i disse a-kasser, som der gjorde i de to LO-kasser.

I forhold til presset fra markedet så adskiller FTF-A og AAK sig fra de to LO-kasser ved, at de i noget højere grad anerkender, at der er skabt et marked og de anser det generelt som meget centralt at få a-kassen til at fungere på markedets præmisser. Hvor man i de to LO-kasser ikke havde et ønske om at gøre a-kassen mere markedsorienteret, så er det i noget højere grad et ønske her og noget der arbejdes hen mod i både FTF-A og AAK. Det viser sig bl.a. ved, at der er sket støre ændringer i struktur og funktionsmåde i disse to a-kasser sammenlignet med de to LO-kasser og særligt i FTF-A.

Det betyder derfor, at der i AAK og FTF-A generelt *indvilges mere i at tilpasse sig* det institutionelle pres, ligesom de heller ikke forsøger at undgå at blive koloniseret af stats- og markedslogikker som i de to LO- kasser. Derfor synes disse to a-kasser at have bevæget sig *mere* i retning af stat og marked sammenlignet med de to LO-kasser og den modstand eller træghed der var i de to LO-kasser i forhold til at forandre sig er heller ikke til stede her.

Når man generelt er mere villig til at tilpasse sig institutionelt pres i disse a-kasser handler det formentlig om, at ledelse og medarbejdere i disse to a-kasser ikke opfatter a-kassen som en civilsamfundsorganisation på samme måde som medarbejdere og ledelse i de to LO-kasser gjorde. Det er ikke sådan, at man ikke opfatter a-kassen som en medlemsorganisation, men personalet i disse to a-kasser synes at have en anden forståelse af, hvad det vil sige at være en medlemsorganisation, hvor man ikke ser sig selv som interessevaretagende, men måske mere som servicerende, hvor man orienterer sig mod at servicere de forskellige dele af omgivelserne på den bedst mulige måde. Derfor lader der heller ikke til at være de samme præferencer i forhold til, hvem der skal tilgodeses *mest* som der var i de to LO-kasser og måske derfor har disse a-kasser lettere ved at tilpasse sig de forskellige krav, omgivelserne stiller. Af betydning for at have denne serviceorientering er formentlig også, at disse to a-kasser i dagligdagen fungerer som selvstændige organisationer, der har et samarbejde med et større antal faglige organisationer og derfor ikke har så tætte forbindelseslinjer til en enkelt faglig organisation, som tilfældet er i de to LO-kasser, hvor en bestemt kurs måske udstikkes fra den faglige organisation, som a-kassen overtager. En anden betydningsfuld faktor er måske også, at disse a-kasser ikke har samme traditioner for medlemsdemokrati og ikke har samme decentrale styring som de to LO-kasser, som viste sig at give en vis træghed i forhold til at forandre sig.

12.2.3. Kristelig A-kasse

Endelig er der Kristelig a-kasse, som i nogen udtrækning ligner FTF-A og AAK, særligt i forhold til deres markedsorientering, men som alligevel synes at adskille sig fra disse to a-kasser på en række andre punkter.

Om Kristelig A-kasse kan man først og fremmest sige, at det er den a-kasse, hvori medarbejdere og ledelse gav udtryk for at opleve den *mindste grad af institutionelt pres* og hvor de havde den *mindst negative oplevelse af de forandringer*, der sker på a-kassefeltet sammenlignet med de fire andre a-kasser. Presset fra markedet blev egentlig ikke oplevet som et pres, men særligt ledelsen anskuede a-kassen som værende en markedsaktør og en markedsaktør, der i deres optik performer godt på markedet. I forhold til statens krav til a-kassens opgaveløsning så kunne særligt de operative niveauer opleve et pres, men de var grundlæggende ikke uenige i det beskæftigelsespolitiske rationale, som myndighedsopgaverne bygger på. Derfor var der ikke samme utilfredshed eller frustration omkring opgaveløsningen som i de andre a-kasser og der var generelt en stor villighed fra det operative niveaus side i forhold til at tilpasse sig presset fra staten. Helt generelt fik man indtrykket af en organisation, der i det hele taget er meget villig til at tilpasse sig de krav, der måtte komme fra omverdenen og som også var meget orienteret mod at komme til at fremstå legitim i omgivelsernes øjne, hvilket kan hænge sammen med, at de historisk set har været en outsider og har stået i en perifer position på arbejdsmarkedet.

I forhold til Kristelig A-kasse kan man også sige, at de synes at være den a-kasse ud af de fem a-kasser, som har *tilpasset sig det institutionelle pres mest*. Særligt ledelsen synes at være *meget præget af markedslogikken* og meget orienteret mod at skabe en konkurrencedygtig og meget strømlinet organisation, hvor opgaveløsningen finder sted på den mest effektive måde. Ledelserne i FTF-A og AAK delte denne markedsorientering, men ledelsen i Kristelig A-kasse synes at være endnu præget af den, hvilket bl.a. viser sig ved, at de synes at gå mere op i, at arbejdet i organisationen skal standardiseres mest muligt, fordi det gør den mere effektiv og derfor havde de særligt mange processer for, hvordan opgaveløsningen skal være. Ledelse og medarbejdere synes også at være *mest prægede af statslogikken* og det gældende beskæftigelsesrationale sammenlignet med de fire andre a-kasser og på det operative niveau var det tydeligt, at de indvilgede i at følge statens krav og heller ikke opfattede det som værende særligt problematisk at agere i rollen som myndighed eller kontrollant. Bemærkelsesværdigt er dog, at der netop i denne a-kasse så fandt hykleri sted, hvor ledelsen sagde, at det var meget vigtigt for dem at efterleve statens krav, men indadtil handlede de modsat. Denne hykleriske reaktion lader dog ikke til at have at gøre med, at det strider mod deres værdier eller forståelser af, hvordan medlemsskaren bør behandles. Det synes mere at være en overvejelse om, at hvis man kan lette det operative niveaus arbejde med én type af opgave, så kan der frigives ressourcer til at prioritere en anden type af opgave, formentlig for at virke mere attraktiv på medlemsskaren. Derfor synes der at lægge en markedslogik til grund for den hykleriske adfærd, hvor det ikke er en decideret modvilje mod at efterleve statens krav, men mere et spørgsmål om, at man agerer i forhold til, hvordan man kan komme til at stå bedst på markedet.

12.2.4. Opsummering

De foregående tre afsnit har tydeliggjort, hvordan forskellige a-kasser rammes af det institutionelle pres på forskellige måder og hvordan de derfor bevæger sig i retning af stat og marked på forskellige måder eller måske snarere i forskellige tempi. I tabel 12.1. er disse forskellige veje illustreret i en samlet oversigt, der dels viser, hvilke logikker a-kasserne er mere eller mindre prægede af, hvordan deres reaktionsmønstre er og til sidst, hvordan eller i hvilken grad de forandres.

Tabel 12.1. A-kassernes udviklingsveje

	3FA og EAK	FTF-A og AAK	Kristelig A-kasse
Markedsorientering	Svag	Stærk	Stærkest
Statsorientering	Svag	Stærk	Stærkest
Civilsamfundsorientering	Stærk	Svag	Svag
Reaktioner	Modstand Trods Kompromis	Samtykke Kompromis (Undvigelse/Hykleri)	Samtykke Undvigelse/Hykleri
Forandring i retning af marked	Mindre grad	Større grad	Den største grad
Forandring i retning af stat	Mindre grad	Større grad	Den største grad

Tager man først de to LO-kasser, så har de den stærkeste forankring i en civilsamfundslogik og forholdsvis svage forankringer i henholdsvis markeds- og statslogikkerne. Fordi de er mest forankrede i en civilsamfundslogik, så reagerer de også mest med modstand og mest trods, men de empiriske analyser vidner også om, at de på nogle områder er mere kompromissøgende, fordi det generelt er svært at trodse og gøre modstand mod nogle af de institutionelle krav. Dermed forandres de i den mindste grad i retning af både stat og marked.

Tager man dernæst FTF-A og AAK, så har de en forholdsvis svag civilsamfundsorientering, men de synes at være mere forankrede i både stats- og markedslogikker. Derfor reagerer de generelt mere samtykkende, men de er også kompromissøgende, særligt fordi de oplever en uoverensstemmelse mellem statens og medlemmernes krav, selv om de indvilger i at tilpasse sig statens krav. Undvigelse og hykleri er medtaget i parentes, fordi de empiriske analyser viste, at der i en af a-kasserne fandt hykleri sted. Det lod dog ikke til at være en normal praksis, men mere et spørgsmål om, at det under særlige omstændigheder er vanskeligt at leve op til modsatrettede krav fra omgivelserne. Sammenlignet med de to LO-kasser er der derfor i AAK og FTF-A en større grad af forandring i retning af både stat og marked.

Afslutningsvist er der Kristelig A-kasse som synes at have den stærkeste grad af både stats- og markedsorientering og som samtidig havde en svag civilsamfundsorientering. Derfor havde de generelt også flere samtykkende reaktioner og der lod ikke til at være kompromissøgende reaktioner i a-kassen, fordi de særligt i forhold til staten ikke oplevede, at der var noget at gå på kompromis med, fordi deres egne opfattelser er i tråd med det, staten kræver. Selv om der primært var samtykkende reaktioner, var der dog også hykleriske reaktioner og det lod til at handle om, at

man hyklede for at kunne opretholde en høj effektivitet. Derfor synes denne a-kasse at være bevæget sig mest i retning af stat og marked.

12.3. Delkonklusion

De fem caseanalyser såvel som den tværgående analyse i dette kapitel peger samlet set på, at det er blevet påkrævet, at a-kasserne må agere mere som både stats- og markedsaktører og at det samlede a-kassefelt derfor transformerer sig i disse retninger. Analyserne har også vist, at a-kasserne i vid udstrækning forsøger at håndtere og tilpasse sig dette, om end der er forskel på hvor villige forskellige a-kasser er til at underordne sig de forskellige krav og i hvor høj grad det er muligt for dem at tilpasse sig.

Hvis man afslutningsvist kobler disse empiriske fund tilbage til teorien, så er det en grundlæggende antagelse i den nyinstitutionelle organisationsteori, at organisationers trivsel og overlevelse i høj grad afhænger af, hvordan de mestrer deres omgivelser og her viser de empiriske analyser netop, at der er forskel på, hvordan de forskellige a-kasser mestrer disse omgivelser. Derfor må der også være nogle, som trives bedre eller værre end andre og ligesom det i den kvantitative delanalyse blev konkluderet, at særligt LO-kasserne er udfordrede af det institutionelle pres, så synes analyserne i denne undersøgelsesdel også at pege i retning af, at det er disse a-kasser, der trives mindst og som har de største vanskeligheder ved at tilpasse sig presset. Størsteparten af LO's a-kasser kan betegnes som værende nogle af de mest traditionelle eller klassiske i den forstand, at de ligner den oprindelige a-kassekonstruktion, der blev skabt i 1907 mest. Det er bl.a. også her, at der er særligt tætte forbindelseslinjer til de faglige organisationer og disse tætte forbindelseslinjer lader til at spille en rolle i forhold til a-kassernes tilpasninger til det institutionelle pres, hvilket viser sig på to måder.

For det første lader a-kasser med tætte forbindelseslinjer til en bestemt faglig organisation at identificere sig meget med den faglige organisation og derfor også meget med at være en fagforening eller interesseorganisation og hvis denne selvforståelse præger a-kassens personale, så kan statens krav være sværere at føre ud i livet, hvis fagforeningen (og a-kassen) har en anden forståelse af, hvordan medlemsskaren bør behandles. Derfor kan det blive vanskeligt for a-kassen at fungere i rollen som myndighed. I forlængelse heraf kan man overveje, at hvis a-kasserne fremover presses mere af staten og hvis de fortsat skal implementere et regel- og opgavesæt, som de grundlæggende er imod og de styres stramt til det, vil der så på et tidspunkt opstå en idé hos fagforeningerne om, at det ikke er så efterstræbelsesværdigt at have en a-kasse tilknyttet, hvis den alligevel kun fungerer som myndighed og ikke er i stand til at servicere medlemsskaren på den måde, som man ønsker? Man kan derfor stille spørgsmålet, at hvis a-kassen transformerer sig for meget i retning af at agere som myndighed, er det så ikke længere så attraktivt for fagforeningerne at fastholde kontrollen over dem? I forlængelse heraf skal dog nævnes, at den stramme statslige styring af a-kasserne synes at være på retur og a-kasserne har i den senere periode har fået mere handlefrihed. Eksempelvis så igangsatte Arbejdsmarkedsstyrelsen i foråret 2012 et forsøg i 8 a-kasser, hvor a-kasserne gives mere handlefrihed til selv at tilrettelægge indsatser overfor ledige

medlemmer. Det betyder, at a-kasserne ikke behøver følge de meget standardiserede samtaler længere, men kan indrette tilbud og indsatser mere efter medlemmernes behov (Nielsen 2012). Hvis denne udvikling fortsætter, er det ikke sikkert, at det fremover vil være lige så vanskeligt for a-kasserne at agere i myndighedsrollen og føre statens krav ud i livet, som det har været i de senere år.

For det andet så lader det til at være svært for a-kasser som forbinder sig selv med at være fagforening eller interesseorganisation at omstille sig til at agere på et marked, fordi noget tyder på, at det at opfatte sig selv som interessevaretagende organisation ikke er foreneligt med at være i konkurrence. Det er ikke sikkert, at denne forståelse gælder i samtlige a-kasser, som er tæt knyttede til faglige organisationer, men den var i hvert fald til stede i de to LO-kasser. I forlængelse heraf kan man dog argumentere for, at der ikke er noget, der tyder på, at man bevæger sig tilbage til en monopoltilstand, som der var før Frihedspakken blev indført og derfor er det formentlig fremover en præmis, at a-kasserne må agere på et marked. Derfor må en vis form for markedsorientering og tilpasning til markedets præmisser være påkrævet fremover, hvis a-kasserne skal kunne mestre omverdenens krav og trives bedre under de givne institutionelle rammer, og for de mere traditionelle a-kassers vedkommende kræver dette måske særligt, at der ændres ved tænke- og handlemønstre.

Kapitel 13: Konklusion

13.1. Fokus og undersøgelsesspørgsmål

Denne ph.d.-afhandling har beskæftiget sig med forandringer i en af de væsentlige institutioner på det danske arbejdsmarked, nemlig arbejdsløshedskasserne eller Ghentsystemet, som den særlige konstruktion med fagforeningstilknyttede og offentligt subsidierede arbejdsløshedskasser også betegnes.

Afsættet for afhandlingen er en empirisk observation af, at der særligt i den seneste 10 års periode er sket en række forandringer på det felt, som a-kasserne agerer på. Forandringer, som på forskellige måder har udfordret og lagt pres på dem. Disse forandringer kan både betragtes som et resultat af nogle større strukturelle udviklinger i samfundet, af politisk skabte og drevne forandringer på det arbejdsmarkedspolitiske område såvel som af ændringer i befolkningens motiver til at blive medlem af en a-kasse. Under ét kan disse betegnes som strukturelle og politisk-institutionelle forandringer. Denne observation har ledt til en interesse for at undersøge, hvad disse forandringer mere præcist har af betydning for a-kasserne. 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 haft for de danske arbejdsløshedskassers funktion, strategier og praksisser?*

En anden bevæggrund for i det hele taget at beskæftige sig med de danske arbejdsløshedskasser er (jf. kapitel 2), at der findes forbavsende lidt forskningsbaseret viden omkring dem på trods af, at de udgør en meget central del af den danske arbejdsmarkedsmodel. Forskningen har mest rettet fokus mod a-kassernes relation til og betydning for andre dele af arbejdsmarkedet, på udvalgte dele af deres opgaveløsning eller på udviklingen i det arbejdsmarkedspolitiske system eller i arbejdsløshedsforsikringen. A-kasserne som selvstændige organisatoriske fænomener er imidlertid i langt mindre grad blevet gjort til genstand for analyse.

13.2. Undersøgelsesstrategien

Afhandlingens ambition har været at undersøge, hvordan a-kasserne fornyer eller forandrer sig som følge af nye omverdenskrav. Der er til dette formål hentet teoretisk inspiration indenfor det organisationsteoretiske felt i teorier, der beskæftiger sig med relationen mellem organisationer og deres omverden. Den overordnede antagelse i det anvendte nyinstitutionelle organisationsteoretiske perspektiv er, at organisationer er afhængige af deres omgivelser og at deres overlevelse og trivsel afhænger af, hvor godt de mester krav fra de sociale og kulturelle

omgivelser, de fungerer i. Det betyder også, at organisationer skabes og formes af de omgivelser, de befinder sig i og at de dermed også kan forandre sig som følge af deres bestræbelser på at tilpasse sig krav fra eller ændrede forhold i omgivelserne. Denne forståelsesramme blev koblet sammen med vektorteorien, der konkretiserer, hvordan man kan betragte a-kasserne som befindende sig mellem staten, marked og det civile samfund, som forstås som forskelle sfærer eller sektorer i omgivelserne, der yder indflydelse på dem. Også teoretiske begreber om, hvordan organisationer kan reagere på pres fra omgivelserne blev inddraget, bl.a. Olivers model for organisationers strategiske reaktioner og Brunssons begreber omkring organisatorisk hykleri. Disse forskellige teoretiske bidrag blev samlet til en analyseramme med betragtninger om, hvordan det samlede felt af a-kasser kunne forventes at udvikle sig som følge af det institutionelle pres (det organisatoriske feltniveau) og hvordan forskellige a-kasser kunne forventes at reagere herpå (det organisatoriske niveau).

I forhold til det organisatoriske feltniveau, så var forventningen, at det samlede felt af a-kasser presses mere af staten og af markedet og derfor vil bevæge sig mere i retning af at blive henholdsvis markedsaktører og myndigheder eller statslige driftsorganisationer. Der blev imidlertid også formuleret en forventning om, at det ikke er givet, at a-kasserne transformerer sig i præcis de samme retninger på præcis samme måder og i det helt samme tempo. A-kasserne er præget af forskellighed og der kan således være forskellige oplevelser af de forskellige pres, ligesom der kan være forskellige måder at reagere herpå. Som følge heraf er der også forskellige måder for forskellige a-kasser at bevæge sig i retning af stat og marked på. Disse betragtninger om, hvad der kan ske med a-kasserne generelt og enkeltvist har fungeret som en bagvedliggende forståelses- og tolkningsramme for de empiriske analyser.

Empirisk består afhandlingen af tre forskellige komponenter, der kan betragtes som tre selvstændige delundersøgelser eller delanalyser. Det drejer sig om en historisk analyse, samt en kvantitativ og kvalitativ nutidsanalyse. Selv om de tre delanalyser kan betragtes og læses som tre separate analyser, bygger de også ovenpå hinanden. Den historiske analyse danner grobund for at forstå de to nutidsanalyser, mens den kvalitative delundersøgelse nuancerer og uddyber den kvantitative delanalyse. I det følgende opsummeres de væsentligste pointer fra hver af de tre delanalyser og derefter konkluderes der mere samlet på baggrund af alle tre delanalyser.

13.3. Resultater fra de tre delanalyser

Den første af de i alt tre delanalyser er en historisk analyse af a-kassefeltets opståen og udvikling, som befandt sig på det organisatoriske feltniveau. Afsættet herfor var, at hvis man skal kunne forstå de transformationsprocesser, der er i gang med at ske i a-kassernes nutid, så er det nødvendigt samtidig at have en forståelse af a-kassernes fortid.

Med afsæt i analyserammen blev det således i den historiske delanalyse demonstreret, hvordan a-kasserne historisk set har bevæget sig i spændingsfeltet mellem staten, markedet og det civile samfund og hvordan disse dele af omgivelserne har været og fortsat er med til at præge a-

kasserne. En af de centrale pointer i denne analyse var at vise, hvordan a-kasserne blev til som en slags hybride organisationer med relationer til både staten og det civile samfund. De var på den ene side selvstændige organisationer, som blev oprettet af og var under de faglige organisationers kontrol, men på den anden side blev de subsidieret af staten og skulle statsanerkendes for at have lov til at virke. En anden central pointe i delanalysen var at give en forståelse af, hvordan a-kasserne over tid er blevet trukket længere og længere ind i den statslige sfære med flere og flere forpligtelser overfor staten. Delanalysen viste desuden, at der over tid har været forsøg på at skabe mere konkurrence mellem a-kasserne og dermed åbne op for at a-kasserne skulle agere i forhold til markedet, men at det først var i 2002, at dette blev en realitet.

Mens den første delanalyse handlede om at forstå den historiske udvikling indenfor det samlede a-kassefelt, så handlede den anden delanalyse derimod om at tegne et mere nutidigt billede af de a-kasser, der eksisterer i dag. Formålet var at få en bedre forståelse af, hvordan a-kasserne er udfordrede af og har håndteret nogle af de nye typer af pres, som de er blevet underlagt. Analysen bevægede sig derfor også ned på det organisatoriske niveau, hvor forskelle og ligheder mellem nutidens a-kasser blev trukket frem. Fordi det var et mål at sammenligne alle a-kasserne, blev en kvantitativ fremgangsmåde valgt, hvor samtlige a-kasser blev sammenlignet på et antal kvantitative parametre såsom medlemstal, ledighed, administrationsomkostninger og administrationsbidrag samt holdninger til myndighedsopgaverne.

Denne delanalyse viste, at selv om a-kasserne befinder sig på det samme organisatoriske felt, og overordnet set udsættes for det samme institutionelle pres, så er der stor forskel på, hvor udfordrede og pressede de forskellige a-kasser er. I forlængelse heraf er den mest centrale konklusion, at det særligt er a-kasserne på LO's område, som er sat mest under pres. Det viste sig bl.a. ved, at deres medlemmer i øjeblikket har den højeste ledighed. Det er også dem, der mister flest medlemmer og dem der fortsat er dyrest og derfor kan have vanskeligst ved at agere konkurrencemæssigt. Det var også dem, der var mest afstandstagende overfor det beskæftigelsespolitiske rationale, som a-kassernes myndighedsopgaver bygger på.

Den tredje og sidste delundersøgelse var kvalitativ og her blev udvalgte a-kassers oplevelser af og reaktioner på det institutionelle pres undersøgt mere dybdegående. Denne undersøgelsesdel var designet som et multipelt casestudie, hvor der blev indsamlet forskelligt kvalitativt materiale sådan interviews, observationer og dokumenter i fem strategisk udvalgte a-kasser. Resultaterne for hver af de fem deltagende a-kasser blev præsenteret i kapitel 7-11 og i kapitel 12 blev ligheder og forskelle mellem de fem summeret op.

Denne delanalyse har først og fremmest vist, at a-kasserne er nødsagede til at tilpasse sig nye omverdenskrav. Analyserne viste bl.a. at det er blevet påkrævet, at a-kasserne må agere mere markedsorienteret. Det betyder for det første, at de er nødt til at blive drevet mere effektivt og dermed have mere fokus på omkostninger. For det andet betyder det også, at a-kasserne er nødt til at have andre strategier for, hvordan de kan sikre sig medlemmer, hvor de må tænke mere i, hvad

de tilbyder og hvordan de kan differentiere sig fra de andre a-kasser på a-kassemarkedet. Delanalysen viste også, at de seneste cirka 10 år også er en periode, hvor det er 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. A-kasserne er ikke modstandere at skulle fungere i denne rolle 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. Dette har og er derfor været svært for a-kassemedarbejderne at gennemføre i praksis. En central konklusion for denne delanalyse er derfor, at a-kassefeltet er i gang med at transformere sig i nye retninger, hvor der derfor også ændres ved a-kassernes struktur og funktionsmåde såvel som ved deres strategier og praksisser. Det gælder for så vidt hele a-kasseområdet, der er blevet mere markedsorienteret og myndighedsudøvende.

Den anden centrale pointe fra denne delanalyse er imidlertid, at der er markante forskelle på, hvor villige forskellige a-kasser er til at tilpasse sig presset og i hvor høj grad det er muligt for dem at tilpasse sig. Her er det særligt de mere traditionelle a-kasser, dvs. de a-kasser hvor der er en meget tæt forbindelseslinje mellem én a-kasse og én faglig organisation og hvor a-kassens ledere og medarbejdere opfatter sig selv som en faglig organisation, som virker til at have de fleste vanskeligheder ved det forandringspres, der er lagt på dem.

For det første lader det til at være vanskeligt for de traditionelle a-kasser at tilpasse sig presset for at fungere som en statslig driftsorganisation. De er ikke på et generelt plan imod at skulle fungere i en myndighedsrolle, men de opponere meget mod den styring, de er udsat for, hvor de oplever at blive disciplinerede til at implementere en beskæftigelsespolitik, de grundlæggende er imod og som står i stærk modstrid med deres egen interesse for at sikre deres medlemmer bedst mulige vilkår i deres ledighedsperiode. I a-kasser hvor tilknytningen til de faglige organisationer er meget tæt, kan det altså i bestemte tilfælde blive særligt problematisk også at skulle fungere i rollen som myndighed, særligt når staten kræver noget af a-kassen, som den har svært ved at stå inde for. Som jeg var inde på i den tværgående analyse i kapitel 12, er der noget der tyder på, at den stramme statslige styring, som a-kasserne havde været underlagt i de senere år er på retur. Analyserne vidner dog alligevel om, at det særligt for de traditionelle a-kasser og fagforeninger ikke nødvendigvis er entydigt positivt, at de skal fungere i en myndighedsrolle, netop fordi det kan virke hæmmende på de målsætninger de selv har omkring at skabe bedre vilkår for deres medlemmer. I yderste konsekvens kan det blive en belastning for de faglige organisationer at have a-kasser tilknyttede, hvis a-kasserne kun fungerer som statens forlængede arm og ikke har en funktion, hvor de også er i stand til at varetage medlemmernes interesser. Og noget tyder på, at den stramme statslige styring, i hvert fald i en periode, har gjort det særligt svært for disse a-kasser at værne om medlemmernes behov og interesser på den måde, som de ønsker.

For det andet lader det til at være vanskeligt for de traditionelle a-kasser at omstille sig til at agere på et marked. Egentlig er de imod, at der overhovedet er blevet skabt et marked, men de ser heller ikke nødvendigheden af at skulle omstille sig til at fungere mere som markedsaktører i lige så høj grad, som man gør i de andre a-kasser. De empiriske analyser viser, at de på nogle områder har tilpasset sig, men sammenlignet med de tre andre a-kasser er der i de to LO-kasser mindst tilpasning til markedets præmisser og dermed mindst markedsorientering.

En central pointe fra delanalyse 3 er derfor også, at de mere klassiske a-kasser har gennemgået færrest forandringer, har tilpasset sig presset mindst og generelt er dem, der lader til at have sværest ved at fungere under de betingelser og vilkår, som i dag præger a-kassefeltet.

13.4. Den samlede konklusion

Summeres der nu op på de tre delanalyser kan det samlet set konkluderes, at de sidste cirka 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. Dette er a-kasserne under pres for at tilpasse sig og de empiriske analyser i denne afhandling har vist, hvordan a-kasserne ændres og udvikler sig i nye retninger i deres bestræbelser på at tilpasse sig presset. Generelt er de blevet mere myndighedsudøvende og mere markedsorienterede. Særligt i forhold til a-kassernes bevægelse i retning af at agere mere som markedsaktører kunne man frygte, om det så betyder, at a-kasserne bliver en slags discountkasser, hvor de kun fokuserer på at tilbyde et medlemskab billigst muligt, men analyserne viser, at det at agere som markedsaktør også betyder, at a-kasserne orienterer sig meget mod at gøre sig selv attraktive overfor medlemsskaren (og potentielle medlemmer) på andre måder. De er i særlig grad blevet opmærksomme på at servicere medlemsskaren, herunder særligt på at udvikle services, som kan understøtte medlemmerne i deres bestræbelser på at vende tilbage på arbejdsmarkedet. Hvis befolkningens motiver til at vælge a-kasse har ændret sig, som der blev argumenteret for indledningsvist i afhandlingen, så kan en sådan orientering formentlig medvirke til, at et a-kassemedlemskab bliver mere attraktivt, fordi man ikke kun får en forsikring mod arbejdsløshed men også en kvalificeret hjælp til at komme i arbejde.

Afhandlingens analyser viser dog også, at der er forskel på, hvordan forskellige a-kasser oplever og reagerer på forandringerne. Selv om det samlede a-kassefelt bevæger sig i den samme retning, så rammes forskellige a-kasser forskelligt af presset. I forlængelse heraf er en af de centrale konklusioner i afhandlingen, at det særligt er de 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 er svært at bevare under de forhold, som i dag præger a-kassefeltet. Det Ghentsystem som har været en central del af den danske arbejdsmarkedsmodel i over 100 år er i forandring og måske ved 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.

De udviklingsveje der tegner sig for a-kasserne er formentlig, at de fremover vil komme til at fungere i nogle større og måske mere selvstændige organisatoriske enheder, hvor de ikke længere er placeret i forlængelse af en enkelt faglig organisation, men hvor de i højere grad fungerer som samarbejdspartnere og serviceorganisationer for flere faglige organisationer og medlemsgrupper. A-kasser med mindre enheder og begrænset økonomisk råderum vil have vanskeligt ved at håndtere de nye krav. Det forventes i dag af a-kasserne, at de skal administrere en vifte af forskellige ydelser, kontrollere og vurdere medlemmernes rådighed og bringe ledige medlemmer tættere på arbejdsmarkedet. Samtidig skal de tilbyde medlemmerne en bred vifte af services, som gør, at de ikke bevæger sig over til konkurrenten. Derudover skal de tilbyde et billigt medlemskab. Endelig er der også nogle teknologiske udfordringer i forhold til selvbetjeningsløsninger, være digitale osv. Alt dette peger i retning af nogle større enheder, der har kapacitet til at håndtere så mange opgaver på en effektiv måde og derfor kan flere a-kasser fremover måske komme til at fungere i konstellationer, der fx ligner det, der sker i a-kasser som AAK og FTF-A, som fungerer som selvstændige a-kasser, der samarbejder med et antal forskellige faglige organisationer. Omvendt så kan en a-kasse sikkert også fremover eksistere i forlængelse af en enkelt faglig organisation, men så må den nødvendigvis have en vis størrelse, sådan at den er i stand til at fungere alene. En anden mulig udviklingsvej kan være, at flere a-kasser begynder at indgå samarbejde omkring dele af opgaveløsningen, eksempelvis de opgaver som ikke kræver medlemskontakt. Dvs. opgaver som kan løses i en større organisatorisk enhed, der går på tværs af flere a-kasser, mens den medlemsvendte kontakt kan fortsætte i de forskellige a-kasser.

Styrken ved større enheder eller mere samarbejde mellem a-kasserne omkring dele af opgaveløsningen vil formentlig også være, at a-kasserne bliver i stand til at prioritere medlemsvendte og mere beskæftigelsesrettede aktiviteter endnu mere, end det er tilfældet i dag. Og det er formentlig sådanne aktiviteter, som skal sikre a-kasserne både legitimitet og eksistensberettigelse fremover og som måske også kan gøre, at flere vælger a-kassemedlemskabet til. Som argumenteret for i det foregående kan det i hvert fald fra medlemmets synspunkt være mere attraktivt at vælge et a-kassemedlemskab, hvis man ved, at man også modtager en kvalificeret hjælp til at vende tilbage på arbejdsmarkedet udover den økonomiske kompensation i tilfælde af ledighed. Samtidig kan det formentlig også få a-kasserne til at fremstå mere legitime overfor især de politiske omgivelser, hvis de viser sig i stand til at håndtere arbejdet med at hjælpe ledige medlemmer i beskæftigelse bedre end de andre instanser og aktører i beskæftigelsessystemet. De empiriske analyser i afhandlingen vidner i forlængelse heraf om, at der lader til at være nogle fordele ved at placere forskellige beskæftigelsesrettede aktiviteter i a-kasseregi og særligt i de a-kasser, som har et kendskab til deres medlemsskares fag og brancher, fordi de qua dette kendskab er i stand til at yde en mere målrettet vejledning af og indsats overfor deres ledige medlemmer. Samtidig har nogle a-kasser den fordel, at de kender de lokale arbejdsmarkeder og arbejdsgivere, hvilket betyder, at de er i stand til at formidle konkrete jobs til

deres ledige medlemmer. Spørgsmålet er dog, om den lokale tilstedeværelse og det lokalkendskab der følger heraf er muligt at bevare, hvis udviklingen går i retning af større og mere centraliserede a-kasseenheder?

Den udvikling på a-kassefeltet som der er sporet i afhandlingen, hvor a-kasserne altså bevæger sig i en retning, hvor det bliver mere vanskeligt at opretholde en tæt tilknytning til de faglige organisationer på arbejdsmarkedet, kan tænkes også at have implikationer for de faglige organisationer. Det er velkendt, at a-kasserne har bidraget til at sikre en høj faglig organisationsgrad, fordi de har fungeret som rekrutteringskanaler for de faglige organisationer, men hvis det fremover bliver sværere at opretholde a-kasserne i forlængelse af de faglige organisationer, betyder det formentlig også, at de fremover ikke vil have den samme betydning som rekrutteringskanaler som tidligere.

Man kan afslutningsvist diskutere, hvad der har været udslagsgivende for, at der er sket denne udvikling, hvor det for a-kasserne bliver mere vanskeligt at opretholde tæt tilknytning til de faglige organisationer. Det synes at stå klart, at der har været et bevidst politisk ønske om at bryde de tætte forbindelser mellem a-kasserne og de faglige organisationer og at det var det væsentligste motiv bag at indføre Frihedspakken, som VK-regeringen gjorde tilbage i 2002. Egentlig blev der stillet forslag om en statslig a-kasse, som skulle konkurrere med de fagligt afgrænsede a-kasser og på den måde mindske tilslutningen til de fagforeningstilknyttede a-kasser, men selv om det ikke lykkede at lave en statslig a-kasse, har indførelsen af tværfaglige a-kasser formentlig haft samme betydning, idet a-kassefeltet i dag er præget af hård konkurrence. Afhandlingen viser dog også, at den udvikling der er sket med a-kasserne i de senere år ikke udelukkende skyldes indførelsen af Frihedspakken, om end den lader til at have haft en væsentlig betydning. Afhandlingen viser snarere, at der er tale om flere forskellige udviklinger eller tendenser, som tilsammen har drevet a-kasserne i nye retninger.

13.5. Det forskningsmæssige bidrag

Vendes blikket nu mod, hvad det er for nye forskningsmæssige bidrag, som tilvejebringes igennem denne afhandling, så bidrager afhandlingen først og fremmest med ny viden omkring forandringsprocesser i de danske arbejdsløshedskasser. Dette er et tema, man ikke tidligere har interesseret sig for i forskningsmæssige sammenhænge og som derfor heller ikke falder ned i én bestemt forskningsmæssig tradition. I forlængelse heraf demonstrerer afhandlingen også, hvordan det er muligt at anvende et teorikompleks omkring organisatorisk forandring på en type af organisationer (a-kasser), som det ikke tidligere har været anvendt på.

I forhold til at bidrage til eksisterende forskningstraditioner, så er der dog særligt to traditioner, som afhandlingen har bidraget til, som skal trækkes frem.

I forskningsoversigten i kapitel 2 blev der bl.a. redegjort for den IR-orienterede forskningstradition. Her er der i de senere år er kommet studier til, som har søgt at forklare

årsager til, at lande med Ghentsystemer, som traditionelt haft et meget højt niveau for fagforeningsmedlemskab, i disse år oplever, at organiseringsgraden falder. Disse studier peger samstemmende på, at den faldende opbakning til de faglige organisationer i Ghentlandene skyldes ændringer i arbejdsløshedsforsikringssystemet. A-kasserne synes i mindre grad end tidligere at fungere som rekrutteringskanal til de faglige organisationer, hvilket sætter fagforeningerne under pres. Dette betegnes også som en erodering af Ghenteffekten eller Ghentsystemet. I en dansk kontekst har både Lind og Due og Madsen peget på, at det særligt er indførelsen af Frihedspakken, der har løsnet båndene mellem a-kasse og fagforening.

Denne afhandling bidrager til denne forskningstradition ved, at den også peger på, at a-kasserne ikke længere har samme funktion for de faglige organisationer som tidligere og at de er blevet mere vanskelige at opretholde i tæt tilknytning til de faglige organisationer. Derfor bekræfter afhandlingen, at der sker en erodering af Ghenteffekten, som andre nationale såvel som internationale studier også har peget på. Til forskel fra de eksisterende studier giver denne afhandling dog nogle mere nuancerede og dybdegående perspektiver på de mekanismer, der gør, at sammenhængen mellem a-kasse og fagforening har ændret sig. Som beskrevet ovenfor vises det i afhandlingen, at indførelsen af Frihedspakken og de tværfaglige a-kasser har haft en betydning for at løsne båndet mellem a-kasse og fagforening, som andre af de danske studier også har peget på, men i denne afhandling gås mere i dybden med, hvad indførelsen af tværfaglige a-kasser mere konkret har betydet for a-kasserne. Samtidig så vises det, at udviklingen hvor den tætte forbindelse mellem a-kasse og fagforening er blevet sværere at opretholde ikke kun skyldes denne lovændring, som andre har peget på, men at det er en kombination af flere forskellige faktorer.

Afhandlingen viser dog også, at der særligt for de ideologisk alternative fagforeninger lader til at være en stærkere Ghenteffekt, idet de bruger a-kassen til at rekruttere medlemmer til fagforeningen. Det er i hvert fald tilfældet for Kristelig A-kasse, som aktivt bruger a-kassen til at rekruttere medlemmer til fagforeningen. Samtidig lader der hos nogle af a-kasserne til at være en 'omvendt Ghenteffekt', hvor a-kasserne bruger fagforeningerne til at rekruttere medlemmer til a-kassen, mens det ikke har betydning for dem, om deres medlemmer også er medlem af en fagforening. Det gælder i både AAK og FTF-A, som i caseanalyserne giver udtryk for, at det er vigtigt for dem, at deres faglige organisationer er tilfredse med dem, sådan at de kan henvise deres medlemmer til a-kassen, hvormed rekrutteringen derfor ikke længere går fra a-kassen til den faglige organisation, men fra den faglige organisation og til a-kassen.

For det andet bidrager afhandlingen også til den forskningstradition, der beskæftiger sig med forskellige organisationers og aktørers rolle i arbejdsmarkedspolitikken. I forskningsoversigten i kapitel 2 blev det beskrevet, hvordan der findes en række studier af forskellige aktørers medvirken til at realisere bestemte politiske mål, hvoraf nogle har fokuseret specifikt på a-kasserne. I nogle af disse studier var der også fokus på potentialerne eller mulighederne for, at a-kasserne kunne komme til at spille en mere central rolle i de arbejdsløshedsbekæmpende foranstaltninger. Her blev det bl.a. konkluderet, at der var potentialer til stede i a-kasserne og at man i a-kasserne også

så det som vigtigt at udvide a-kassernes ansvarsområde, men der var delte meninger om, hvor meget af indsatsen, som a-kasserne skulle overtage. A-kasserne er som bekendt blevet noget mere involveret i de arbejdsløshedsbekæmpende foranstaltninger siden da og i forlængelse heraf viser caseanalyserne i denne afhandling først og fremmest, at der lader til at være sket et holdningsskifte blandt a-kassernes medarbejdere, fordi de i dag ser a-kassernes involvering i arbejdsløshedsbekæmpende aktiviteter som en meget central opgave for dem og giver udtryk for, at det er meningsfuldt for dem at have sådanne opgaver placeret i deres regi. Samtidig viser caseanalyserne, at der ikke længere kun er potentiale i a-kasserne for at spille en mere central rolle i de arbejdsløshedsbekæmpende foranstaltninger, men at de faktisk i dag spiller en mere central rolle og at der indadtil i a-kasserne gøres meget for at fungere i denne rolle. Som pointeret tidligere viser afhandlingen også, at der er fordele ved at involvere a-kasserne i disse foranstaltninger, særligt de a-kasser der har kendskab til medlemmernes fag og brancher og de lokale arbejdsmarkeder, fordi dette kendskab udgør en specialiseret viden, som er værdifuld i arbejdet med at bringe ledige tilbage i beskæftigelse. Dermed bygger denne afhandling ovenpå den viden, som tidligere studier har frembragt omkring a-kassernes rolle i de arbejdsløshedsbekæmpende initiativer og foranstaltninger.

13.6. Perspektiverende – Den danske model under forandring?

Denne afhandling blev påbegyndt med argumentet om, at det var vigtigt at foretage en undersøgelse af forandringer i a-kassesystemet, idet dette også kan have implikationer for andre dele af den danske arbejdsmarkedsmodel. Derfor afsluttes denne afhandling også med nogle refleksioner over, hvilken betydning forandringerne på a-kasseområdet kan have for andre dele af den danske arbejdsmarkedsmodel eller aktørerne heri.

Den centrale konklusion i afhandlingen er, at det danske Ghentsystem er under forandring og måske i gang med at blive opløst. Arbejdsløshedskasserne bevæger sig i en retning, hvor de bliver mere vanskelige at opretholde i tæt tilknytning til de faglige organisationer. Det er ikke til at sige, om udviklingen går i retning af, at a-kasserne helt nedlægges, hvilket formentlig bliver et spørgsmål om, hvad der er politisk vilje til hos de partier, der på et givent tidspunkt har regeringsmagten, eller om det snarere er en udvikling, hvor a-kasserne løsrives mere og mere fra de faglige organisationer. Uanset hvad fremtiden måtte bringe, så har de forandringer, der sker med a-kasserne i øjeblikket, en særlig central betydning for de faglige organisationer. Hvis a-kasserne enten ikke længere eksisterer eller bevæger sig længere væk fra dem, vil det blive sværere for dem at organisere arbejdstagerne, netop fordi de historisk set har fået medlemmer ved at have kontrollen over arbejdsløshedskasserne. Dermed kan forandringer i a-kasserne betyde, at de faglige organisationer svækkes, fordi de får vanskeligere ved at rekruttere medlemmer. I Norge, som er det eneste land i Norden, der ikke har et Ghentsystem, er organisationsgraden på omkring 55%, hvilket er noget under niveauerne i Danmark, Sverige og Finland, der alle er Ghentlande (Due, Madsen & Ibsen 2011:124). Et sådant niveau, hvor det altså kun er lidt over halvdelen af arbejdstagerne, der er organiseret i faglige organisationer, kan dog blive et muligt scenarie i

Danmark, hvis ikke de faglige organisationer finder andre veje til at rekruttere medlemmer end gennem a-kasserne eller hvis ikke Ghenteffekten fremover bliver styrket.

Det er dog vanskeligt at vurdere, hvornår organisationsgraden i Danmark er faldet så meget, at man kan tale om, at de faglige organisationer er blevet væsentligt svækkede. Man kan dog argumentere for, at det at have stærke og repræsentative faglige organisationer er helt centralt for den måde, som det danske arbejdsmarked fungerer på. Hvis de faglige organisationer mister en større og større andel af deres medlemmer, så mistes deres styrke og repræsentativitet også. Det vil formentlig resultere i, at de faglige organisationer bliver mindre legitime, hvilket kan have flere forskellige konsekvenser for den måde, hvorpå det danske arbejdsmarked fungerer. Først og fremmest vil svagere og mindre legitime faglige organisationer betyde, at traditionerne for kollektiv aftaleregulering gennem indgåelse af overenskomster, som har præget arbejdsmarkedsmodellen siden 1899, gradvist vil svækkes. Det kan fx resultere i, at det generelt bliver sværere for de faglige organisationer at forhandle bedre løn- og ansættelsesvilkår hjem til deres medlemmer, fordi de ikke er nær så stærke forhandlingspartnere som tidligere og det kan have en betydning for de rettigheder og vilkår, som arbejdstagerne har. Det kan dog også have som konsekvens, at der sker en bevægelse i retning af mere og mere regulering via lov frem for via overenskomster, hvormed det danske arbejdsmarked tilnærmer sig de sydeuropæiske arbejdsmarkeder, som dog også anses som værende mere rigide og mindre fleksible. Svagere faglige organisationer kan også have en betydning for de korporative strukturer, hvor arbejdsmarkedets parter inddrages i politikimplementering og politikbeslutning. Hvis ikke de faglige organisationer har styrke nok til dette eller anses som repræsentative nok til at deltage i disse processer, så sættes disse traditioner også under pres. Endelig kan man også argumentere for, at de balancer der er mellem fleksibilitet og sikkerhed på danske arbejdsmarked, og som i en international sammenhæng opfattes som meget hensigtsmæssige, også sættes under pres, netop fordi forudsætningen for at opretholde disse balancer er tilstedeværelsen af forhandlingsstærke sociale partnere på arbejdsmarkedet. På denne måde kan de forandringer, der i disse år sker i a-kassesystemet, vise sig at få central betydning for andre dele af det danske arbejdsmarked og medvirke til at true og sætte nogle af de grundpiller, som det danske arbejdsmarked bygger på, under pres.

Litteraturliste

AK Samvirke (2006): *Jobcenterguide. A-kassernes samarbejde med de kommunale jobcentre – samarbejdsprocesser, kommunikation, registrering og dokumentation*. København: AK Samvirke.

AK Samvirke (2012): *Medlemsudvikling i a-kasserne 2. kvartal 2012*. Notat fra AK Samvirke.

Andersen, Jørgen Goul (1998): *Politik og samfund i forandring. Bind 1.* København: Columbus.

Antoft, Rasmus & Salomonsen, Heidi (2007): 'Det kvalitative casestudium' i Antoft, Rasmus; Jacobsen, Michael Hviid; Jørgensen, Anja & Kristiansen, Søren (red.): *Håndværk og Horisonter. Tradition og nytænkning i kvalitativ metode*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.

Arbejdsdirektoratet (2004): *Benchmark af a-kasserne 2004*. København: Arbejdsdirektoratet.

Arbejdsdirektoratet (2010): *Ledige medlemmers skift af a-kasse.* Notat. 25. juni 2010.

Auer, Peter (2000): *Employment revival in Europe. Labour market success in Austria, Denmark, Ireland and the Netherlands*. Geneva: ILO.

Auer, Peter & Cazes, S (eds.) (2003): *Employment stability in an age of flexibility. Evidence from industrialized countries*, Geneva: ILO.

Bakka, Jørgen Frode & Fivelsdal, Eigil (2004): *Organisationsteori. Struktur. Kultur. Processer*. Handelshøjskolens Forlag. København.

Beer, Frederikke m.fl. (2008): *Statslig og Kommunal Beskæftigelsesindsats. Implementering af "Flere i Arbejde" før Strukturreformen*. København: SFI 08:19.

Beskæftigelsesministeriet (2011a): *A-kassernes administrationsudgifter – udvikling og sammenligning af a-kasserne*. Notat. 1. december 2011.

Beskæftigelsesministeriet (2011b): *A-kassernes digitalisering af medlemsservicen*. København: Beskæftigelsesministeriet, Tilsynsenheden.

Beskæftigelsesministeriet (2012): *A-kassernes administrationsbidrag for 2012*. Notat. 25. januar 2012.

Blaschke, Sabine (2000): 'Union density and European integration: diverging convergence' i *European Journal of Industrial Relations, Volume 6, No. 2, pp. 217-236.*

Bredgaard, Thomas; Jørgensen, Henning; Madsen, Per Kongshøj & Rasmussen, Stine (2011): *Dansk Arbejdsmarkedspolitik*. København: Jurist- og Økonomforbundets forlag.

Bredgaard, Thomas & Larsen, Flemming (2006): *Udlicitering af beskæftigelsespolitikken. Australien, Holland og Danmark*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Bredgaard, Thomas & Larsen, Flemming (2007): *Comparing flexicurity in Denmark and Japan*. Tokyo: Japan Institute for Labour Policy and Training (JILPT).

Bredgaard, Thomas; Larsen, Flemming & Madsen, Per Kongshøj (2005): 'Det fleksible danske arbejdsmarked – en forskningsoversigt' i *Flexicurity – udfordringer for den danske model*. København: Beskæftigelsesministeriet.

Bredgaard, Thomas; Larsen, Flemming & Madsen, Per Kongshøj (2006): 'Opportunities and challenges for flexicurity – the Danish example' i *Transfer, Vol. 12, No.1, spring 2006, pp.61-83*.

Bredgaard, Thomas; Larsen, Flemming; Madsen, Per Kongshøj & Rasmussen, Stine (2009): *Flexicurity på dansk*. CARMA Research Paper 2009:2. CARMA: Aalborg.

Brunsson, Nils (2003): 'Organized Hypocrisy' i Czarniawska, Barbara & Sevón, Guje (red.): *The Northern Lights – Organization theory in Scandinavia*. København: Copenhagen Business School Press.

Bryman, Alan (2012): *Social Research Methods (4th Edition)*. New York: Oxford University Press.

Bræmer, Michael (2008): 'A-kasser får flere i arbejde end jobcentre' i *Ugebrevet A4, nr. 30, 15. september 2008.*

Böckerman, Petri & Uusitalo, Roope (2006): 'Erosion of the Ghent System and Union Membership Decline: Lessons from Finland' i *British Journal of Industrial Relations, Volume 44, No. 2, pp. 283–303.*

Børsting, Harald (2007): 'Lønmodtagersynspunkter på arbejdsløshedsforsikringens udvikling og fremtid' i Pedersen, Jesper Hartvig & Huulgaard, Aage (red.): *Arbejdsløshedsforsikringsloven 1907-2007. Udvikling og perspektiver*. København: Arbejdsdirektoratet.

Caswell, Dorthe (2005): *Handlemuligheder i socialt arbejde – et casestudie om kommunal frontlinjepraksis på beskæftigelsesområdet*. Ph.d. Afhandling. København: AKF Forlaget.

Christiansen, Peter Munk & Klitgaard, Michael Baggesen (2008): *Den utænkelige reform. Strukturreformens tilblivelse 2002-2005*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.

Csonka, Agi (1992): *Fri formidling – om liberaliseringen af arbejdsformidlingen*. København: Socialforskningsinstituttet. Rapport 92:21.

Checchi, Daniele & Visser, Jelle (2005): 'Pattern persistence in European trade union density. A longitudinal analysis 1950-1996' i *European Sociological Review, Volume 21, No. 1, pp. 1-21*

Clasen, Jochen & Viebrock, Elke (2008): 'Voluntary Unemployment Insurance and Trade Union Membership: Investigating the Connections in Denmark and Sweden', *Journal of Social Policy, Volume 37, No. 3, pp. 433–451.*

Christiansen, Peter Munk (2007): 'The name of the game: Demokrati, hierarki og partsstyre' i Pedersen, Jesper Hartvig & Huulgaard, Aage (red.): *Arbejdsløshedsforsikringsloven 1907-2007. Udvikling og perspektiver*. København: Arbejdsdirektoratet.

Christiansen, Peter Munk & Klitgaard, Michael Baggesen (2008): *Den utænkelige reform. Strukturreformens tilblivelse 2002-2005*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.

Christensen, Tom; Lægreid, Per; Roness, Paul G og Røvik, Kjell Arne (2004): *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget.

Creswell, John W (2009): *Research Design. Qualitative, Quantitative and Mixed Methods Approaches*. California: Sage.

Creswell, John W & Clark, Vicki L Plano (2011): *Designing and conducting mixed methods research*. California: Sage.

Dahler-Larsen, Peter (2001): 'Organisationalisering af evaluering' i Dahler-Larsen, Peter & Krogstrup, Hanne Kathrine (red.): *Tendenser i evaluering*. Odense: Odense Universitetsforlag.

Damgaard, Bodil (2003): *Social- og arbejdsmarkedssystemerne: En flerstrenget historie*. København: Socialforskningsinstituttet 03:21.

Damgaard, Bodil; Hohnen, Pernille & Madsen, Mikkel Bo (2005): *Fokus på job? En analyse af kontaktforløbssamtaler i AF, kommuner og hos andre aktører*. København: SFI 05:12.

Dansk Elforbund (2010): *Arbejdsmarkedspolitisk mundtlig beretning*. Udgivet i forbindelse med forbundets kongres i 2010.

De Vaus, David (2002): *Surveys in Social Research (5th Edition*). London: Routledge.

DiMaggio, Paul & Powell, Walter (2003): 'The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields (1983)' i Handell, Michael J (red.): *The Sociology of Organizations. Classic, Contemporary and Critical Readings*. California: Sage Publications.

Due, Jesper & Madsen, Jørgen Steen (1978): *Kampen om arbejdsløshedslovgivningen: En analyse af den danske arbejdsløshedslovgivnings gennemførelse set i relation til staten og klassekampen. Udkast til 1. del af undersøgelsen fra ca. 1850 til 1914*. København: Københavns Universitets Institut for Kultursociologi.

Due, Jesper & Madsen, Jørgen Steen (2007): 'Det danske Ghent-systems storhed – og fald?' i Pedersen, Jesper Hartvig & Huulgaard, Aage (red.): *Arbejdsløshedsforsikringsloven 1907-2007. Udvikling og perspektiver*. København: Arbejdsdirektoratet.

Due, Jesper, Madsen, Jørgen Steen, Johansen, Mikkel Møller & Søndergaard, Katrine (2007): *Den nødvendige fusion. Fra KAD og SID til 3F – Fagligt Fælles Forbund*. 3F:København.

Due, Jesper; Madsen, Jørgen Steen & Ibsen, Christian Lyhne (2011): *Hvem organiserer sig – Forklaringer på medlemskab af fagforeninger og a-kasser*. LO Dokumentation nr. 3/2011.

Due, Jesper; Madsen, Jørgen Steen & Ibsen, Christian Lyhne (2012a): *A-kassernes medlemstal er stagneret trods krisen*. Analyse/notat fra FAOS, 15. marts 2012.

Due, Jesper; Madsen, Jørgen Steen & Ibsen, Christian Lyhne (2012b): *LO's andel af de fagligt organiserede er for første gang under 50%*. Analyse/notat fra FAOS, 30. maj 2012.

Due, Jesper; Madsen, Jørgen Steen & Pihl, Mie Dahlskov (2010): *Udviklingen i den faglige organisering: årsager og konsekvenser for den danske model*. LO-dokumentation Nr. 1/2010.

Ebbinghaus, Bernhard & Visser, Jelle (1999): 'When institutions matter. Union growth and decline in Western Europe 1950-1995' i *European Sociological Review, Vol. 15, No. 2,135-158.*

Enoksen, Ivan (2006): *A-kasserne går til eksamen*. Artikel i BUPL's fagblad Børn og Unge, nr. 25.

Fagligt Fælles forbund (2010): *Fagligt og Politisk grundlag 2010-2013*. København: 3F.

Ferdinand, Nina (2010): *PROSA's a-kasse går sammen med STA*. Artikel på prosa.dk 16. marts 2010.

Finansministeriet (2006): *Aftale om fremtidens velstand og velfærd og investeringer i fremtiden* (Velfærdsaftalen). København: Finansministeriet. 20. juni 2006.

FOA's A-kasse (2008): *Mundtlig Beretning. Delegeretmøde 2008*. Udgivet i forbindelse med a-kassens Delegeretmøde i 2008.

Galenson, Walter (1955): *Arbejder og arbejdsgiver i Danmark*. København: Det Danske Forlag.

Handell, Michael J. (red.) (2003): *The Sociology of Organizations. Classic, Contemporary and Critical Readings*. California: Sage Publications.

Hansen, Charlotte (1998): *Friskhed og forandring i a-kassen – KAD's A-kasserolle i den aktive arbejdsmarkedspolitik*. København: De Kvindelige Arbejderes A-kasse.

Hansen, Steen Juul (2009): *Organisationsteori med fokus på neoinstitutionel organisationsteori*. Social skriftserie Socialrådgiveruddannelsen i Århus, Nr. 12. Århus: Via University College, Socialrådgiveruddannelsen.

Hohnen, Pernille; Mortensøn, Marie Dam & Klitgaard, Caroline (2007): *Den korteste vej til arbejdsmarkedet. En kvalitativ undersøgelse af indsatsen overfor ikke-arbejdsmarkedsparate ledige*. København: SFI 07:12.

Honoré, Bent (1985): *Den Kristelige Fagbevægelse*. Kristeligt Dansk Fællesforbund. Randers.

Huulgaard, Aage (2007): 'Det gamle træ, o, lad det stå' i Pedersen, Jesper Hartvig & Huulgaard, Aage (red.): *Arbejdsløshedsforsikringsloven 1907-2007. Udvikling og perspektiver*. København: Arbejdsdirektoratet.

Jacobsen, Dag Ingvar & Thorsvik, Jan (2002): *Hvordan organisationer fungerer. Indføring i organisation og ledelse*. København: Hans Reitzels Forlag.

Jensen, Bent (2007): 'Et langt tilløb: Debatten om de arbejdsløse 1848-1907' i Pedersen, Jesper Hartvig & Huulgaard, Aage (red.): *Arbejdsløshedsforsikringsloven 1907-2007. Udvikling og perspektiver*. København: Arbejdsdirektoratet.

Jensen, Carsten Strøby (2004): 'Faglig organisering under forandring – komparative perspektiver på faglige organisationsgrader i Europa' i *Tidsskrift for Arbejdsliv, nr. 3 2004, s. 7-25.*

Jensen, Carsten Strøby (2007): *Arbejdsmarkedsrelationer i Danmark – fra konfliktbaseret konsensus til konsensusbaseret konflikt*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Jensen, Per H (2007): 'Grundlæggelsen af det danske arbejdsløshedsforsikringssystem i komparativ belysning' i Pedersen, Jesper Hartvig & Huulgaard, Aage (red.): *Arbejdsløshedsforsikringsloven 1907-2007. Udvikling og perspektiver*. København: Arbejdsdirektoratet.

Jensen, Torben Pilegaard; Winter, Søren; Manniche, Jesper & Ørberg, Peter D. (1991): *Indsatsen for langtidsledige – en undersøgelse af administration og effekt af arbejds- og uddannelsestilbud*. København: AKF Forlaget.

Jørgensen, Henning (2000): 'Septemberforliget – krudt til mere end 100 år?' i Ibsen, Flemming & Scheuer, Steen (red.): *Septemberforliget og det 21. århundrede. Historiske perspektiver og fremtidige dilemmaer*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Jørgensen, Henning (2006): *Arbejdsmarkedspolitikkens fornyelse – innovation eller trussel mod dansk "Flexicurity"*. København: LO/FTF.

Jørgensen, Henning & Lassen, Morten (1993): 'Strukturproblemer, Zeuthen-rapport og løsningsmodeller' i Jørgensen, Henning & Lassen, Morten (red.) (1993): *Efter Zeuthen-rapporten*. Aalborg: CARMA Årbog 1992/1993.

Jørgensen, Thomas Mølsted (2007): 'Status for arbejdsløshedsforsikringssystemets økonomiske rolle i velfærdssamfundet ' i Pedersen, Jesper Hartvig & Huulgaard, Aage (red.): *Arbejdsløshedsforsikringsloven 1907-2007. Udvikling og perspektiver*. København: Arbejdsdirektoratet.

Jukivouri, Perti (2006): 'Trade union density and unemployment insurance in Finland' i *Transfer, Vol. 12, No. 1, pp.83-87.*

Ibsen, Flemming; Høgedahl, Laust & Scheuer, Steen (2012): *Kollektiv handling. Faglig organisering og skift af fagforening*. Frederiksberg: Nyt fra Samfundsvidenskaberne.

Kaspersen, Maja & Willumsen, Ane (2008): *En del af løsningen? En analyse af HK's tilpasning til betingelserne på dagpengeområdet og dennes betydning for medlemsrelationen*. Speciale ved Institut for Samfund og Globale Studier, Roskilde Universitetscenter.

Kjellberg, Anders (2006): 'The Swedish Unemployment Insurance – will the Ghent System survive?' i *Transfer, Vol. 12, No. 1, pp. 87-98.*

Kjellberg, Anders (2009): 'The Swedish Ghent System and Trade Unions under pressure' i *Transfer, Vol. 15, No. 3-4, pp. 481-504 (Autumn-winter 2009).*

Klausen, Kurt Klaudi (1990): *Organisatorisk inerti og mikrodynamiske processer. Ledelsesmæssige og organisatoriske processer i frivillige organisationer*. Handelshøjskolen i København. Det Økonomiske Fakultet. Samfundslitteratur. Ph.d. serie 2.90.

Klausen, Kurt Klaudi (1994): 'Normative vektorer. Stat, marked og civilsamfund som organisatoriske ordningsformer' i *Ledelse og Erhvervsøkonomi/Handelsvidenskabeligt Tidsskrift/Erhvervsøkonomisk Tidsskrift, nr. 1.*

Klausen, Kurt Klaudi (1999): *Offentlig organisation, strategi og ledelse*. Odense: Odense Universitetsforlag.

Klausen, Kurt Klaudi (2001): *Skulle det være noget særligt? - organisation og ledelse i det offentlige*. København: Børsens Forlag.

Klos, Michel Klos & Larsen, Christina (2010): *Medlemsudvikling i a-kasserne*. Efterår 2010. København: AK Samvirke.

Kolstrup, Ane (2006): *Unges holdninger til a-kasser. En kvalitativ undersøgelse*. København: CASA.

Kristiansen, Søren & Krogstrup, Hanne Kathrine (1999): *Deltagende observation. Introduktion til en forskningsmetodik*. København: Hans Reitzels Forlag.

Kvale, Steiner & Brinkmann, Svend (2009): *Interview. Introduktion til et håndværk*. København: Hans Reitzels Forlag.

Larsen, Allan (2012): 'Ledige er trætte af at rende fra dør til dør' i *Ugebrevet A4, 11. april 2012*.

Larsen, Flemming (2009a): *Kommunal beskæftigelsespolitik. Kommunale jobcentre mellem statslig styring og kommunal autonomi*. København: Frydenlund Academic.

Larsen, Flemming (2009b): 'Operationelle reformer som drivkraft for politisk forandring. Kommunale jobcentre som det gode eksempel?' i *Samfundsøkonomen, nr. 5, november 2009.*

Larsen, Flemming (2011): 'Ny beskæftigelsespolitik via administrative reformer?' i *Tidsskrift for Arbejdsliv, Årg. 13. nr. 4, december 2011.*

Larsen, Flemming; Abildgaard, Nikolaj; Bredgaard, Thomas & Dalsgaard, Lene (2001): *Kommunal aktivering – mellem disciplinering og integration*. Aalborg: CARMA og Aalborg Universitetsforlag.

Larsen, Flemming; Höcker, Herrad; Jørgensen, Henning; Lassen, Morten; Ejler, Nikolaj & Hansen, Charlotte (1996a): *Aktivering og aktørvurderinger. Delrapport over spørgeskemaundersøgelsen af det regionale aktiveringssamarbejde mellem AF, kommuner, amter, uddannelsesinstitutioner og a-kasser*. Aalborg: CARMA/Aalborg Universitet.

Larsen, Flemming; Hansen, Charlotte; Jørgensen, Henning; Lassen, Morten; Bagge, Birgitte & Höcker, Herrad (1996b): *Implementering af regional arbejdsmarkedspolitik – evaluering af det regionale aktiveringssamarbejde mellem AF, a-kasser, kommuner, amter og uddannelsesinstitutioner*. Aalborg: CARMA/Aalborg Universitet.

Larsen, Mona & Langager Klaus (1998): *Arbejdsmarkedsreformen og arbejdsmarkedet. Evaluering af arbejdsmarkedsreformen III*. København: SFI. 98:13.

Larsen, Thomas & Ståhle, Bertel (2007): *A-kassemedlemmernes tilfredshed med deres a-kasse. Medlemstilfredshedsundersøgelse 2007*. København: UNI-C.

Lind, Jens (2004): 'The restructuring of the Ghent model in Denmark and the consequences for the trade unions' i *Transfer, Vol. 10, No. 4, pp. 621-625.*

Lind, Jens (2007): 'A Nordic saga? The Ghent System and Trade Unions' i *International Journal of Employment Studies, Vol. 15, Nr. 1, pp. 49-67.*

Lind, Jens (2009a): 'Endnu en pind til ligkisten – en kommentar til kommunaliseringen af beskæftigelsespolitikkens forvaltning' i *Social Politik, Nr. 4, s. 5-9.*

Jens Lind (2009b): 'The end of the Ghent system as a trade union recruitment machinery?' i *Industrial Relations Journal, Vol. 40, Nr. 6, pp. 510-523.*

Lipsky, Michael (1980): *Street-level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation.

LO (2006): *Dagpengesystemet. En analyse af dagpengenes dækning*. København: LO. Januar 2006.

LO, FTF & AC (2011): *Fælles holdepunkter for LO, FTF og AC for en nødvendig reformering af beskæftigelsessystemerne og den arbejdsmarkedspolitiske indsats*. Fællesnotat udgivet af LO, AC og FTF 28. marts 2011.

Løvgreen, Mette (2011): *A-kasser får ny rolle overfor ledige*, artikel på www.ftf.dk d. 4. april 2011.

Madsen, Per Kongshøj (1992): *ATB. Bedre end sit rygte – men ikke go' nok*. Forlaget HOW: Skælskør.

Madsen, Per Kongshøj (1999): *Denmark, Flexibility, security and labour market success*, Employment and training papers no. 53. Geneva: ILO.

Madsen, Per Kongshøj (2007): øFra problembarn til øjesten' i Pedersen, Jesper Hartvig & Huulgaard, Aage (red.): *Arbejdsløshedsforsikringsloven 1907-2007. Udvikling og perspektiver*. København: Arbejdsdirektoratet.

Madsen, Per Kongshøj (2011): 'Flexicurity i modvind – en analyse af den danske flexicuritymodel under den økonomiske krise' i *Tidsskrift for Arbejdsliv, nr. 4 2011, s. 7-20.*

Madsen, Tanja & Andersen, Iver Houmark (2007): 'Knald eller fald for a-kassern'e i *Ugebrevet A4, nr. 17, 7. maj 2007.*

Mejlby, Peter; Nielsen, Kasper Ulf & Schultz, Majken (1999): *Introduktion til organisationsteori – med udgangspunkt i Scotts perspektiver*. Frederiksberg Allé: Samfundslitteratur.

Meyer, W John & Rowan, Bryan (1991): 'Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and ceremony' i Powell, Walter W and DiMaggio, Paul J (ed.): *The new institutionalism in organizational analysis*. Chigaco: The University of Chicago Press.

Mploy (2011): *Evaluering af samarbejdsforsøget mellem 3F, FOA, Metal, TIB og Københavns Kommune*. Mploy.

Nielsen, Klaus (2005): 'Introduktion: Institutionelle tilgange indenfor samfundsvidenskaberne' i Nielsen, Klaus (red.): *Institutionel teori – en tværfaglig introduktion*. Frederiksberg: Roskilde Universitetsforlag.

Nielsen, Klaus og Pedersen, Ove K (1989): 'Fra blandingsøkonomi til forhandlingsøkonomi. Mod et nyt paradigme?' i Klausen, Kurt Klaudi og Nielsen, Torben Hviid (red): *Stat og Marked. Fra Leviathan og usynlig hånd til forhandlingsøkonomi.* København: Jurist og Økonomforbundets Forlag.

Nielsen, Tine & Kreiner, Svend (2003): *SPSS. Introduktion til databehandling og statistisk analyse.* København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Nielsen, Troels Tipper (2012): *Travle a-kasser begejstrede for nyt forsøg*. Artikel på AK-Samvirkes hjemmeside 29. maj 2012.

Neuman, Lawrence W (2000): *Social Research Methods. Qualitative and Quantitative Approaches. Fourth Edition*. Needham Heights: Allyn & Bacon.

Nørgaard, Asbjørn Sonne (1997): *The Politics of Institutional Control: Corporatism in Danish Occupational Safety and Health Regulation & Unemployment Insurance, 1870-1995*. Politica Ph.D.-serie, Institut for Statskundskab, Århus Universitet.

Nørgaard, Asbjørn Sonne (1999): 'Kapitel 3. Arbejdsmarkedspolitik: Korporatisme til alle tider og alle sider' i (red.) Blom-Hansen, Jens & Daugbjerg, Carsten: *Magtens organisering. Stat og interesseorganisationer i Danmark*. Århus: Systime.

Nørgaard, Asbjørn Sonne (2007): 'Parterne og a-kassesystemet – de forbundne spils i Pedersen, Jesper Hartvig & Huulgaard, Aage (red.): *Arbejdsløshedsforsikringsloven 1907-2007. Udvikling og perspektiver*. København: Arbejdsdirektoratet.

Oliver, Christine (1991): 'Strategic responses to institutional processes' i *Academy of Management Review, Vol. 16, No. 1, pp. 145-179.*

P1 (2008): *Den statslige beskæftigelsesindsats nedlægges*. Radioudsendelse, P1 orientering d. 13. november 2008. Findes på www.dr.dk's hjemmeside.

Parsons, Wayne (1995): *Public policy. An introduction to Theory and Practice of Policy Analysis*. Cheltenham/Massachusetts: Edward Elgar.

Pedersen, Jesper Hartvig (2007): 'Et rids af udviklingen i det danske arbejdsløshedsforsikringssystem fra 1907-2007 - belyst ved centrale lovinitiativer og beslutninger' i Pedersen, Jesper Hartvig & Huulgaard, Aage (red.): *Arbejdsløshedsforsikringsloven 1907-2007. Udvikling og perspektiver*. København: Arbejdsdirektoratet.

Pedersen, Jesper Hartvig & Huulgaard, Aage (red.) (2007): *Arbejdsløshedsforsikringsloven 1907-2007: udvikling og perspektiver*. København: Arbejdsdirektoratet.

Pensionsstyrelsen (2010): *Benchmarking af a-kasserne. Slutrapport 2010*. København: Pensionsstyrelsen.

Pestoff, Victor A (1992): 'Third sector and co-operative Services – An Alternative to Privatization' i *Journal of Consumer Policy, Vol. 15, pp. 21-45.*

Pestoff, Victor A (1996): 'Den tredje sektor og civilsamfundet – nogle begrebsmæssige overvejelser' i Rasmussen, Elisabeth Toft & Koch-Nielsen, Inger: *Den tredje sektor under forandring*. København: Socialforskningsinstituttet 96:15.

Ploug, Niels; Reib, John; Sidenius, Niels Chr. & Winter, Søren (1992): *A-kasserne og de ledige*. København: Socialkommissionens Sekretariat.

Rambøll (2000): A-*kassernes arbejdsmarkedspolitiske aktiviteter. Delrapport 1: Resumé-rapport*. Rambøll: sted ukendt.

Rasmussen, Peter & Halkjær, Jon Lystlund (2010): *Med små skridt mod en ny arbejdsløshedsforsikring*. Bachelorprojekt ved uddannelsen i Politik og Administration på Aalborg Universitet.

Rosted, Jørgen (1993): 'Udredningsarbejde om arbejdsmarkedets strukturproblemer' i Jørgensen, Henning og Lassen, Morten (red.) (1993): *Efter Zeuthen-rapporten*. CARMA Årbog 1992/1993.

Røvik, Kjell Arne (1998): *Moderne organisasjoner. Trender i organisasjonstenkningen ved tusondsårsskiftet*. Bergen-Sandviken: Fagbokforlaget.

Scott, W. Richard (2001): *Institutions and organizations*. California: Sage Publications.

Scott, W. Richard (2003): *Organizations. Rational, Natural and Open Systems*. New Jersey: Prentice Hall.

SFI Survey (2008): *Beskæftigelsesindsatsen overfor forsikrede ledige. Teknisk Rapport*. København: SFI. (Internt dokument udleveret af SFI).

Simonsen, Erik E (2007): 'En mere dynamisk arbejdsløshedsforsikring' i Pedersen, Jesper Hartvig & Huulgaard, Aage (red.): *Arbejdsløshedsforsikringsloven 1907-2007. Udvikling og perspektiver*. København: Arbejdsdirektoratet.

Skou, Mette H; Winter, Søren & Beer, Frederikke (2009): *Udlicitering af sagsbehandling. Andre aktører i beskæftigelsesindsatsen*. København: SFI 08:20.
Stigaard, Mads V m.fl. (2006): *Kommunernes beskæftigelsesindsats* København: SFI 06:28.

Scruggs, Lyle (2002): 'The Ghent system and union membership in Europe, 1970-1996'i *Political Research Quarterly, Volume 55, No. 2, pp. 275-297.*

Socialdemokratiet og Radikale Venstre (2006): *Oplæg til velfærdsforhandlingerne på arbejdsmarkedet*. Lokaliseret på Thomas Adelskovs hjemmeside d. 8. februar 2012.

Sørensen, Christen (2006): *Arbejdsmarkedet og den danske flexicurity-model*. Århus: Academia.

Thuesen, Frederik m.fl. (2009): *A-kasserne og den aktive beskæftigelsespolitik*. København: SFI 09:04.

Tjørnehøj Henning (red.) (1998): Fremad *og atter fremad… LO's historie 1871-1960*. Viborg: LO og Henning Tjørnehøj.

Vandaele, Kurt (2006): 'A report from the homeland of the Ghent system: the relationship between unemployment and trade union membership in Belgium' i *Transfer, Vol. 13, No. 4, pp. 647-657.*

Van Rie, Tim; Marx, Iwe & Horemans, Jeroen (2011): 'Ghent Revisited: Unemployment insurance and union membership in Belgium and the Nordic countries', *European Journal of Industrial Relations, Volume 17, No. 2, pp. 125-139.*

Vater, Aage (1932): *Arbejdsløshedslovgivningen i Danmark gennem 25 år 1907-1932*. Redaktion: Aage Vater, København.

Viebrock, Elke & Clasen, Joche (2009): *Flexicurity – a state of the art review*. Working Papers on the Reconciliation of Work and Welfare in Europe, RECWOWE Publication, Dissemination and Dialogue Centre, Edinburgh.

Western, Bruce (1993): 'Postwar unionization in eighteen advanced capitalist countries', *American Sociological Review, Volume 58, No. 2, pp. 266-282.*

Wilthagen, Ton & Tros, Frank (2004): 'The concept of 'flexicurity': A new approach to regulating employment and labour markets' i T*ransfer, Vol. 10, No. 2.*

Winter, Søren C & Nielsen, Vibeke Lehmann (2008): Implementering af politik. Århus: Academia.

Yin, Robert K (2009): *Case Study Research. Design and methods* (4th Edition). California: Sage.

Dansk resumé

Arbejdsløshedskasserne under udvikling eller afvikling?

- Et studie af forandringsprocesser i den danske arbejdsmarkedsmodel

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 blev en analyseramme opstillet, som gav 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 er de 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.

English summary

The rise or fall of the Danish Unemployment Insurance Funds?

- A study of the processes of change in the Danish labour market model

This PhD thesis is about the changes taking place in one of the most prominent institutions on the Danish labour market, that is the unemployment insurance funds (UIFs) or the Ghent system, which is another term used for the arrangement, where trade union affiliated UIF's administer the voluntary unemployment insurance scheme, which is subsidised by the state.

The point of departure for the thesis is the observation that for the last ten years a number of structural, political and institutional changes have taken place, challenging and putting pressure on the UIFs. First of all, fewer and fewer people take out an insurance against unemployment in the UIFs and the incentive for having an UIF membership seems to have shifted from being based on collective values to being based more on individual values. Secondly, the UIFs are forced to act on a much more market like terms than before. Thirdly, they are having an increased number of government-like tasks imposed on them based on policies not necessarily in accordance with the beliefs of the staff and management of the UIFs. Finally, uncertainty has arisen as to the role of the UIFs on the future labour market because the municipalities have begun co-funding the unemployment insurance scheme. With municipal funding, the possibility of moving the disbursements administered by the UIF's from the UIF's and into the municipalities has arisen, so that financing and payments are placed in the same system. Should this happen, the UIFs would lose their core task, possibly over time rendering them obsolete. These observations have led to an interest in examining just how the abovementioned changes affect the UIFs. A main assumption of the thesis is that the changes put pressure on the UIFs to change and adapt, or over time risk being phased out.

Based on this understanding, the thesis has been guided by the following research question: *How has the last ten years of structural, political and institutional change affected the operation, strategies and practices of the Danish unemployment insurance funds?* Additionally, there is an underlying expectation that the consequences are that the UIFs are under pressure to transform towards being market actors and government operating organisations rather than membership organisations. It is these two possible transformations that the thesis seeks to shed light on.

Besides being interesting in itself to examine if and how the UIFs transform, it is also relevant because it may have an impact on other components in the Danish labour market model. For

instance, the UIFs have historically played an important role for the trade unions, because the unions' control over the UIFs and the unemployment insurance scheme has helped them gain more members. If workers wanted an insurance against unemployment by becoming a member of an unemployment insurance fund it was normal to also choose membership of the trade union because of the close connection between the two. Therefore the UIF's have functioned as a recruitment channel to the unions and thereby given the unions more strength. If the UIFs transform in such a way that they no longer serve this purpose, it may very well have an impact on the trade unions strength and the power relations between the social partners. If the current balance of power is distorted, it can affect the high degree of self-regulation and the traditions of collective bargaining that have characterised the Danish labour market for the last 100 years. Given that the UIFs manage the unemployment insurance scheme, they also play a role in maintaining the particular balance between security and flexibility characterising the Danish labour market. Should the UIFs disappear from the future Danish labour market model, it may also affect these very balances that are perceived as being especially favourable for the operation of the Danish labour market. Changes in the UIF's may therefore lead to changes in the Danish labour market as a whole, which makes a study of these mechanisms even more relevant.

This PhD thesis is based on organisational theory, with a particular emphasis on theories concerning the relation between organisations and their surroundings and how organisations can transform as a consequence of attempts to adapt to the requirements of the surroundings. In particular new institutional organisational theory is utilised, in which the fundamental assumption is that organisations are not only dependent on technical surroundings but are also embedded in larger societal and cultural contexts (the institutional surroundings) which play a role in shaping the organisations. This could for instance be the legislation and formal regulations imposed on organisations, or the socially constructed conception of how an organisation should behave. In this approach it is believed that the health and survival of an organisation rests upon the organisation's ability to master these surroundings. Selecting this theoretical perspective also has the implication that the UIFs are viewed as individual, organisational phenomena, which is a viewpoint not previously employed in research concerning UIFs. With this theoretical perspective as a starting point, a framework of analysis has been created, giving directions as to how the collective group of UIFs can be expected to transform, and how individual UIFs may transform within the borders of the transformation undergone for the group as a whole. This theoretical framework has guided the empirical analyses.

The thesis is comprised of three sets of empirical analyses. Firstly, a historical analysis of the emergence and transformation of the UIFs, secondly, a quantitative analysis of the challenges of the UIFs of today, shedding light on the differences and similarities of the UIFs, and thirdly, an in-depth, qualitative analysis of how management and staff in five selected UIFs perceive and react to the institutional pressure. The three sets of analyses build upon each other in such a way that the historical analysis forms the basis for understanding the two analyses of the present day situation, and the qualitative analysis clarifies and elaborates the findings of the quantitative analysis.

The overall picture, based on the three analyses, leads to the conclusion that the last ten years of structural, political and institutional change in the field of UIFs has led to a major change in the requirements towards the UIFs, and that the UIFs operate on significantly different terms than before. Firstly, there is a requirement to operate in a much more market oriented atmosphere. This means that the UIFs have to be managed more efficiently with a bigger focus on lowering both costs as well as membership charges. At the same time strategies for procuring and retaining members have to be modified, for instance by developing new services for the members or standing out from other competitors on the market. Secondly, there is a requirement for the UIFs to take over the role of public authority, as more and more tasks formerly belonging to public authorities have been handed over to the UIFs, with the expectation of having them carried out in a certain manner. Even though the UIFs are membership organisations and as such are focused on meeting the requirements of their members, they are not opposed to the notion of also having to operate as a public authority, and the empirical analyses show that much time and resources go towards this. The task of acting as a public authority has in the later years been based on a particular employment policy rationale which has created a dilemma for the UIFs front-line operations, as the managers and staff believe this rationale to be ineffective in terms of getting their members back into employment. For this reason the UIFs have had difficulties acting as a public authority. Regardless of this, on the whole it can be concluded that the UIFs are transforming and developing in new ways in their efforts to adapt to the institutional pressure, and they are moving towards being both public authorities and market actors. For the same reason both operations, strategies and practices of the UIFs are changed.

The analyses also show that there is a big difference between the transformations that the different UIFs undergo. Even though the group of UIFs as a whole are moving in the same direction, different UIFs are affected different by the institutional pressure, and especially the classical UIFs with tight bonds to, and perceived as an integral part of, the trade unions are suffering the most under the changed conditions. This points to a tendency that the classical Ghent system, with a close bond between the UIFs and the labour unions, and where the UIFs are viewed as extensions of the labour unions, is difficult to maintain under the current conditions. Therefore one may speculate that the Ghent system, which has been a central part of the Danish labour market model for more than 100 years, is undergoing a fundamental change, and may even be on the road to disbandment. This does not necessarily mean that the UIFs will not have any legitimacy on the labour market of tomorrow or that they cannot retain the bonds to the trade unions. However, it seems that a change has been set in motion so that the UIFs in the future have to act in different forms and in new constellations than before, in order to be able to meet the requirements imposed on them. Thus the close bonds between the UIFs and the labour unions are probably also coming to an end.

Bilagsmappe

til

Arbejdsløshedskasserne under udvikling eller afvikling?

- et studie af forandringsprocesser i den danske arbejdsmarkedsmodel

Stine Rasmussen
Ph.d.-afhandling ● Institut for Statskundskab ● Aalborg Universitet

Indholdsfortegnelse

OVERSIGT OVER A-KASSERNE SAMT ANVENDTE FORKORTELSER I AFHANDLINGEN: 3

BILAG 1: A-KASSERNES TILHØRSFORHOLD OG OPTAGELSESOMRÅDER 4

BILAG 2: A-KASSERNES MEDLEMSTAL 2007-2011 8

BILAG 3: A-KASSERNES MEDLEMSTAL 2000 OG 2011 10

BILAG 4: ANTAL A-KASSER OG ANTAL A-KASSEMEDLEMMER 1907-2011/2012 12

BILAG 5: FULDTIDSLEDIGHED I A-KASSERNE 2007-2011 13

BILAG 6: BRUTTOLEDIGE OG LANGTIDSLEDIGE A-KASSEMEDLEMMER 2008 OG 2011 14

BILAG 7: A-KASSERNES UDGIFTER TIL ADMINISTRATION I 2010 15

BILAG 8: ÆNDRINGER I A-KASSERNES ADMINISTRATIONSBIDRAG FRA 2000-2012 16

BILAG 9: OM DATAMATERIALET FRA SFI 18

BILAG 10: OVERSIGT OVER EMPIRI DER ANVENDES I CASEANALYSERNE 20

BILAG 11: INTERVIEWGUIDE TIL LEDERINTERVIEWS 23

BILAG 12: INTERVIEWGUIDE TIL PERSONALE I LOKALAFDELINGER 27

BILAG 13: RÅDIGHEDSBEKENDTGØRELSE 31

BILAG 14: MEDDELELSE OM A-KASSERNES OPGAVELØSNING 37

Oversigt over a-kasserne samt anvendte forkortelser i afhandlingen:

A-kasse	Forkortelse
Akademikernes A-kasse	AAK
ASE	ASE
Business Danmarks A-kasse	BUSINESS-DK
Byggefagenes A-kasse	BFA
Børne- og ungdomspædagogernes landsdækkende A-kasse	BUPL-A
CA A-kasse	CA
DANA, De selvstændiges A-kasse	DANA
Det Faglige Hus' A-kasse	DFH-A
Danske Sundhedsorganisationers A-kasse	DSA
Elfagets A-kasse	EL-A
Faglig Fælles A-kasse	3F-A
Frie Funktionærers A-kasse	FFA
Fag og Arbejdes A-kasse (FOA)	FOA
Funktionærernes og Servicefagenes A-kasse	FS-A
Funktionærernes og Tjenestemændenes Fælles A-kasse	FTF-A
Fødevareforbundet NNF's A-kasse	NNF-A
HK's A-kasse	HK-A
Ingeniørernes A-kasse	IAK
A-kassen for Journalistik, Kommunikation og Sprog	A-JKS
Kristelig A-kasse	KRIST-A
Ledernes A-kasse	LEDER-A
Lærernes A-kasse	DLF-A
Magistrenes A-kasse	MA
Metal A-kasse	METAL-A
Min A-kasse	MIN-A
Socialpædagogernes A-kasse	SLA
Teknikernes A-kasse	TAK

Bilag 1: A-kassernes tilhørsforhold og optagelsesområder

A-kasse	Tilhørsforhold	Optagelses-område/ Henvender sig til	Tværfaglig (T) eller faglig afgrænset (F)	Værd at vide
AAK	Fungerer som en selvstændig a-kasse, men samarbejder med 19 faglige organisationer, der er knyttet til hovedorganisationen AC	Lønmodtagere og selvstændige på det akademiske arbejdsmarked	T	
ASE	Fungerer som en selvstændig a-kasse, står udenfor hovedorganisation	Alle lønmodtagere og selvstændige	T	Blev oprindelig oprettet som en a-kasse for selvstændige, men begyndte at optage lønmodtagere i 2002 Skiftede navn i 2006 fra A-kassen for Selvstændige erhvervsdrivende til ASE. Tilbyder mod ekstrabetaling et fagforeningslignende produkt (Jobtryghed)
BUSINESS DK	Tilknyttet fagforeningen Business Danmark, der står udenfor hovedorganisation	Lønmodtagere og selvstændige indenfor salg og marketing	T	Hed 'Danske Sælgeres A-kasse' frem til 2006 og 'Danske Aktive Handelsrejsendes A-kasse' frem til 1996.
BFA	Fungerer i tilknytning til Blik- og Rørforbundet, Malerforbundet og Fiskernes Forbund, som er medlem af LO	Lønmodtagere og selvstændige indenfor blikkenslager-området, maleområdet og fiskeriområdet	F	Har eksisteret siden 1. januar 2008 som en fusion mellem Blik- og Rørarbejdernes A-kasse og Malerfaget og Maritim's a-kasse. Malerfaget- og Maritim's A-kasse var tidligere to selvstændige a-kasser som fusionerede i pr. 1. januar 2003. BFA er også a-kasse for Dansk Artistforbund.
BUPL-A	Fungerer i tilknytning fagforeningen BUPL, som er knyttet til hovedområdet FTF	Pædagoger og klubfolk, kun lønmodtagere	F	
CA	Fungerer som en selvstændig a-kasse, hører til AC's område	Lønmodtagere og selvstændige indenfor ledelse, økonomi og marketing	T	Hed tidligere 'Civiløkonomernes A-kasse'. Var tidligere knyttet til fagforeningen C3 (tidligere Civiløkonomerne), som fusionerede med DJØF i 2010 (som samarbejder med AAK). CA fortsatte som selvstændig a-kasse efter C3's fusion med DJØF. Tilbyder mod ekstrabetaling et fagforeningslignende produkt (CA advokathjælp)

Fortsættes…..

Bilag 1: A-kassernes tilhørsforhold og optagelsesområder (fortsat)

A-kasse	Tilhørsforhold	Optagelses-område/ Henvender sig til	Tværfaglig (T) eller faglig afgrænset (F)	Værd at vide
DANA	Fungerer som en selvstændig a-kasse, står udenfor hovedområde	Selvstændige	T	Opstod som en a-kasse for selvstændige, er stadig målrettet selvstændige, men optager også lønmodtagere
DFH-A	Fungerer i tilknytning til den ideologisk alternative organisation 'Det Faglige Hus', står udenfor hovedområde	Alle lønmodtagere og selvstændige	T	Opstod 1. november 2002 under navnet Danske Lønmodtageres A-kasse. Har for nylig skiftet navn til det Faglige Hus' A-kasse.
DSA	Fungerer som en selvstændig a-kasse, men samarbejder med 6 faglige organisationer på sundhedsområdet, er knyttet til hovedområdet FTF	Lønmodtagere og selvstændige som er bioanalytikere, ergoterapeuter, fysioterapeuter, jordmødre, radiografer og sygeplejersker	F	Hed 'Danske Sygeplejerskers A-kasse' frem til 2004 og var oprindelig en a-kasse for sygeplejersker oprettet af Dansk Sygeplejeforbund
EL-A	Fungerer i tilknytning til Dansk Elforbund, som er medlem af LO	Lønmodtagere og selvstændige indenfor elbranchen	F	
3FA	Fungerer i tilknytning til 3FA, som er medlem af LO	Lønmodtagere og selvstændige som er faglærte og ufaglærte indenfor bl.a. industri, transport, byggeområdet, det grønne område, hotel og restauration	F	Blev dannet i 2005 som en fusion mellem det tidligere Kvindeligt Arbejderforbund (KAD) + a-kasse og Specialarbejdernes forbund (SID)+ a-kasse. Pr. 1. juli 2006 blev Restaurationsbranchens forbund + a-kasse optaget. Pr. 1. januar 2011 blev TIB + a-kasse optaget.
FFA	Fungerer i tilknytning til Frie Funktionærer, som står udenfor hovedorganisation	Kun lønmodtagere	T	Hed 'Frie Lønmodtageres A-kasse' frem til 2005 og 'Firmafunktionærernes A-kasse' frem til 2002.
FOA	Fungerer i tilknytning til Forbundet af Offentlige Ansatte (FOA), som er knyttet til LO	Lønmodtagere og selvstændige der arbejder med offentlig service, bl.a. børnepasning, social- og sundheds-personale og buschauffører	F	Pr. 1. januar 2006 fusionerede Forbundet af Offentligt Ansatte + a-kasse med Pædagogisk Medhjælperforbund + a-kasse og blev til Fag og Arbejde (FOA).
Fortsættes…..				

Bilag 1: A-kassernes tilhørsforhold og optagelsesområder (fortsat)

A-kasse	Tilhørsforhold	Optagelses-område/ Henvender sig til	Tværfaglig (T) eller faglig afgrænset (F)	Værd at vide
FS-A	Fungerer i tilknytning til Serviceforbundet, som er knyttet til LO	Lønmodtagere som fx flypersonale, ejendoms- og servicefunktionærer, mejerister, vagter og optikere	F	Serviceforbundet er en sammenslutning af en række faglige organisationer, fx Flyvebranchens Personaleunion, Bankbetjentenes Landssammenslutning, Ejendoms- og Servicefunktionærernes Landssammenslutning og Danske Mejeristers Fagforening.
FTF-A	Fungerer som en selvstændig a-kasse, men samarbejder med et større antal faglige organisationer på FTF's område	Lønmodtagere og selvstændige indenfor FTF-området, bl.a. socialrådgivere, politibetjente og kunstnere	T	Optog Forsvarets A-kasse i 2002
NNF-A	Fungerer i tilknytning til Fødevareforbundet NNF, som er medlem af LO	Lønmodtagere som arbejder indenfor slagteri, mejeri, bageri, tobak og sukkervarer	F	Hed frem til 2009 Nærings- og Nydelsesmiddelarbejdernes a-kasse
HK-A	Fungerer i tilknytning til den forbundet HK, som er medlem af LO	Lønmodtagere og selvstændige som arbejder med handel og kontor	F	
IAK	Fungerer som en selvstændig a-kasse, men samarbejder med faglige organisationer indenfor ingeniørfamilien, knyttet til AC's område	Lønmodtagere og selvstændige som er ingeniører og maskinmestre	F	
A-JKS	Fungerer som en selvstændig a-kasse, men samarbejder med et antal faglige organisationer, bl.a. Dansk Journalistforbund, er knyttet til hovedområdet AC	Lønmodtagere og selvstændige som arbejder med formidling, fx journalister, forfattere og erhvervssproglige	T	Har eksisteret siden 2003 som en fusion mellem Journalisternes A-kasse og Erhvervssproglig A-kasse.
KRIST-A	Fungerer i tilknytning til den ideologiske alternative Kristelig Fagforening, står udenfor hovedorganisation	Alle lønmodtagere og selvstændige	T	
LEDER-A	Fungerer i tilknytning til Ledernes Hovedorganisation	Lønmodtagere og selvstændige som har ledelsesfunktioner	T	
DLF-A	Fungerer i tilknytning til Dansk Lærerforening, som er knyttet til FTF's område	Lønmodtagere som er undervisere	F	
Fortsættes…..				

Bilag 1: A-kassernes tilhørsforhold og optagelsesområder (fortsat)

A-kasse	Tilhørsforhold	Optagelses-område/ Henvender sig til	Tværfaglig (T) eller faglig afgrænset (F)	Værd at vide
MA	Fungerer som en selvstændig a-kasse, men har særlig tilknytning til Dansk Magisterforening og Gymnasieskolernes Lærerforening, knyttet til AC's område	Lønmodtagere og selvstændige på det akademiske område	T	
METAL-A	Fungerer i tilknytning til Dansk Metal, som er knyttet til LO	Lønmodtagere og selvstændige indenfor metalområdet	F	
MIN-A	Fungerer som en selvstændig a-kasse, arbejder sammen med et større antal organisationer primært på LO's område, men også på FTF-området	Alle lønmodtagere og selvstændige	T	Har eksisteret siden 1. juli 2010 som en fusion mellem STA (a-kasse for stats- og teleansatte) og PROSA. PROSA hed tidligere IT- og Merkonomernes A-kasse og hørte til FTF's område. STA var knyttet til LO's område. Samarbejder med de faglige organisationer, som de tidligere a-kasser samarbejdede med. Har også kontorer på PROSA og Merkonomernes Hovedorganisation
SLA	Fungerer i tilknytning til Socialpædagogernes Landsforening, som er knyttet til LO	Lønmodtagere indenfor det socialpæd. område, fx pædagogisk personale på døgninstitutioner og bosteder, plejefamilier m.v.	F	
TAK	Fungerer i tilknytning til Teknisk Landsforbund, som er knyttet til LO	Lønmodtagere og selvstændige som er teknikere, konstruktører og designere	F	

Kilde: A-kassernes egne hjemmesider og vedtægter samt AK-Samvirke.dk

Anm.: de a-kasser som er angivet som tværfaglige (T) skal i princippet optage alle medlemsgrupper på arbejdsmarkedet, men mange henvender sig fortsat til bestemte segmenter, som kan ses under 'optagelsesområde/henvender sig til'.

Bilag 2: A-kassernes medlemstal 2007-2011

A-kasse	2007M12	2008M12	2009M12	2010M12	2011M12	Ændring i procent mellem 2007M12 og 2011M12
Alle a-kasser	*2085059*	*2060182*	*2069549*	*2086139*	*2104628*	*0,94*
AAK	73779	74633	78410	85958	90907	23,22
BUSINESS-DK	25314	25377	25851	25318	24559	-2,98
BFA	0	16212	16173	16402	17291	6,66*
BUPL-A	57915	56179	55962	57866	58379	0,80
DSA	73678	73824	74950	78547	80594	9,39
DFH-A	53991	60607	67584	70910	76412	41,53
EL-A	21864	21467	21420	21890	21795	-0,32
FOA	166417	164879	164859	159324	158084	-5,01
3F-A (Inkl. TIB-A fra 1.1.2011)	276648	263421	255697	248129	277475	0,30
FFA	20489	20808	25856	28348	27724	35,31
FS-A	19250	18572	18066	17878	19961	3,69
FTF-A	122382	121157	122211	123094	124787	1,97
NNF-A	25996	23279	21858	21321	20515	-21,08
HK-A	244385	234720	228095	226127	216184	-11,54
IAK	63366	65391	66927	69092	72037	13,68
A-JKS	19135	19310	20206	20269	20620	7,76
KRIST-A	167633	167534	170870	174497	182602	8,93
LEDER-A	77902	79801	84832	88805	94041	20,72
DLF-A	72166	71047	70903	71629	71936	-0,32
MA	49502	50161	51255	51236	54030	9,15
METAL-A	89741	86443	83358	83773	80620	-10,16
MIN-A	0	0	0	40902	41860	-
DANA	35820	35954	36480	33063	33146	-7,47
ASE	133874	135748	135119	137446	140702	5,10
Fortsættes…						

Bilag 2: A-kassernes medlemstal 2007-2012 (fortsat)

A-kasse	2007M12	2008M12	2009M12	2010M12	2011M12	Ændring i procent mellem 2007M12 og 2011M12
SLA	31703	31834	32279	33156	33611	6,02
TAK	27495	26647	25801	25703	25286	-8,03
CA	30496	31172	32920	35892	39470	29,43
Blik- og rør (-dec. 2007)	7418	0	0	0	0	-
IT-faget og Merkonomer (PROSA) (-juni 2010)	12777	12599	12671	0	0	-
Malerfaget og Maritime (2003- dec. 2007)	9160	0	0	0	0	-
Stats- og Teleansatte (STA) (-juni 2010)	30243	29287	28581	0	0	-
Træ-Industri-Byg (TIB-A) (- dec. 2010)	44520	42119	40355	39564	0	-

Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken, antal forsikringsaktive efter a-kasse og tid, tabel AUA01.
Anm.: 0 angiver ingen medlemmer/at a-kassen ikke eksisterede.
*Ændringen i % er beregnet som ændringen mellem 2008M12 og 2011M12, da a-kassen først blev etableret i 2008. Medlemstallet december 2008 var på 16.212.

Bilag 3: A-kassernes medlemstal 2000 og 2011

A-kasse	2000M12	2011M12	Ændring i procent mellem 2000M12 og 2011M12
Alle a-kasser	*2180286*	*2104628*	*-3,47*
AAK	57027	90907	59,41
BUSINESS-DK	24614	24559	-0,22
BFA	0	17291	-
BUPL-A	50300	58379	16,06
DSA	51853	80594	55,43
DFH-A	0	76412	288,90**
EL-A	24062	21795	-9,42
FOA	165165	158084	-4,29
3F-A (Inkl. TIB-A fra 1.1.2011)	0	277475	-
FFA	21222	27724	30,64
FS-A	23062	19961	-13,45
FTF-A	163056	124787	-23,47
NNF-A	35915	20515	-42,88
HK-A	293016	216184	-26,22
IAK	53428	72037	34,83
A-JKS	0	20620	17,58***
KRIST-A	140264	182602	30,18
LEDER-A	77464	94041	21,40
DLF-A	51989	71936	38,37
MA	37445	54030	44,29
METAL-A	105868	80620	-23,85
MIN-A	0	41860	-
DANA	38790	33146	-14,55
ASE	133836	140702	5,13
Fortsættes…			

Bilag 3: A-kassernes medlemstal 2000 og 2011 (fortsat)

A-kasse	2000M12	2011M12	Ændring i procent mellem 2000M12 og 2011M12
SLA	27212	33611	23,52
TAK	30935	25286	-18,26
CA	24410	39470	61,70
Blik- og rør (-dec. 2007)	7980	0	
IT-faget og Merkonomer (PROSA) (-juni 2010)	12605	0	
Malerfaget og Maritime (2003- dec. 2007)	-	0	
Stats- og Teleansatte (STA) (-juni 2010)	36949	0	
Træ-Industri-Byg (TIB-A) (- dec. 2010)	51813	0	
Erhvervssproglige (- dec. 2002)	8038		
Forsvarets a-kasse (- dec. 2001)	8256		
Frisører, Artister og Maritim (- dec. 2001)	6608		
Journalister (- dec. 2002)	8604		
Kvindelige Arbejdere (KAD) (- dec. 2004)	75153		
Malersvende (- dec. 2002)	9864		
Pædagogmedhjælpere (PMF-A) (- dec. 2005)	27975		
Specialarbejdere (SID) (- dec. 2004)	274929		

Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken, antal forsikringsaktive efter a-kasse og tid, tabel AUA01.
Anm.: 0 angiver ingen medlemmer/at a-kassen ikke eksisterede.
**Ændringen i % er beregnet som ændringen mellem 2002M12 og 2011M12, da a-kassen først blev etableret i 2002. I december 2012 var medlemstallet 8290.
***Ændringen er % er beregnet som ændringen mellem 2003M12 og 2011M12, da a-kassen først blev etableret i 2003. Medlemstallet i december 2003 var 17.537.

Bilag 4: Antal a-kasser og antal a-kassemedlemmer 1907-2011/2012

(dokumentation til figur 5.1. i kapitel 5)

Årstal	Antal a-kasser	Kilde Antal a-kasser	Antal medlemmer	Kilde Antal medlemmer
1907	34	Fra 1907-2005 er kilden bilagstabel 3 'Udvikling i antal a-kasser fra 1907-2005' i Pedersen og Huulgaard 2007 s. 407 Det oplyses i bilagstabellen, at den baserer sig på Arbejdsdirektoratets årsberetninger.	70.000	Fra 1907-2005 er kilden bilagstabel 4 'Udvikling i antal medlemmer af a-kasserne fra 1907-2005' i Pedersen og Huulgaard (red.) 2007 s. 408. Bilagstabellen baserer sig på tal fra Danmarks Statistik. Det oplyses i bilagstabellen, at for 1931-1972 er antal medlemmer et månedsgennemsnit, fra 1973-1978 er antal medlemmer fra oktober og fra 1979 er antal medlemmer opgivet ultimo året.
1910	51		105.000	
1915	60		159.000	
1920	65		284.000	
1925	67		270.000	
1930	70		301.000	
1935	70		386.000	
1940	68		501.000	
1945	67		568.000	
1950	66		634.000	
1955	64		679.000	
1960	65		735.000	
1965	68		801.000	
1970	61		812.000	
1975	55		1.032.000	
1980	58		1.583.000	
1985	44		1.891.000	
1990	41		1.958.000	
1995	37		2.204.000	
2000	35		2.183.000	
2005	30		2.135.000	
2010	28	Pensionsstyrelsen (2010): Benchmarking af a-kasserne. Slutrapport 2010.	2.086.139	Statistiskbanken, tabel AUA01, antal forsikringsaktive Opgjort i december 2010
2011/12	27	Pensionsstyrelsens hjemmeside d. 13. februar 2012.	2.104.328	Statistiskbanken, tabel AUA01, antal forsikringsaktive Opgjort i december 2011

Bilag 5: Fuldtidsledighed i a-kasserne 2007-2011

A-kasse	2007M12	2008M12	2009M12	2010M12	2011M12	Ændring i procent fra 2007M12 til 2011M12
Alle a-kasser	*2,9*	*3*	*6*	*6,3*	*6,2*	*3,3*
AAK	2,7	2,4	4,1	4,5	4,9	2,2
BUSINESS-DK	2	2,2	5,1	4,9	4,4	2,4
BFA	0	5,5	13	14,3	10,4	4,9*
BUPL-A	2,3	1,3	1,9	2,8	4,1	1,8
DSA	0,3	0,2	0,4	1,1	1,6	1,3
DFH-A	2,4	3	7,1	7,5	7,5	5,1
EL-A	0,5	1	6,2	6,5	4,7	4,2
FOA	2,7	2	2,9	4,2	5,4	2,7
3F-A (Inkl. TIB-A fra 1.1.2011)	5,5	6,9	13,2	13,4	11,5	6
FFA	2,2	1,9	4,7	5	5,2	3
FS-A	2,6	2,7	4,5	4,8	5,9	3,3
FTF-A	2,1	1,6	3	3,3	3,7	1,6
NNF-A	4,3	4,9	9,5	9,8	8,8	4,5
HK-A	3,4	2,9	5,5	6,2	6,4	3
IAK	1,4	1	3,7	3,6	3	1,6
A-JKS	5,1	4,6	7,7	8,2	8,3	3,2
KRIST-A	3,5	3,8	7,9	8,2	8,4	4,9
LEDER-A	1,3	1,1	3,4	3,4	3,1	1,8
DLF-A	1,7	1	1,6	2,3	3,2	1,5
MA	6	4,6	5,9	6,5	6,8	0,8
METAL-A	1,7	2,6	9,5	8,8	7,4	5,7
MIN-A	0	0	0	4	4,3	-
DANA	2,4	1,9	3,7	4,3	4,7	2,3
ASE	1,9	1,7	3,4	4	4,4	2,5
SLA	2,2	1,4	2	3,2	4,2	2
TAK	4	3,5	9,4	9,8	8,5	4,5
CA	2,5	2,4	5,4	4,9	5,4	2,9
Blik- og rør (-dec. 2007)	1	0	0	0	0	-
IT-faget og Merkonomer (PROSA) (-juni 2010)	2,6	2,3	4,8	0	0	-
Malerfaget og Maritime (- dec. 2007)	3,8	0	0	0	0	-
Stats- og Teleansatte (STA) (-juni 2010)	1,8	1,6	3	0	0	-
Træ-Industri-Byg (TIB-A) (- dec. 2010)	2,3	5,9	14	13,6	0	-

Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken, fuldtidsledige i procent af samtlige forsikrede (foreløbig) efter a-kasse og tid, tabel AUP03.

Anm.: 0 angiver ingen medlemmer/at a-kassen ikke eksisterede.

*Ændringen i % er beregnet som ændringen mellem 2007M12 og 2011M12.

Bilag 6: Bruttoledige og langtidsledige a-kassemedlemmer 2008 og 2011

	dec-08			dec-11			
	Antal langtids-ledige personer	**Antal brutto-ledige personer**	**Andel langtids-ledige personer ift. brutto-ledige personer**	**Antal langtids-ledige personer**	**Antal brutto-ledige personer**	**Andel langtids-ledige personer ift. bruttoledige personer**	**Ændring i andel langtidsledige personer ift. bruttoledige personer fra dec08 til dec11**
Alle a-kasser	*9.967*	*72.760*	*13,7*	*42.820*	*138.141*	*31*	*17,3*
A-JKS	178	1.023	17,4	648	1.821	35,6	18,2
ASE	470	3.003	15,7	1.892	5.798	32,6	16,9
AAK	339	2.045	16,6	1.429	4.723	30,3	13,7
BUPL-A	122	950	12,8	607	2.681	22,6	9,8
BUSINESS-DK	105	666	15,8	396	1.143	34,6	18,8
BFA	48	1.109	4,3	479	1.945	24,6	20,3
CA	89	840	10,6	630	2.272	27,7	17,1
DANA	118	651	18,1	555	1.566	35,4	17,3
DSA	9	243	3,7	194	1.308	14,8	11,1
DFH-A	161	2.047	7,9	1.785	5.692	31,4	23,5
EL-A	13	243	5,3	336	1.047	32,1	26,8
FOA	832	3.598	23,1	1.902	9.140	20,8	-2,3
FTF-A	363	2.519	14,4	1.363	5.007	27,2	12,8
3FA	2.913	25.170	11,6	11.875	34.730	34,2	22,6
FFA	55	432	12,7	448	1.514	29,6	16,9
FS-A	79	588	13,4	364	1.218	29,9	16,5
NNF-A	143	1.287	11,1	653	1.857	35,2	24,1
HK-A	1.561	7.837	19,9	5.031	14.600	34,5	14,6
IAK	139	722	19,3	764	2.275	33,6	14,3
KRIST-A	752	7.419	10,1	4.791	15.971	30	19,9
LEDER-A	128	1.022	12,5	910	3.082	29,5	17
DLF-A	141	986	14,3	559	2.629	21,3	7
MA	554	2.782	19,9	1.198	3.945	30,4	10,5
METAL-A	235	2.850	8,2	2.098	6.311	33,2	25
MIN-A*	152	915	16,6	642	1.909	33,6	17
SLA	71	554	12,8	331	1.604	20,6	7,8
TAK	189	1.087	17,4	936	2.310	40,5	23,1

Kilde: Jobindsats.dk.
Anm.: 'Antal bruttoledige personer' er aktiverede såvel som ikke aktiverede personer på a-dagpenge i den sidste uge af den valgte periode. 'Antal langtidsledige personer' er bruttoledige personer på a-dagpenge, der har været ledige/aktiverede i minimum 80% af tiden indenfor de seneste 52 uger fra og med den sidste uge i den valgte periode. 'Ændring i andel langtidsledige personer i forhold til bruttoledige personer fra dec. 2008 til dec. 2011' er egen beregning på baggrund af tallene fra Jobindsats.dk.
*Selv om Min A-kasse først etableres i 2010 angiver jobindsats.dk tal for dem fra 2008. De oplyser ikke, hvor tallene stammer fra.

Bilag 7: A-kassernes udgifter til administration i 2010

A-kasse	Administrationsudgift pr. medlem 2010
DSA	717
DLF-A	965
AAK	985
LEDER-A	989
IAK	1019
CA	1057
FTF-A	1068
BUPL-A	1141
FFA	1206
A-JKS	1213
ASE	1246
SLA	1252
Business DK	1319
Gennemsnit	1407
DFA	1445
FOA	1489
HK-A	1493
TAK	1517
KRIST-A	1521
METAL-A	1561
MA	1646
FS-A	1783
NN-A	1800
DANA	1829
3FA	1911
BYG-A	2070
EL-A	2112
TIB-A	2174

Kilde: Beskæftigelsesministeriet (2011a:5) som har beregnet administrationsudgiften dels på baggrund af a-kassernes regnskaber og dels på baggrund af opgørelser over udgifter, a-kasserne har haft i fællesskab med den eller de faglige organisationer, de eventuelt samarbejder med. Om tabellen bemærkes det også, at Min A-kasse ikke er med, da den først blev etableret i 2010. Til gengæld er TIB-A med, som fusionerede med 3F/3FA i 2011. Desuden bemærkes det, at tallene er i tabellen afrundede og at kontingentfrie medlemmer indgår.

Bilag 8: Ændringer i a-kassernes administrationsbidrag fra 2000-2012

A-kasse	Admbidrag 2000 (2000pris)	Admbidrag 2012 (2012pris)	Admbidrag 2012 omregnet til 2000pris	2012-bidragets (i 2000pris) andel af 2000-prisen	Faktorer der har betydning for sammenligneligheden
EL-A	1440	1764	1381,36	95,93	
FS-A	1848	1332	1043,07	56,44	
KRIST-A	1488	1476	1155,83	77,68	
HK-A	1572	1452	1137,04	72,33	
TAK	1416	1500	1174,62	82,95	
FFA	1320	1332	1043,07	79,02	
NNF-A	1848	1854	1451,84	78,56	
AAK	872	1020	798,75	91,60	
CA	1098	1368	1071,26	97,56	
METAL-A	1425	1650	1292,09	90,67	
SLA	1056	1188	930,31	88,10	
IAK	960	900	704,78	73,41	
DSA	540	792	620,2	114,85	
FTF-A	864	1056	826,94	95,71	
LEDER-A	852	1182	925,61	108,64	
BUPL-A	840	1080	845,73	100,68	
BUSINESS-DK	1080	1500	1174,63	108,76	
ASE	670	1392	1090,05	162,69	
DANA	1080	1872	1465,94	135,74	
DLF-A	540	1080	845,73	156,62	
MA	1008	1584	1240,41	123,06	
MIN-A	STA:660 PROSA:1632	1296	1014,88	STA:153,77 PROSA:62,19	Min A-kasse har eksisteret siden d. 1. juli 2010 og er en fusion af a-kassen for stats- og teleansatte (STA) med cirka 28.000 medlemmer i 2009 og PROSA's a-kasse (der i 2000 hed IT- og Merkonomernes a-kasse) med cirka 12.500 medlemmer i 2009. Da der er meget stor forskel på deres administrationsbidrag i 2000 er beregningen ikke fundet forsvarlig at foretage, da bidraget i 2012 ikke er sammenligneligt med bidraget i 2000.
BFA	MM-A:852 BLIK-A: 852	1680	1315,58	154,41	BFA blev dannet i 2008 som en fusion mellem Malerfaget og Maritims A-kasse (MM-A) og Blik- og Rørarbejdernes A-kasse (BLIK-A). Da begge a-kasser havde samme administrationsbidrag i 2000 er sammenligning med 2012 mulig.

Fortsættes…

Bilag 8: Ændringer i a-kassernes administrationsbidrag fra 2000-2012 (fortsat)

A-kasse	Admbidrag 2000 (2000pris)	Admbidrag 2012 (2012pris)	Admbidrag 2012 omregnet til 2000pris	2012-bidragets (i 2000pris) andel af 2000-prisen	Faktorer der har betydning for sammenligneligheden
A-JKS	1776*	1200	1005,48	56,61	*AJK-S blev først dannet i 2003 som en fusion mellem Journalisternes a-kasse og Erhvervssproglig a-kasse. Admbidraget er derfor fra 2003 og ikke 2000 og det er derfor admbidrag2012 omregnet til 2003pris der sammenlignes med admbidrag i 2003.
3FA	1922	1728	1353,17	70,4	3FA har eksisteret siden 2005 som en fusion mellem SID-A og KAD-A. Har senere optaget TIB-A. Admbidraget fra 2000 er SID-A's bidrag. Det har ikke været muligt at få adgang til KAD-A's admbidrag. Der skal derfor tages forbehold, når tallet tolkes.
FOA	1606	1476	1155,83	71,97	FOA fusionerede i 2005 med Pædagogmedhjælperforbundet, der havde egen a-kasse. Derfor rummer admbidraget i 2000 kun FOA, mens admbidraget i 2012 rummer det nye FOA, dvs. det traditionelle FOA og pædagogmedhjælperne. Det har ikke været muligt at få adgang til PMF-A's bidrag i 2000. Der skal derfor tages forbehold, når tallet tolkes.
DFH-A	780*	1500	1256,85	161,13	*Det Faglige Hus' A-kasse blev etableret i 2002. Admbidraget er fra 2003 og ikke 2000. Admbidraget i 2012 er derfor omregnet til 2003pris og sammenlignet med admbidraget i 2003.

Kilde: Administrationsbidraget i 2000 er venligst udleveret af Pensionsstyrelsen (a-kassernes tidligere tilsynsmyndighed), mens administrationsbidraget for 2012 er hentet fra Beskæftigelsesministeriet (2012). Omkring 2012-bidraget bemærkes det af beskæftigelsesministeriet, at det er baseret på et fuldtidsforsikret medlem.

Beregningsmetode: Administrationsbidraget for 2012 er omregnet til 2000pris gennem følgende formel: 2012pris/127,7*100, hvor 127,7 er det anslåede forbrugerprisindeks for 2012 (årsgennemsnit) og 100 er forbrugerprisindekset i 2000. Forbrugerprisindekset er hentet på Danmarks Statistiks hjemmeside: http://www.dst.dk/da/Statistik/Konjunkturindikatorer/seneste/Indkomst/Priser/Forbrugerprisindeks.aspx. Da det seneste indeks er årsgennemsnittet for 2011 har jeg beregnet et skøn for forbrugerprisindekset i 2012 som 125,8+1,9=127,7 hvor 125,8 er forbrugerprisindekset i 2011 (årsgennemsnit) og 1,9 er Økonomi- og Indenrigsministeriets skøn over, hvor meget forbrugerprisindekset stiger i 2012 (Økonomi- og Indenrigsministeriet 2011:36). 2012bidragets (i 2000priser) andel af 2000prisen er beregnet som 2012pris i 2000prisniveau/2000pris*100. Hermed bliver det muligt at se, hvor stor en procentdel administrationsbidraget i 2012 udgør i forhold til administrationsbidraget i 2000, der er sat til 100.

Bilag 9: Om datamaterialet fra SFI

I dette bilag redegøres der nærmere for det kvantitative datamateriale fra Det Nationale Forskningscenter for Velfærd (SFI), som anvendes i afhandlingens kapitel 5 (afsnit 5.6.) og for hvordan jeg har behandlet og bearbejdet datamaterialet.

Datamaterialet stammer fra en undersøgelse, som SFI udførte i 2008 af, hvordan a-kasserne løfter de nye opgaver, som de blev tildelt som følge af Velfærdsreformen (er publiceret i Thuesen m.fl. 2009). Undersøgelsen var en del af et større forskningsprojekt omkring forskellige aktørers rolle i beskæftigelsespolitikken og var inspireret af tidligere implementeringsforskning. Undersøgelsen var både kvalitativ og kvantitativ, hvor den kvantitative del bestod af to internetbaserede spørgeskemaundersøgelser blandt a-kassernes medarbejdere. Det ene var stillet til mellemledere, mens det andet var rettet mod a-kassernes frontlinjemedarbejdere og det er medarbejderskemaet, jeg har anvendt. Alle blev spurgt om a-kassernes beskæftigelsesindsats overfor deres ledige medlemmer.

Dataindsamlingen foregik i sommeren 2008 og 28 ud af på daværende tidspunkt 29 a-kasser deltog (1 deltog ikke pga. omstruktureringer i a-kassen). For både gruppen af mellemledere og medarbejdere blev der udtrukket en stikprøve med respondenter fordelt på de 28 a-kasser. Medarbejderne blev udvalgt efter, at de skulle forestå samtaler med ledige medlemmer, det vil sige medarbejdere der vejleder, afholder rådigheds- og CV-samtaler og laver jobformidling. Medarbejdere med rene administrative opgaver og uden medlemskontakt blev fravalgt (Thuesen m.fl. 2009:50). Der var 1290 medarbejdere i den oprindelige stikprøve, som løbende blev revideret bl.a. fordi nogle var blevet udtrukket forkert eller fordi de var irrelevante for undersøgelsen. Den endelige stikprøve bestod af 1189 medarbejdere (SFI Survey 2008:3). Svarprocenten i medarbejderskemaet var på 61,2 svarende til 728 besvarelser (SFI Survey 2008:11). SFI angiver selv om den lave svarprocent, at det enten er et udtryk for, at medarbejderen har svært ved at afsætte tid til det i en ellers travl hverdag, at de ikke har ønsket at prioritere det eller at de har været forbeholdne overfor at besvare det, fordi de kort tid forinden havde fået kritik af Rigsrevisionen i en evaluering (Thuesen m.fl. 2009:50). Der er en del forskel på, hvor mange procent af de udtrukne medarbejdere fra hver a-kasse, der har besvaret skemaet. I nogle a-kasse er det samtlige udtrukne, mens det i andre er under halvdelen (SFI 2008:11).

Medarbejderspørgeskemaet dækkede en række forskellige temaer, bl.a. medarbejdernes arbejdsvilkår, a-kassens beskæftigelsesindsats samt medarbejdernes holdninger til og vurderinger af de forskellige myndighedsopgaver, de løser og af de forskellige redskaber de kan og skal tage i anvendelse. Derudover blev de spurgt til deres tilgang til ledige, til ledelsen af beskæftigelsesindsatsen og til deres samarbejde med andre aktører og organisationer. Idet denne

undersøgelse var en del af et større forskningsprojekt gik en del af de anvendte spørgsmål igen fra tidligere undersøgelser (SFI Survey 2008:41).

Idet det er uklart, hvordan SFI har udvalgt stikprøven, ligesom der synes at være stor forskel på, hvor stor en del af de udtrukne medarbejdere fra de forskellige a-kasser, der har svaret, har jeg valgt at foretage en vægtning af datamaterialet og jeg har valgt at vægte på to forskellige måder. Resultater fra begge vægtninger er angivet i tabellerne i kapitel 5 og er angivet som 'vægtet ligeligt' eller 'vægtet efter a-kassestørrelse'.

'Vægtet ligeligt' afspejler en vægtning, hvor svarene fra medarbejderne fra samtlige a-kasser er vægtet ens, dvs. at hvis der eksempelvis er en a-kasse, hvor der er 10 medarbejdere, der har svaret, så tæller deres svar med samme vægt som i en a-kasse, hvor 50 eller 100 medarbejdere har svaret. Denne vægtning er foretaget for at give lige plads til svar fra de forskellige a-kasser og her kan man argumentere for, at hvis ikke der er vægtet, så kan svarene fra én a-kasse, hvor der er særligt mange medarbejdere, der har besvaret skemaet dominere over svarene fra en anden a-kasse, hvor færre har besvaret skemaet. Denne måde at vægte på ser derfor hver a-kasse som en enhed og hvor svarene fra hver af disse enheder tæller ens. Vægtningen er mere konkret foretaget ved først at regne ud, hvor meget hver a-kasses svar skal vægte. Fordi svarene fra hver a-kasse skal tælle ens og der er 28 a-kasser, skal de hver især tælle cirka 3,5% (fordi 28*cirka 3,5=100). Dernæst er beregnet, hvor mange procent svarene fra hver a-kasse udgør i datasættet. Hvis svarene udgør mindre end 3,5% er de blevet vægtet op, så de udgør 3,5% af svarene og hvis svarene udgør mere end 3,5% er de blevet vægtet tilsvarende ned.

'Vægtet efter a-kassestørrelse' er en vægtning af svarene ift. hvor stor a-kassen reel er, hvor svarene fra medarbejdere i en a-kasse er vægtet ud fra hvor stor en andel af medlemmer, a-kassen har i virkeligheden. Dvs. at svarene fra medarbejdere i en a-kasse som eksempelvis har 10% af samtlige a-kassemedlemmer tæller mere end svarene fra en a-kasse som eksempelvis har 2 % af medlemsskaren. Ved at vægte på denne måde afspejler svarene fra hver a-kasse populationen, idet svar fra de store a-kasser vægter mere end svarene fra de mindre a-kasser. Her bliver svarene mere repræsentative for den samlede populationen af a-kasser. Denne vægtning er foretaget ved først at regne ud, hvor mange procent medlemmer hver a-kasse har, som er sammenholdt, med hvor stor en procentdel a-kassen udgør i datasættet. Hvis en a-kasse vægter mere i datasættet end i virkeligheden er deres svar vægtet ned og hvis den omvendt vægter mindre i datasættet end i virkeligheden er svarene vægtet op.

Bilag 10: oversigt over empiri der anvendes i caseanalyserne

Dette bilag er en oversigt over den empiri, der er indsamlet i de fem a-kasser, som deltog i delundersøgelse 3/det multiple casestudie. Det drejer sig dels om 16 interviews, observationer i a-kasserne og af forskelligt dokumentmateriale, som enten er hentet fra a-kassernes hjemmesider eller udleveret i forbindelse med besøget i a-kassen.

Interviews:

Interview 1: HR- og Kommunikationschef i AAK, 2. februar 2011
Interview 2: Teamleder/Chefkonsulent på regionskontor i AAK, 2. februar 2011
Interview 3: Teamleder/Chefkonsulent på regionskontor i AAK (2. interview), 2. februar 2011

Interview 4: Administrerende direktør i FTF-A, 11. januar 2011
Interview 5: Regionschef på regionskontor i FTF-A, 26. januar 2011
Interview 6: Teamleder i front office på regionskontor i FTF-A, 23. februar 2011

Interview 7: Forretningsfører i 3FA, 11. januar 2011
Interview 8: A-kasseleder i lokalafdeling i 3FA, 11. januar 2011
Interview 9: Vejleder i lokalafdeling i 3FA, 23. marts 2011

Interview 10: Forretningsfører i EAK, 23. marts 2011 (+interview 10b
Interview 11: A-kasseleder og frontlinjemedarbejder i lokalafdeling i EAK, 31. marts 2011

Interview 12: Arbejdsmarkedschef i Kristelig A-kasse, 13. december 2010
Interview 13: A-kasseleder på lokalkontor i Kristelig A-kasse, 21. december 2010
Interview 14: A-kasseleder på lokalkontor i Kristelig A-kasse (2. interview), 16. februar 2011
Interview 15: Jobkonsulent 1 på lokalkontor i Kristelig A-kasse, 21. december 2010
Interview 16: Jobkonsulent 2 på lokalkontor i Kristelig A-kasse, 21. december 2010

Bilag 10: oversigt over empiri der anvendes i caseanalyserne (fortsat)

Observationer:

Observation 1: AAK Regionskontor, 8. februar 2011
Observation 2: FTF-A Regionskontor, 26. januar 2011
Observation 3: FTF-A Regionskontor, 23. februar 2011
Observation 4: 3FA Lokalkontor, 10. januar 2011
Observation 5: 3FA Lokalkontor, 31. marts 2011
Observation 6: EAK Lokalkontor, 31. marts 2011
Observation 7: Kristelig A-kasse Lokalafdeling, 21. december 2010
Observation 8: Kristelig A-kasse Lokalafdeling, 16. februar 2011

Dokumentmateriale:

3FA:

- 3FA Vedtægter
- Arbejdspapir for Faglig Fælles A-kasse, dokument med a-kassens målsætninger (henvist til som 3FA Arbejdspapir)
- Forretningsfører Morten Kaspersens Mundtlige Beretning på Delegeretmøde i 2007 i forbindelse med forbundets kongres (henvist til som 3FA MB 2007)
- Forretningsfører Morten Kaspersens Mundtlige Beretning på Delegeretmøde i 2010 i forbindelse med forbundets kongres (henvist til som 3FA MB 2010)
- 3F Skriftlig Kongresberetning 2007-2010, udgivet i forbindelse med forbundets kongres i 2010 (henvist til som 3F SK 2010)
- 3F Fagligt og Politisk Grundlag 2010-2013 (Henvist til som 3F FPG 2010)
- 3FA Lokalafdeling Årsberetning 2010
- 3FA Lokalafdeling Årsberetning 2011

EAK:

- Vedtægter Elfagets Arbejdsløshedskasse, 2008 (henvist til som EAK Vedtægt 2008)
- Elfagets A-kasse Beretning 2006-2009, udgivet i forbindelse med forbundets kongres i 2010, er en skriftlig beretning (henvist til som EAK B 2010)
- Dansk Elforbund Arbejdsmarkedspolitisk udtalelse 2010, forbundets mundtlige beretning fra kongres 2010, (henvist til som DEF AU 2010)

Bilag 10: oversigt over empiri der anvendes i caseanalyserne (fortsat)

Dokumentmateriale (fortsat):

FTF-A:

- FTF-A under forandring – en undersøgelse af medlemsorganisationernes oplevelse af FTF-A, besøgsrunden 2007 (henvist til som FTF-A 2007)
- FTF-A Årsberetning 2004/2006 (henvist til som FTF-A Å 2006)
- FTF-A Årsberetning 2007/2008 (henvist til som FTF-A Å 2008)
- FTF-A Årsberetning 2009/2010 (henvist til som FTF-A Å 2010)
- FTF-A Vedtægter
- Formandens mundtlige beretning ved FTF-A's 18. ordinære delegeretmøde i 2010 (henvist til som FTF-A MB 2010)

AAK:

- AAK Årsberetning 2007/2008 (henvist til som AAK Å 2008)
- AAK Årsberetning 2008/2009 (henvist til som AAK Å 2009)
- AAK Årsberetning 2009/2010 (henvist til som AAK Å 2010)
- AAK Årsberetning 2010/2011 (henvist til som AAK Å 2011)

Kristelig A-kasse:

- Kristelig A-kasse Vedtægt 2008
- Diverse informationer fra www.krifa.dk.

Bilag 11: Interviewguide til lederinterviews

Idet hver interviewguide er tilpasset de forskellige a-kasser/interviewpersoner, er der udarbejdet forskellige interviewguides til hvert interview. Hver interviewguide følger dog den samme struktur og har de samme overordnede temaer med enslydende spørgsmål og så er der suppleret med spørgsmål, som er udarbejdet til den enkelte a-kasse/interviewperson ud fra det kendskab, jeg på forhånd havde til a-kassen. Interviewguiden nedenfor er den interviewguide, som blev brugt til lederinterviewet i Elfagets A-kasse. Den viser de forskellige temaer og spørgsmål, som går igen i samtlige interviews samt de spørgsmål, som er stillet specifikt til a-kassen (fx dem under temaet 'forandringer/justeringer/nye tiltag').

Om IP:

- Forretningsfører, valgt?
- Forretningsfører, hvor længe?
- Arbejdsopgaver?

Om a-kassen:

- Hvordan er a-kassen bygget op?
    - Hovedkontor
        - Hvilke funktioner?
        - Og hvilke arbejdsopgaver?
        - Hvilke ansatte?

    - Lokalafdelinger?
        - Både bestående af en a-kasseafdeling og en faglig afdeling?
        - Hvilke opgaver varetager den lokale a-kasseafdeling?
            - Samtaler med ledige?
            - Medlemsadministration?
            - Beregninger af dagpengesatser?

    - Hvor selvstændige er lokalafdelingerne?
        - Hvor meget autonomi har de enkelte afdelinger og hvor meget udstikkes fra centralt hold?
        - Kan de enkelte afdelinger tilrettelægge indsatsen overfor ledige medlemmer som de vil?

- Sådan mere generelt, hvordan er så sammenhængen mellem a-kassedelen og den faglige del (både på lokalkontorerne og mere centralt)?
    - Opfattes a-kassen som en integreret del af fagforeningen/som en afdeling i fagforeningen?
    - Hvad betyder det for arbejdet i a-kassen, at den er knyttet tæt til den faglige organisation? Giver det nogle fordele?

- Arbejder man i a-kassen aktivt for, at a-kassemedlemmer også er medlemmer er fagforeningen om omvendt?

A-kassens historie:

- Forbundet blev oprettet i 1904, hvornår kom a-kassen til?
- Har der historiske set været vigtige forandringer i a-kassens historie?
    - Sammenlægninger?
    - Nye typer af medlemmer?
    - Store medlemstab?

Om medlemmerne:

- Elektrikere?
- Faglærte? Korte videregående uddannelser?
- En kraftig stigning i ledigheden i de senere år? (fra 0,4% til 6%).
- Er det bestemte typer af medlemmer, der bliver ledige?
- Kort- eller langtidsledighed?

Værdier, grundholdninger, selvforståelse m.v.:

- Hvilken forståelse har man i Elfagets a-kasse om, hvad en a-kasse skal være og hvilken funktion, den skal udfylde?
    - Forsikringsselskab eller noget mere?
    - Medlemsadvokat?
    - Den mundtlige årsberetning: 'Sikre arbejdsløse en værdig tilværelse, som indeholder en løn til at leve af, tillid i stedet for mistillid og arbejde i stedet for kontrol'.

Målsætninger og strategier:

- Har I nogen målsætninger om, hvad a-kassen skal opnå i de kommende år?
- Og nogle strategier til at opnå disse mål?

Forandringer/justeringer/nye tiltag:

- Jeg har læst i jeres årsberetning fra 2006-2009, at I har gjort forskellige ting for at ruste jer bedre til nogle af de forandringer, der er sket. Dem vil jeg gerne tale lidt mere om.

    - I skriver bl.a. at I ofte fremhæves som dyre og ineffektive sammenlignet med de gule a-kasser, men at man i den fortælling glemmer at fortælle, at der er en anden service og nogle andre muligheder i en a-kasse som jeres sammenlignet med de gule. Som et modtræk har I forsøgt at være der som medlemmernes organisation og forsøgt at være på forkant med nogle udviklinger. Kan du uddybe?
        - Har I haft strategier om at synliggøre jer selv mere, fx ligesom 3f og 3fa?
    - I er begyndt at optage selvstændige. Hvorfor?
        - (årsberetningen, en konstatering af at flere medlemmer ønskede at blive selvstændige og ønskede ikke at forlade det faglige fællesskab)

    - Partnerskabsaftaler/partnerskabsstrategi, hvorfor?

    - Udbygning af den digitale medlemsservice. Er det vigtigt for jer at udvikle? Hvorfor?
    - Nyt IT-system. Modulus. Hvorfor? Lette administrationen?
    - Har I en strategi om, at mere og mere skal foregå digitalt fremover? Hvorfor?
        - Frigive ressourcer til medlemsservice?

    - Jobmultimeter, jobbørsen

- Udover de forandringer/nye tiltag vi har talt om, har der så været mere organisatoriske forandringer i a-kassen?
    - Har I eksempelvis lukket lokalafdelinger?
    - Uddannet medarbejdere?
    - Ansat nye typer af medarbejdere?
    - Organiseret arbejdet på en ny måde?
    - Ny måde at lede på?
    - Osv.

Myndighedsrollen/myndighedsopgaverme

- Hvad er jeres syn på de aktive beskæftigelsespolitiske opgaver, som I løser på vegne af staten?
    - Hvad er fx holdningen til, at I skal afholde CV-samtaler og indenfor 3 uger?
    - Hvad er fx jeres holdning til de tremånedlige rådighedssamtaler?
    - Fokus på job i samtaler med ledige?
    - Fokus på at de skal søge ud af brancherne?
    - Sygefraværssamtaler
    - Osv.

- Hvad betyder det for arbejdet i a-kassen, at der er uforholdsvis mange regler, der skal administreres, der er meget papirarbejde og at der kommer flere og flere opgaver til?
    - Ressourcekrævende?
    - Hvordan håndteres dette?
    - Prioriteres noget frem for noget andet?
    - I årsberetningen står der at lokalafdelingerne har måtte lave nogle omprioriteringer for at kunne følge med. Hvilke?

- Hvordan har I det med, at der føres tilsyn med jeres arbejde på den måde, som det føres? Her tænker jeg på at I måles meget på rettidighed af bestemte samtaler og ikke så meget på indholdet i det, I laver.
- Er det vigtigt for jer at overholde rettidighederne ift. samtalerne?

- Er det altid muligt for jer at overholde rettidighederne?
    - Jeg kan se i årsberetningen, at I til tider er nede på mellem 70 og 80 % på CV-samtalerne. Er der bestemte årsager til dette?

- Er der tidspunkter, hvor I forsøger at udfordre de regler/den lovgivning I skal administrere?
    - Jeg læste i årsberetningen, at I valgte at trodse reglen om de fire jobs om ugen. Hvorfor? Er det sket med andre regler også?

Markedsrollen:

- Der er kommet en øget konkurrence mellem a-kasserne i de senere år. Gør I jer overvejelser om, hvordan I kan komme til at stå bedre i konkurrencen med andre a-kasser?
    - Har I overvejelser om at konkurrere på pris?
    - Tænker I over at udvikle produkter og tilbud som andre a-kasser ikke har?

- Gør I jer overvejelser omkring markedsføring?
    - Bruger I eksempelvis sociale medier?
    - Reklamer (som andre a-kasser benytter sig af?)
    - Hvervning?

- Hvordan ser I på de andre a-kasser – ses de som konkurrenter eller mulige samarbejdspartnere?

- Har I samarbejde med andre a-kasser? Om hvad?

- Er I begyndt at tænke mere over tilfredsheden hos jeres medlemmer eller har det altid været et fokusområde hos jer?

Bilag 12: Interviewguide til personale i lokalafdelinger

Som beskrevet under bilag 11 er der udarbejdet forskellige interviewguides til de forskellige a-kasser/interviewpersoner, men hvor de forskellige guides følger samme struktur og samme temaer. I dette bilag er et eksempel på en interviewguide, som er anvendt på lokalt plan i Elfagets a–kasse. Idet interviewpersonen både fungerer som leder af a-kassen og som frontlinjemedarbejder er der i denne guide både spørgsmål til ledelse og til frontlinjearbejdet.

Om lokalafdelingen:

- Hvordan er afdelingen opbygget?
    - Består af faglig afdeling og a-kasseafdeling?
    - Hvordan er koblingen?

- Hvor mange ansatte og hvem?
    - Valgte eller ansatte?

- Satellitkontorer?

- Hvilken geografisk del dækkes?

- Hvor længe har lokalafdelingen eksisteret?
- Har den forandret sig over tid? Sammenlægninger?
    - Ny todelt struktur i 2003

- Hvilke arbejdsopgaver løses i lokalafdelingen?
    - Al medlemskontakt
    - Udbetaling af ydelser?
    - Kontingentadministration?

- Hvordan er koblingen til hovedkontoret?
    - Løses nogle opgaver af hovedkontoret?
        - VEU
        - Udmeldinger
    - Udstikkes der retningslinjer fra centralt hold?
    - Er der normalt overensstemmelse mellem de retningslinjer, der kommer ud fra centralt hold og det man lokalt har et ønske om at gøre?
    - Hvor meget frihed er der i lokalafdelingerne til at tilrettelægge arbejdet?

- Hvordan adskiller denne lokalafdeling sig fra andre lokalafdelinger?

Medlemmer:

- Hvor mange medlemmer i lokalafdelingen?
- Er det typisk, at medlemmerne både er medlem af fagforeningen og af a-kassen?
- Hvor mange ledige?

- Er det nogle bestemte medlemmer, der bliver ledige (fra bestemte virksomheder eller bestemte typer af jobs?)
- Hvor længe er de typisk ledige?
- Er det vanskeligt for jeres ledige medlemmer at finde arbejde for tiden?
- Har I haft stigning eller fald i andelen/antallet af ledige i a-kassen på lokalt plan?

Om a-kassens arbejde/indsats overfor ledige:

- Hvordan ser et forløb ud for en ledig her i a-kassen? Forklar processen:
    - Kontakt ved nyledighed?
    - CV-samtale
        - Hvad sættes der fokus på?
        - Gennemgang af rettigheder og pligter?
        - Godkendelse af CV, hjælp til CV?
    - Rådighedssamtaler hver tredje måned
        - Hvad sættes der fokus på?
        - Bagudrettet – hvad er der sket siden sidst – eller fremadrettet?

- Bruger I jobsøgningsskemaer og plan for jobsøgning?
    - Hvornår I forløbet?
    - Hvor aktiv en del er plan for jobsøgning? Noget som ledige selv udfylder, noget de ser eller et redskab du bruger?
    - IP på hovedkontor fortalte, at I har udarbejdet en ny plan for jobsøgning, hvorfor? Og hvad er der lavet om?

- Hvad er jeres praksis i forhold til jobsøgning?
    - Pålægges ledige at søge to jobs om ugen?
    - Har det altid været jeres praksis? (andre har opponeret mod det, er det også sket her?)

- Finder der konkret jobformidling sted?
    - IP på hovedkontor fortalte, at I har tæt kontakt til arbejdsgivere?

- Indkaldes der til andre møder end de lovpligtige? Kurser, workshops?

Tilgang:

- Kan du sige lidt om, hvad der i din og afdelingens forståelse af, hvad der er for en funktion eller rolle som a-kassen har? Hvad er a-kassens vigtigste opgave efter din mening?

- Hvordan spiller det ind på jeres arbejde eller indsats, at I som a-kasse er en del af en fagforening? Giver det jer et specielt eller særligt fokus eller blik på det arbejde, I laver?
    - Fokus på overenskomstmæssige forhold?
    - Fokus på rettigheder?
    - Værne om retssikkerhed? Ordentlig behandling?

- Gør I jer også nogle tanker om, hvordan I gerne vil møde jeres ledige medlemmer, når de kommer til møde i a-kassen? Hvad skal de opleve?

- Når du har kontakt med ledige, hvad er så væsentligt?

    - Sætte den lediges behov og ønsker i centrum?
    - Disciplin?
    - Rådgivning?
    - Motivering?
    - Stille krav?

- Som a-kassens frontlinje repræsenterer I på en og samme tid en kontrolfunktion såvel som en servicefunktion, idet I skal kontrollere, om ledige lever op til lovens krav, men I skal samtidig yde dem en hjælp og en vejledning i forhold til at komme i arbejde. Gør I jer overvejelser om, hvordan man håndterer at have begge funktioner?

- Ser du dig selv mest som statens forlængede arm eller mest som en medlemsadvokat?

- Kan du sætte mig ind i, hvad der er jeres tilgang til eller praksis for at give sanktioner. Hvornår gives der sanktioner?
    - Udeblivelse fra møder?
    - Hvis man ikke har søgt jobs?

- Hvad gør du eksempelvis i en situation, hvor et ledigt medlem ikke har søgt det antal jobs, vedkommende er blevet pålagt?

- Hvad gør du eksempelvis, hvis du sidder overfor et medlem, som har nogle personlige problemer og som har vanskeligt ved at leve op til de forskellige krav og pligter, der er?

Myndighedsopgaverne:

- Hvordan er dit syn på de lovpligtige opgaver, I skal udføre? CV, rådighed osv. Er de meningsfulde eller er det noget I gør, fordi I er det pålagt?

- Hvad med de redskaber, I har til rådighed – plan for jobsøgning, CV'et og jobskemaerne?
    - Hæmmer eller fremmer det indsatsen?
    - Ser du det som kontrolforanstaltninger oppefra?
    - Som stressende eller belastende for dig arbejde?

- Hvad betyder det for arbejdet i a-kassen, at der er forholdsvis mange regler, der skal administreres, der er meget papirarbejde og der kommer flere og flere opgaver til?
    - Ressourcekrævende?
    - Hvordan håndteres det?
    - Prioriteres der mellem opgaver?
    - Gruppemøder frem for individuelle møder?
    - IP Hovedkontor: de faglige ansatte hjælper a-kassen ved spidsbelastninger

- Hvordan påvirker det jer, at der føres tilsyn med jeres arbejde på den måde, som det føres? Her tænker jeg fx på, at I måles på rettidighed og ikke så meget på indholdet?
    - Er det vigtigt for jer at håndhæve rettidigheden?

- Føler I jer kritiseret eller at der er mistillid til jeres arbejde eller har I forståelse for den styring, I er underlagt?

- Forsøger I at udfordre eller omforme nogle af de lovpligtige opgaver, i løser, fordi det I jeres tilfælde ikke giver mening?
    - Giv evt. eksempel
    - 4 jobs om ugen

- Hvis I havde mere frihed til selv at tilrettelægge forløb og indsatser for ledige, ville I så gøre noget anderledes/anvende andre redskaber end dem I allerede har?

Markedsrollen:

- Tænker du over, at i som a-kasse er i konkurrence med de andre a-kasser? Er det noget, der fylder I jeres hverdag?

- Hvilket syn har I på andre a-kasser? Ser I dem som samarbejdspartnere eller konkurrenter? Er nogle større konkurrenter end andre (DLA, KRIFA, 3fa, Metal)?

- Er I, efter konkurrencen blev givet fri tilbage i 2002, begyndt at fokusere mere på at gøre jeres medlemmer tilfredse? (flere a-kasser giver udtryk for, at de tidligere har dvælet i, at medlemmerne ikke flyttede og derfor har man ikke været så bevidst om at servicere medlemmerne)

- Er I begyndt at tænke mere over, hvordan I kan tilbyde noget, andre ikke tilbyder?
    - Nye produkter? Lønsikring?
    - Tilbud andre ikke har?
    - Bedre behandling?
    - Bedre service?

- Tænker I mere over at være udadvendte ift. jeres omgivelser for at få flere medlemmer?
    - Hvervning?
    - Opsøgende arbejde på uddannelsesinstitutioner, arbejdspladser osv.?

Forandringer og overensstemmelsen mellem lokalafdeling og hovedkontor:

- Da jeg talte med IP på hovedkontor, fortalte han mig, at der i de senere år er blevet arbejdet meget med digitalisering og effektivisering, flere ting skal automatiseres, I har fået et nyt elektronisk system, der bliver mere selvbetjening for medlemmerne og flere blanketter bliver elektroniske. Hvordan har disse processer eller forandringer været set med lokalafdelingens øjne?

- Noget andet IP fortalte mig var a-kassens involvering i partnerskabsstrategien. Men jeres lokalafdeling har valgt ikke at deltage. Hvorfor?

- Er der i Elfagets a-kasse rum til, at lokalafdelingerne kan være forskellige og fravælge eller tilvælge, det man ønsker? Fx ligesom at I kan fravælge at deltage i partnerskabsstrategien?

Bilag 13: rådighedsbekendtgørelse

(den rådighedsbekendtgørelse som a-kasserne var underlagt på tidspunktet for indsamling af empiri i a-kasserne)

Bekendtgørelse om rådighed

I medfør af § 52 f, § 57, stk. 5, § 62, stk. 6, § 62 a, stk. 4, § 62 b, stk. 3, og § 65, stk. 5, i lov om arbejdsløshedsforsikring m.v., jf. lovbekendtgørelse nr. 874 af 11. september 2005, som ændret ved lov nr. 449 af 22. maj 2006, lov nr. 404 af 8. maj 2006 og lov nr. 1384 af 21. december 2006 og lov nr. 176 af 27. februar 2007, fastsættes efter forhandling med Beskæftigelsesrådet:

Kapitel 1

Område og begreber mv.

§ 1. Reglerne i denne bekendtgørelse omfatter medlemmer af en a-kasse, som
1) anmoder om eller får udbetalt dagpenge, herunder supplerende dagpenge,
2) afvikler en karantæne,
3) anmoder om at få udstedt efterlønsbevis eller
4) anmoder om at gå på efterløn.
Stk. 2. Bekendtgørelsen omfatter også medlemmer af en a-kasse med ret til dagpenge, som deltager i et tilbud, herunder medlemmer som modtager aktiveringsydelse efter bekendtgørelse om ydelser under aktivering.

§ 2. Ved »jobcenteret« forstås i denne bekendtgørelse staten i jobcenteret.
Stk. 2. Ved »anden aktør« forstås en anden offentlig eller privat samarbejdspartner, som jobcenteret har indgået aftale med, jf. lov om ansvaret for og styringen af den aktive beskæftigelsesindsats.
Stk. 3. Ved »jobsamtale« forstås alle samtaler, som jobcenteret indkalder medlemmet til hos jobcenteret eller anden aktør.
Stk. 4. Ved »tilbud« forstås tilbud efter lov om en aktiv beskæftigelsesindsats.
Stk. 5. Ved »aktivitet« forstås aktivitet efter lov om en aktiv beskæftigelsesindsats.
Stk. 6. Ved »formidlingssamtale« forstås samtaler, som a-kassen indkalder medlemmet til med henblik på formidling af arbejde.
Stk. 7. Ved »CV-samtale« forstås samtaler, som a-kassen har indkaldt medlemmet til om oprettelse, godkendelse eller vedligeholdelse af CV'et.

Kapitel 2

Generelle rådighedsbetingelser

§ 3. Et ledigt medlem kan kun få dagpenge, hvis medlemmet står til rådighed for arbejdsmarkedet.

Bopæl og ophold

§ 4. Et medlem skal have bopæl og opholde sig i Danmark, jf. dog forordning (EØF) nr. 1408/71, artikel 71 a, i, og 71 b, ii.

§ 5. Et medlem kan få dagpenge under arbejdssøgning i et andet land, hvis medlemmet inden afrejsen godtgør over for a-kassen at have en aftale med en arbejdsgiver om en ansættelsessamtale i det andet land. Medlemmet skal give meddelelse om opholdets varighed til jobcenteret og a-kassen før rejsen. Medlemmet skal komme tilbage til Danmark inden for 5 dage.

Registrering som arbejdssøgende

§ 6. Et medlem skal være registreret som arbejdssøgende hos jobcenteret for at kunne få dagpenge. Medlemmet skal være registreret i hele den periode, medlemmet anmoder om dagpenge for. Medlemmet anses for registreret, når registreringen er sket i det fælles datagrundlag for beskæftigelsesindsatsen. Et medlem kan ikke opfylde betingelsen om at være registreret ved kun at oprette et CV, jf. § 10, stk. 4.
Stk. 2. Har medlemmet ikke fået dagpenge, kan a-kassen udbetale dagpenge for en periode med manglende registrering, jf. stk. 1, hvis
1) medlemmet har et datostemplet dagpengekort eller bekræftelse på digital registrering, som viser, at medlemmet skulle have været registreret i perioden, eller

2) den manglende registrering skyldes a-kassens forhold eller forhold hos jobcenteret, som jobcenteret eller Arbejdsmarkedsstyrelsen har bekræftet.
Stk. 3. Udbetaling efter stk. 2 kan ske, hvis medlemmet ikke har kunnet hindre eller afhjælpe den manglende registrering, og de øvrige betingelser for at udbetale dagpenge i perioden er opfyldt.
Stk. 4. Udbetaling af dagpenge efter stk. 2 til et ledigt medlem kan dog først ske, når medlemmet er registreret som arbejdssøgende, jf. stk. 1.
Stk. 5. Når betingelserne i stk. 3 er opfyldt, kan direktøren for Arbejdsdirektoratet give tilladelse til, at a-kassen udbetaler dagpenge.

Overtagelse af arbejde

§ 7. Et medlem skal kunne overtage arbejde ved arbejdstids begyndelse dagen efter, at arbejdet er formidlet af jobcenteret, a-kassen eller anden aktør.
Stk. 2. Kravet om varslet kan fraviges for et medlem, hvis jobcenteret eller a-kassen på forhånd har orienteret medlemmet herom.
Stk. 3. Medlemmet skal kunne møde til jobsamtaler, formidlingssamtaler, CV-samtaler, rådighedssamtaler samt til aktiviteter og tilbud dagen efter, at medlemmet har modtaget indkaldelse hertil fra jobcenteret, a-kassen eller anden aktør.
Stk. 4. Stk. 3 gælder også for arbejde som vikar i forbindelse med jobrotation i henhold til lov om en aktiv beskæftigelsesindsats.

§ 8. Et medlem skal kunne overtage rimeligt arbejde med fuld sædvanlig arbejdstid på de vilkår, som er almindelige inden for det pågældende faglige område. For deltidsforsikrede er fuld sædvanlig arbejdstid 30 timer om ugen.
Stk. 2. Rimeligt arbejde omfatter alt arbejde, som medlemmet kan varetage. Arbejdet er også rimeligt, hvis medlemmet kan varetage det efter et kortere uddannelsesforløb, og medlemmet får tilbudt den fornødne oplæring i forbindelse med formidlingen.

§ 9. Et medlem skal som udgangspunkt kunne overtage arbejde med en samlet daglig transporttid på op til 3 timer med offentlige transportmidler. Efter 3 måneders sammenlagt ledighed skal medlemmet kunne overtage arbejde med en samlet daglig transporttid på mere end 3 timer med offentlige transportmidler.
Stk. 2. Et medlem skal i særlige situationer kunne overtage arbejde med en samlet daglig transporttid på op til 4 timer med offentlige transportmidler.
Stk. 3. Et medlem, der er mellem- eller højtuddannet, skal uanset daglig transporttid kunne overtage arbejde, hvis det er nødvendigt for at få ledige stillinger besat med kvalificeret arbejdskraft.
Stk. 4. Hvis et medlem bor i et område, hvor det er nødvendigt med længere transporttid end sædvanligt, må medlemmet acceptere denne transporttid.

Jobsøgning og CV

§ 10. Et medlem skal søge arbejde, jf. §§ 8 og 9, og deltage i kurser og andre tilbud, der øger mulighederne for at få arbejde.
Stk. 2. Medlemmet skal også søge konkrete job efter pålæg af jobcenteret, a-kassen eller anden aktør.
Stk. 3. Medlemmet skal søge arbejde på den måde, der er sædvanlig inden for det pågældende faglige område. Medlemmet skal endvidere søge helårsarbejde med fuld sædvanlig arbejdstid.
Stk. 4. Medlemmet skal senest 1 måned efter registreringen som arbejdssøgende oprette et CV og gøre det tilgængeligt på Jobnet. Medlemmet skal herefter sikre sig, at oplysningerne i CV'et til enhver tid er korrekte og fyldestgørende.

Konsekvenser

§ 11. Et medlem kan ikke få dagpenge, så længe medlemmet ikke har bopæl og opholder sig i Danmark, jf. § 4, ikke er registreret som arbejdssøgende, jf. § 6, eller ikke kan overtage arbejde eller deltage i samtaler, aktiviteter eller tilbud, jf. §§ 7-9.
Stk. 2. A-kassen kan ud fra en konkret rådighedsvurdering, jf. § 24, træffe afgørelse om, at medlemmet skal opfylde et arbejdskrav, jf. § 29, for igen at kunne få dagpenge.

Kapitel 3

Rådighedsforpligtelsen i særlige situationer

Tilbud

§ 12. Et medlem, der deltager i en aktivitet eller et tilbud, skal søge arbejde, jf. § 10, og kunne overtage arbejde med dags varsel, medmindre jobcenteret har fraveget kravet, eller andet følger af bekendtgørelse om en aktiv beskæftigelsesindsats.
Stk. 2. Medlemmet har også pligt til at møde til samtaler, som jobcenteret, a-kassen eller anden aktør indkalder til.

Orlov

§ 13. Et medlem kan stå til rådighed for arbejdsmarkedet i resten af en orlovsperiode fra et arbejde, hvis perioden er over 4 uger, og medlemmet ikke har mulighed for at genoptage arbejdet med det samme.
Stk. 2. Et medlem kan stå til rådighed for arbejdsmarkedet imellem to perioder med barselorlov, hvis perioden er over 4 uger.

Borgerligt ombud mv.

§ 14. Et medlem kan stå til rådighed for arbejdsmarkedet, selvom medlemmet har borgerligt ombud eller andet hverv i det offentliges interesse, som begrænser muligheden for at overtage arbejde.

Kapitel 4

Supplerende dagpenge og frigørelsesattest

§ 15. Et medlem, der arbejder på nedsat tid, kan få supplerende dagpenge, hvis arbejdsgiveren ikke har krav på et opsigelsesvarsel.
Stk. 2. Når arbejdsgiveren har krav på et opsigelsesvarsel, kan der udbetales supplerende dagpenge,
1) hvis medlemmets nedsatte arbejdstid til enhver tid kan placeres, så arbejdstiden ikke er til hinder for overtagelse af andet arbejde, eller
2) hvis arbejdsgiveren erklærer at ville se bort fra opsigelsesvarslet i tilfælde af, at medlemmet opnår arbejde med en længere arbejdstid. Arbejdsgiverens erklæring skal foreligge på en frigørelsesattest, fremgå af arbejdsgiverens meddelelse om arbejdsfordeling eller fremgå af ansættelseskontrakten.
Stk. 3. En arbejdsgiver anses for at have krav på et opsigelsesvarsel i alle tilfælde, hvor der i et ansættelsesforhold som udgangspunkt gælder et opsigelsesvarsel fra den ansattes side i henhold til lov eller kollektiv overenskomst eller aftale.
Stk. 4. Medlemmet kan få supplerende dagpenge fra ansættelsesforholdets første dag, når dokumentation for, at arbejdsgiveren vil se bort fra et opsigelsesvarsel, er modtaget i a-kassen senest 5 uger efter, at ansættelsesforholdet er begyndt. De 5 uger regnes fra og med den dag, arbejdsgiveren har krav på et opsigelsesvarsel. Hvis a-kassen har modtaget dokumentationen efter udløbet af 5-ugers-fristen, kan medlemmet tidligst få supplerende dagpenge fra den dag, a-kassen modtog dokumentationen.

Kapitel 5

Forbehold af arbejdskraft

§ 16. Et medlem må ikke forbeholde sin arbejdskraft for
1) sæsonarbejde,
2) en bestemt arbejdsgiver eller
3) en bestemt arbejdsplads.

§ 17. Når et medlem melder sig ledig efter et arbejde omfattet af § 16, skal a-kassen vurdere medlemmets rådighed for arbejdsmarkedet, jf. kapitel 9.

Kapitel 6

Manglende rådighed efter et afslag eller ophør

§ 18. Et medlem står ikke til rådighed, hvis medlemmet afslår et formidlet arbejde, afslår et tilbud eller en aktivitet, afslår en jobsamtale, ophører med sit arbejde eller ophører i et tilbud eller en aktivitet, hvis medlemmet fx skal
1) overtage andet arbejde,
2) begynde selvstændig erhvervsvirksomhed,
3) begynde på eller fortsætte en uddannelse,
4) gå på efterløn,
5) gå på børnepasningsorlov som ledig efter lov om børnepasningsorlov,
6) rejse til udlandet eller
7) flytte på grund af ægtefællens eller samleverens forhold.
Stk. 2. Stk. 1 gælder også udeblivelser og situationer, der kan sidestilles med afslag.
Stk. 3. Medlemmet kan igen få dagpenge fra det tidspunkt, hvor det dokumenteres, at forudsætningen for afslaget, ophøret eller udeblivelsen er bortfaldet.

Kapitel 7

Uddannelse

§ 19. Et medlem, som deltager i uddannelse, kan ikke få dagpenge, jf. dog stk. 2 og § 20.
Stk. 2. Et medlem, der står til rådighed for arbejdsmarkedet, kan bevare retten til dagpenge ved deltagelse i:
1) Uddannelse under 20 timer om ugen, hvis uddannelsen ikke giver ret til støtte efter lov om statens uddannelsesstøtte, i det omfang den udbydes som heltidsuddannelse.
2) Enkeltfagsundervisning på det gymnasiale niveau under 20 timer om ugen.
3) Undervisning svarende til folkeskolens 8.-10. klassetrin.
4) Aftenskoleundervisning, hvortil der ydes støtte i henhold til folkeoplysningsloven. Et medlem kan endvidere bevare retten til dagpenge under ligestillede kurser af op til 2 ugers varighed, der ikke er led i en kompetencegivende uddannelse.
5) Undervisning i op til 2 uger, hvis medlemmets faglige organisation, a-kasse, jobcenteret eller anden aktør arrangerer undervisningen med det formål at styrke medlemmets tilknytning til arbejdsmarkedet.
6) Uddannelse under lov om åben uddannelse og lov om universiteter, hvis medlemmet har gennemført en erhvervsmæssig uddannelse af mindst 18 måneders varighed. Dette gælder dog kun, indtil medlemmets ret og pligt til tilbud indtræder. Undervisningen må ikke kunne være led i en ny uddannelse for medlemmet. Undervisningens varighed må højst udgøre 6 timer om ugen eller svare til 1/3 studenterårsværk. Ved undervisning på mere end 6 timer om ugen skal medlemmet dokumentere, at undervisningen pr. uge højst svarer til 1/3 studenterårsværk.
7) Højskole- eller daghøjskoleforløb inden for de første 6 måneders sammenlagt ledighed, hvis medlemmet er under 25 år.
Stk. 3. Et medlem kan ikke få dagpenge for timer, hvor medlemmet modtager godtgørelse efter lov om godtgørelse ved deltagelse i erhvervsrettet voksen- og efteruddannelse eller uddannelsesstøtte for voksne efter lov om statens voksenuddannelsesstøtte.

§ 20. Et medlem, som ved ledigmeldelsen er fyldt 25 år, kan bevare retten til dagpenge under uddannelse på betingelse af, at undervisningen foregår efter kl. 16 eller på lørdage og søn- og helligdage, at medlemmet ikke er selvforskyldt ledig eller er udeblevet fra en samtale efter § 37 i bekendtgørelse om selvforskyldt ledighed, og at medlemmet enten
1) som fuldtidsforsikret i mindst 2 år før ledigheden i gennemsnit har haft lønarbejde i mindst 30 timer ugentligt samtidig med, at medlemmet har deltaget i uddannelsen,
2) som deltidsforsikret i mindst 2 år før ledigheden i gennemsnit har haft lønarbejde i mindst 20 timer ugentligt samtidig med, at medlemmet har deltaget i uddannelsen, eller
3) i mindst 2 år har udøvet selvstændig virksomhed i væsentligt omfang samtidig med, at medlemmet har deltaget i uddannelsen.
Stk. 2. Dagpenge efter stk. 1 kan i resten af studieforløbet udbetales i 444 timer for et fuldtidsforsikret medlem og 360 timer for et deltidsforsikret medlem.
Stk. 3. Perioden, inden for hvilken kravet om beskæftigelse i stk. 1 skal være opfyldt, forlænges med perioder med fravær på grund af
1) barselorlov efter lov om ligebehandling af mænd og kvinder med hensyn til beskæftigelse og barselorlov eller
2) sygdom, hvis den enkelte sygdomsperiode har haft en varighed på mere end 4 uger.
Stk. 4. Medlemmet skal på tro og love erklære, at kravet om beskæftigelse i stk. 1 er opfyldt.

§ 21. Et medlem kan stå til rådighed i en ledighedsperiode mellem to perioder i et uddannelsesforløb. Det gælder kun, hvis perioden er over 4 uger, jf. dog stk. 2. Der kan ikke udbetales dagpenge, hvis ledigheden skyldes uddannelsesstedets ferieperiode.
Stk. 2. Hvis medlemmet skal stå til rådighed under uddannelsen, kan medlemmet få ret til dagpenge i en periode mellem to dele af uddannelsesforløbet, selvom perioden er på under 4 uger.
Stk. 3. Et medlem kan stå til rådighed i en orlovsperiode fra en uddannelse. Medlemmet skal godtgøre, at medlemmet holder orlov fra uddannelsen. Der kan ikke udbetales dagpenge, hvis orlovsperioden er sammenfaldende med uddannelsesstedets ferieperiode, eller hvis orlovsperioden ikke er forenelig med uddannelsens opbygning og forløb.

Kapitel 8

Medlemmets oplysningspligt

§ 22. Et medlem skal oplyse a-kassen om sin rådighed, herunder om bopælsadresse, begrænsninger i rådigheden, jobsøgning, afslag på arbejde og arbejdsophør.
Stk. 2. Medlemmet skal oplyse a-kassen om deltagelse i uddannelse.
Stk. 3. Medlemmet skal i sit CV give fyldestgørende og korrekte oplysninger om tidligere beskæftigelse, uddannelse, kvalifikationer og øvrige forhold af betydning for formidlingen af arbejde. Medlemmet skal endvidere give jobcenteret og a-kassen adgang til sit CV på Jobnet.
Stk. 4. Medlemmet kan ikke få dagpenge, så længe medlemmet ikke har givet de oplysninger, som a-kassen har bedt om, jf. stk. 1-3.
Stk. 5. Dagpengene kan efterbetales, hvis medlemmet har stået til rådighed i den mellemliggende periode.
Stk. 6. Hvis et medlem ikke senest 1 måned efter registreringen som arbejdssøgende har et godkendt CV, og dette skyldes medlemmet, kan medlemmet ikke få dagpenge. Medlemmet kan igen få dagpenge, når medlemmet har et godkendt CV.

Pligter i forbindelse med kontrolbesøg

§ 23. Når et medlem er antruffet i forbindelse med et kontrolbesøg, og direktoratet vurderer, at der er tvivl om medlemmets rådighed, sender direktoratet en meddelelse herom til a-kassen. A-kassen skal herefter straks ved skriftlig og personlig meddelelse pålægge et medlem at oplyse, fra hvilket tidspunkt medlemmet ønsker at få dagpenge.
Stk. 2. Medlemmet kan tidligst få dagpenge fra den dag, hvor medlemmet retter henvendelse til a-kassen. Hvis medlemmet henvender sig til a-kassen straks efter modtagelsen af meddelelsen og anmoder om dagpenge fra et tidligere tidspunkt, kan medlemmet dog få dagpenge fra det tidligere tidspunkt.
Stk. 3. Stk. 2 gælder ikke, hvis den dag, medlemmet ønsker at få dagpenge fra, ligger mere end 14 dage efter, at medlemmet modtog meddelelsen efter stk. 1.

Kapitel 9

Rådighedsvurdering

§ 24. A-kassen skal undersøge og vurdere et medlems rådighed, hvis der opstår tvivl om rådigheden for arbejdsmarkedet.
Stk. 2. A-kassen skal notere alle oplysninger, der kan have betydning for medlemmets ret til dagpenge, herunder underretninger fra jobcenteret og oplysninger, som medlemmet selv giver.
Stk. 3. Bliver a-kassen bekendt med forhold, der gør det sandsynligt, at medlemmet ikke står til rådighed for arbejdsmarkedet, skal a-kassen standse udbetalingen af dagpenge til medlemmet, så længe a-kassen undersøger forholdet.

§ 25. A-kassen skal, senest hver gang medlemmet har haft 3 måneders sammenlagt ledighed, vurdere medlemmets rådighed ved et personligt fremmøde, jf. dog stk. 4.
Stk. 2. Under samtalen skal a-kassen som minimum sikre sig, at
1) medlemmet har gjort en indsats for at komme ud af ledigheden ved at søge arbejde på fuld tid som fuldtids- eller deltidsforsikret, herunder at medlemmet har søgt et tilstrækkeligt antal job og været realistisk i sin jobsøgning,
2) medlemmet har søgt konkrete job efter pålæg af jobcenteret, a-kassen eller anden aktør,
3) medlemmet har overholdt sin jobplan,
4) medlemmet har deltaget i kurser, tilbud og aktiviteter, som medlemmet er pålagt, eller som øger mulighederne for at få arbejde,
5) medlemmet har fulgt a-kassens tidligere pålæg eller vejledning,
6) medlemmets oplysninger i CV'et til enhver tid er korrekte og fyldestgørende,
7) medlemmet ikke har helbredsmæssige problemer, som forhindrer medlemmet i at overtage arbejde på fuld tid som fuldtids- eller deltidsforsikret, og
8) der ikke er andre faktiske eller retlige forhold, som forhindrer medlemmet i at overtage arbejde på fuld tid som fuldtids- eller deltidsforsikret.
Stk. 3. Hvis et medlem arbejder på nedsat tid med supplerende dagpenge og har kvalifikationer inden for et område, hvor der er mangel på arbejdskraft, skal a-kassen ved rådighedsvurderingen give medlemmet en frist på højst 4 uger til at dokumentere, at medlemmet søger arbejde på fuld tid som fuldtids- eller deltidsforsikret inden for dette område. A-kassen skal herefter vurdere medlemmets rådighed, jf. § 28, stk. 2.
Stk. 4. En ny 3-måneders-periode, jf. stk. 1, begynder fra det tidspunkt, hvor medlemmet har haft dokumenteret beskæftigelse i det omfang, der er nævnt i § 53, stk. 2 eller 6, i lov om arbejdsløshedsforsikring m.v.

§ 26. A-kassen skal vurdere et medlems rådighed, når jobcenteret giver underretning om, at medlemmet ikke har overholdt sine forpligtelser over for anden aktør.
Stk. 2. A-kassen skal i øvrigt vurdere et medlems rådighed, når jobcenteret sender en begrundet anmodning herom.

§ 27. A-kassen skal vurdere et medlems rådighed, når medlemmet 2 gange har meldt sig syg i forbindelse med jobsamtaler, formidlingssamtaler eller tilbud. Rådighedsvurderingen skal herefter foretages, hver gang medlemmet melder sig syg i forbindelse med de nævnte samtaler eller tilbud, indtil medlemmet dokumenterer at have haft beskæftigelse i det omfang, der er nævnt i § 53, stk. 2 eller 6, i lov om arbejdsløshedsforsikring m.v.

§ 28. Hvis a-kassen ved vurderingen efter §§ 24-27 finder, at medlemmet står til rådighed, men der dog er tvivl om medlemmets fortsatte tilknytning til arbejdsmarkedet, skal a-kassen give medlemmet en frist på højst 3 måneder til at dokumentere sin arbejdssøgning, jf. § 10.
Stk. 2. Efter fristens udløb skal a-kassen vurdere medlemmets rådighed for arbejdsmarkedet. A-kassen skal træffe afgørelse over for medlemmet, hvis a-kassen finder, at medlemmet ikke står til rådighed for arbejdsmarkedet. Hvis a-kassen finder, at medlemmet står til rådighed for arbejdsmarkedet, skal a-kassen notere dette med en begrundelse for vurderingen.

Kapitel 10

Tab af retten til dagpenge og arbejdskrav

§ 29. Hvis et medlem ikke anses for at stå til rådighed efter § 17 og §§ 24-28, kan medlemmet ikke få dagpenge.
Stk. 2. Et fuldtidsforsikret medlem kan igen få dagpenge, når medlemmet har haft mere end 300 timers arbejde i en periode på 10 uger. Det er en betingelse, at arbejdet er udbudt på almindelige løn- og arbejdsvilkår, og at der ikke er givet offentlige løntilskud til arbejdet.

Stk. 3. Et deltidsforsikret medlem kan igen få dagpenge, når medlemmet har haft mindst 150 timers arbejde i en periode på 10 uger. Det er en betingelse, at arbejdet er udbudt på almindelige løn- og arbejdsvilkår, og at der ikke er givet offentlige løntilskud til arbejdet.

Stk. 4. Et medlem kan igen få dagpenge, hvis medlemmet i mindst 26 uger uafbrudt har drevet ustøttet selvstændig virksomhed i væsentligt omfang.

Stk. 5. Et medlem, der ikke står til rådighed, fordi medlemmet har forbeholdt sin arbejdskraft for en bestemt arbejdsgiver eller arbejdsplads, kan igen få dagpenge, hvis medlemmet dokumenterer, at årsagen til den manglende rådighed ikke længere er til stede.

Stk. 6. Et medlem kan ikke opfylde kravet om arbejde i stk. 2 og 3 med arbejde af den karakter, der var årsag til den manglende rådighed, jf. § 16.

§ 30. Direktøren for Arbejdsdirektoratet kan give tilladelse til, at et medlem kan gå på efterløn eller få udstedt et efterlønsbevis, selvom medlemmet ikke kan få dagpenge, fordi medlemmet har begrænset sin rådighed for arbejdsmarkedet til arbejde omfattet af § 16, og kravet om arbejde, jf. § 29, ikke er opfyldt.

Kapitel 11

Ikrafttræden, overgangsbestemmelser mv.

§ 31. Bekendtgørelsen træder i kraft den 1. marts 2007. [1)]

Stk. 2. Samtidig ophæves bekendtgørelse nr. 516 af 17. juni 2003 om rådighed.

§ 32. For medlemmer, der er blevet indplaceret før den 1. marts 2007, skal den første rådighedsvurdering efter § 25, stk. 1, dog senest ske efter 6 måneders sammenlagt ledighed.

Arbejdsdirektoratet, den 19. februar 2007

Jesper Hartvig Pedersen

/Tor Even Münter

Bilag 14: Meddelelse om a-kassernes opgaveløsning

(Den gældende meddelelse som a-kasserne var underlagt på tidspunktet for indsamling af empiri i a-kasserne)

Meddelelse nr. 1/09

3. februar 2009

Stormgade 10
Postboks 1103
1009 København K
Tlf. 38 10 60 11
Fax 38 19 38 90
adir@adir.dk
www.adir.dk

Arbejdsløshedsforsikringslovens §:	J.nr.:
§ 62, stk. 1, nr. 1, og § 65, stk. 1-4	Direktoratets j.nr.: 06-22-0044 Cirkulæreskrivelse om meddelelse
Bekendtgørelse m.v.:	**Emne:**
Bekendtgørelse nr. 179 af 19. februar 2007 om rådighed Bekendtgørelse nr. 177 af 19. februar 2007 om en a-kasses pligt til at vejlede mv.	Krav til forsikrede lediges jobsøgning og a-kassernes vejledning herom

Kommentar m.v.:

Ændrede retningslinjer for kravet til forsikrede lediges jobsøgning. Retningslinjerne omfatter såvel a-kassernes pligt til at vejlede om kravene til jobsøgning som a-kassens vurdering af den lediges jobsøgning i forbindelse med rådighedsvurderingerne.

Meddelelse nr. 02/08 af 6. februar 2008 er hermed bortfaldet.

Meddelelse:

I det følgende præciseres de ændrede retningslinjer for kravene til de forsikrede lediges aktive jobsøgning, herunder a-kassernes pligt til at vejlede om kravene til jobsøgning og a-kassens vurdering af den lediges jobsøgning i forbindelse med rådighedsvurderingerne.

Formålet med de ændrede retningslinjer er at understøtte og sikre

- en høj jobsøgningsaktivitet hos de ledige,
- en seriøs og realistisk jobsøgning fra de lediges side, og
- en ensartet administration i a-kasserne.

Det forudsættes, at vejledning og rådighedsvurdering foregår i en dialog med den ledige med udgangspunkt i den lediges uddannelse, erhvervserfaring, øvrige kompetencer, helbred mm. og udbudet af arbejde, som den ledige kan varetage i det relevante geografiske område. Herved sikres, at den ledige bedre forstår indholdet og føler en forpligtelse til at leve op til de krav, der stilles til pågældende for at kunne anses for at være aktivt arbejdssøgende.

I. Vejledning om jobsøgning, når et medlem bliver ledigt

Når et medlem er blevet ledig, skal a-kassen vejlede den ledige om, at pågældende har pligt til at være aktivt jobsøgende, og at jobsøgningen skal være realistisk og seriøs. Det skal også præciseres, at hvis den ledige har

vanskeligt ved at finde tilstrækkeligt mange job at søge inden for eget fagområde, skal den ledige udvide sin jobsøgning til andre fagområder.

Denne vejledning skal gives til de ledige, som a-kassen har pligt til at indkalde til CV- og vejledningssamtaler. Det vil sige alle ledige, som ikke har været til en CV-samtale i a-kassen eller en jobsamtale hos jobcenteret inden for de seneste 3 måneder før tilmeldingen til jobcenteret.

A-kassen har valgfrihed med hensyn til, hvordan den giver vejledningen. A-kassen har pligt til at notere, hvordan vejledningen er gennemført, ligesom a-kassen har pligt til at notere indholdet af vejledningen.

Vejledningen skal ske senest i forbindelse med indkaldelse af den ledige til vejledningssamtalen. Vejledningen bør dog gives så tidligt, at det er muligt for den ledige at nå at søge nogle job i tidsrummet mellem, at vejledningen er blevet givet og vejledningssamtalen holdes.

Samtidig med vejledningen skal a-kassen orientere den ledige om, at pågældende til vejledningssamtalen i a-kassen skal medbringe kopi af eksempler på jobansøgninger med henblik på, at a-kassen kan rådgive den ledige om den bedst mulige udformning af ansøgninger. A-kassen fastlægger ud fra en individuel vurdering antallet af jobansøgninger, som den ledige skal medbringe. Hvis den ledige søger arbejde inden for områder, hvor der ikke søges skriftligt, skal a-kassen orientere den pågældende om, at den pågældende til vejledningssamtalen mundtligt skal redegøre for jobsøgningen.

Der henvises i øvrigt til § 2, jf. § 4, og §§ 30-31 i bekendtgørelse nr. 177 af 19. februar 2007 om en a-kasses pligt til at vejlede mv. (vejledningsbekendtgørelsen).

II. Gennemførelse af vejledningssamtalen

A-kassen skal afholde en personlig vejledningssamtale med den ledige inden 4 uger efter ledighedens indtræden.

Vejledningssamtalen gennemføres i en tæt dialog mellem den ledige og a-kassen. Den lediges kvalifikationer, kompetencer og beskæftigelsesmål mv. afklares ved samtalen.

A-kassen gennemgår under samtalen de ansøgninger, den ledige har medbragt i kopi med henblik på konkret vejledning om og afklaring af den lediges fortsatte jobsøgning. Vejledningen kan således både handle om, hvordan

den ledige bedst muligt præsenterer sine kvalifikationer over for en kommende arbejdsgiver, og om at det afhænger af fagområde, hvilken jobsøgningsmåde der er bedst – fx om jobsøgningen skal foregå på baggrund af stillingsopslag eller ved uopfordrede ansøgninger, samt om ansøgningen skal være skriftlig eller ske ved personlig henvendelse.

Der kan opstå situationer, hvor den ledige ikke har mulighed for at medbringe kopi af jobansøgninger, fx fordi den ledige er til vejledningssamtalen umiddelbart efter ledighedens indtræden. I disse tilfælde skal a-kassen ved vejledningssamtalen rådgive den ledige om, hvordan den ledige bedst søger job.

A-kassen skal vejlede den ledige om, at pågældende skal søge job, som pågældende kan varetage, inden for et passende antal fagområder og stillingsbetegnelser, og hvor der er behov for arbejdskraft. Som grundlag for a-kassens vurdering af jobmulighederne på det relevante arbejdsmarked kan a-kassen bruge Arbejdsmarkedsbalancen og andre relevante værktøjer, fx jobbanker samt a-kassens kendskab til arbejdsmarkedet og jobudbuddet. Den ledige skal også vejledes om, hvor pågældende kan finde de relevante job, fx på jobnet eller andre relevante jobbanker.

Med baggrund i a-kassens viden om det relevante arbejdsmarked kan a-kassen herudover pege på konkrete arbejdsgivere, den ledige kan søge arbejde hos.

Den ledige skal ved samtalen i a-kassen inddrages i afklaringen af, hvilke forventninger der er til pågældendes jobsøgning i perioden frem til rådighedssamtalen i a-kassen.

Målet er, at den ledige guides hen på jobområder, hvor der er behov for arbejdskraft, ligesom den ledige bliver præsenteret for krav om og muligheder for at udvide sit søgeområde.

Samtalen mellem den ledige og a-kassen skal munde ud i en skriftlig *plan for den lediges jobsøgning*, således at den ledige bliver klar over inden for hvilke fagområder, den ledige primært skal søge job, ligesom det skal fremgå inden for hvilket geografisk område, pågældende skal søge. Den ledige skal søge det arbejde, pågældende kan varetage inden for de udpegede områder. Planen skal hurtigst muligt udleveres eller sendes til den ledige. Der er nedenfor nærmere redegjort for *planen for jobsøgning*.

A-kassen skal oplyse den ledige om, at pågældende ved den følgende rådighedssamtale i a-kassen skal medbringe kopi af et nærmere angivet antal jobansøgninger, som skal danne grundlag for a-kassens vurdering af, om den ledige søger seriøst og realistisk. A-kassen fastlægger ud fra en individuel vurdering antallet af jobansøgninger, den ledige skal medbringe til rådighedssamtalen. Antallet af jobansøgninger, som den ledige anmodes om at medbringe, skal afspejle den lediges situation på det aktuelle tidspunkt – fx kan antallet af fagområder, som den ledige skal søge job inden for, og kvaliteten af den lediges jobansøgninger indgå i vurderingen.

Hvis den ledige søger arbejde inden for områder, hvor der ikke søges skriftligt, skal pågældende orienteres om, at pågældende i stedet for skal kunne redegøre mundtligt for jobsøgningen.

Der skal endvidere oplyses om, at a-kassens rådighedsvurdering – for så vidt angår vurderingen af den lediges jobsøgning – vil tage udgangspunkt i *planen for jobsøgning*.

A-kassen skal notere alle oplysninger, der kan have betydning for vejledningen af den ledige, herunder de oplysninger, som den ledige selv giver. A-kassen skal notere, hvad den ledige er blevet informeret og vejledt om.

Der sker ikke ændringer i relation til CV-samtalen. Vejledningssamtalen og CV-samtalen kan fortsat kombineres. Det skal dog i så fald fremgå af indkaldelsen, at den ledige er indkaldt til begge samtaler.

Der henvises i øvrigt til §§ 8-10 og 30-31 i vejledningsbekendtgørelsen.

III. Særligt om "plan for jobsøgning"

Efter vejledningssamtalen skal der udarbejdes en skriftlig *plan for jobsøgning*, som udleveres til den ledige.

Planen skal sikre, at den ledige forstår hvilke krav, der stilles til den aktive jobsøgning, således at den ledige ikke senere i forbindelse med rådighedsvurderingen møder krav, som pågældende ikke var bekendt med.

Det skal fremgå af planen, at formålet med jobsøgningen er, at den ledige hurtigst muligt kommer i ordinær beskæftigelse.

Planen udgør rammen for den lediges pligt til aktiv jobsøgning frem til den efterfølgende rådighedssamtale, hvor den vil være udgangspunktet for a-

kassens samlede skønsmæssige vurdering af, om den ledige i perioden har været tilstrækkelig aktivt jobsøgende. Den ledige skal ved en efterfølgende rådighedssamtale kunne redegøre for sin jobsøgning. Den ledige skal bl.a. oplyse om, hvilke job der er søgt med oplysning om stillingsbetegnelse for de søgte job.

Plan for jobsøgning skal derfor fastlægge

- den lediges kompetencer og kvalifikationer samt ønsker til job
- de fagområder, herunder stillingsbetegnelser, inden for hvilke den ledige primært skal søge job,
- inden for hvilket geografisk område, pågældende skal søge,
- hvor den ledige kan finde de job, som skal søges,
- at jobsøgningen skal være realistisk og seriøs,
- andre relevante forhold, og
- at den ledige skal søge det arbejde, pågældende kan varetage inden for de udpegede områder.

Planen fastlægger de fagområder, hvor den ledige primært skal søge job. Der kan derfor være tale om, at den ledige kan søge andet og mere end det, der udtrykkeligt fremgår af planen, og at dette kan indgå som et positivt element ved vurderingen af den pågældendes jobsøgningsaktivitet.

Fastlæggelsen af det geografiske område, pågældende skal søge inden for, skal ske ud fra § 9 i rådighedsbekendtgørelsen.

Andre relevante forhold kan fx være oplysninger om arbejdsgivere, der aktuelt mangler arbejdskraft, oplysninger om pålagt jobsøgning og konkrete forslag til at få den ledige hurtigst muligt tilbage på arbejdsmarkedet (fx kurser, der styrker den lediges tilknytning til arbejdsmarkedet, jf. rådighedsbekendtgørelsens § 19, stk. 2, nr. 5).

Det skal endvidere fremgå af planen, hvor mange jobansøgninger den ledige skal medbringe kopi af til den efterfølgende rådighedssamtale.

Som bilag vedlægges en skabelon for en *plan for jobsøgning*.

Plan for jobsøgning skal revideres og udleveres til den ledige i forbindelse med hver rådighedssamtale.

IV. Gennemførelse af rådighedssamtalen

A-kassen skal senest hver gang en ledig har haft 3 måneders sammenlagt ledighed vurdere den pågældendes rådighed ved et personligt fremmøde.

Udgangspunktet for rådighedsvurderingen er § 25, stk. 2, i bekendtgørelse nr. 179 af 19. februar 2007 om rådighed (rådighedsbekendtgørelsen). Udgangspunktet for vurderingen af den lediges jobsøgning er den udleverede *plan for jobsøgning* og de jobansøgninger, som pågældende er blevet orienteret om at medtage eller redegøre for.

Den ledige skal ved samtalen desuden oplyse om sin jobsøgning – herunder om stillingsbetegnelse for de job, som den ledige har søgt. Hvis den ledige har søgt job inden for fagområder, hvor der sædvanligvis ikke søges job skriftligt, skal den ledige for et nærmere angivet antal ansøgninger mundtligt kunne oplyse om, hvordan der er søgt job, hvilke arbejdsgivere, der er søgt hos, hvornår der er søgt, samt hvilke stillinger, der er søgt. Herudover skal den ledige redegøre for, hvordan samtalerne er forløbet med henblik på, at jobsøgningen forbedres.

A-kassen skal herefter med udgangspunkt i den udleverede *plan for jobsøgning* vurdere, om den ledige bredt søger arbejde, pågældende kan varetage, herunder om der er søgt arbejde inden for områder, hvor der er behov for arbejdskraft. Kvaliteten af den lediges jobsøgning indgår som et element i a-kassens rådighedsvurdering.

Den ledige kan ud fra en konkret vurdering opfylde kravene til aktiv jobsøgning, selvom *planen for jobsøgning* ikke er fulgt.

Hvis den ledige ved vurderingen ikke anses for at stå til rådighed for arbejdsmarkedet, skal a-kassen træffe en begrundet afgørelse over for den ledige. Hvis a-kassen vurderer, at den ledige står til rådighed, skal a-kassen notere sin rådighedsvurdering og begrundelsen herfor.

Hvis den ledige ikke har opfyldt de forventninger, som fremgår af *plan for jobsøgning*, og a-kassen efter en konkret vurdering anser den ledige for at stå til rådighed for arbejdsmarkedet, skal a-kassen udforligt skriftligt begrunde, hvorfor den ledige anses for at stå til rådighed. Af begrundelsen skal bl.a. fremgå, hvad den ledige har gjort for at komme hurtigst muligt i arbejde, herunder oplysning om, hvor mange job pågældende har søgt. Jobmulighederne på det relevante arbejdsmarked skal tillige fremgå af begrundelsen.

A-kassen har pligt til at vurdere, om den lediges jobsøgning kan forbedres. I givet fald skal a-kassen gennem dialog vejlede den ledige om, hvordan jobsøgningen kan forbedres.

Som afslutning på rådighedssamtalen skal a-kassen revidere *planen for jobsøgning*, der på ny skal udleveres eller sendes til den ledige. A-kassen skal ud fra en individuel vurdering pålægge den ledige at medbringe kopi af et nærmere angivet antal jobansøgninger ved den følgende rådighedssamtale – hvis den ledige ikke har søgt skriftligt, skal pågældende forberedes på, at pågældende skal kunne redegøre mundtligt for jobsøgningen. Antallet af jobansøgninger, som den ledige anmodes om at medbringe, skal afspejle den lediges situation på det aktuelle tidspunkt – fx kan ledighedens længde, antallet af fagområder, som den ledige skal søge job inden for, samt kvaliteten af den lediges jobansøgninger indgå i vurderingen. A-kassen skal oplyse om, at den følgende rådighedsvurdering – for så vidt angår vurderingen af den lediges jobsøgning – vil tage udgangspunkt i *planen for jobsøgning* og de medbragte jobansøgninger.

Ovenstående gælder også for ledige, som allerede er i et ledighedsforløb, når denne meddelelse udsendes. For ledige, med hvem a-kassen forud for denne meddelelse har afholdt vejledningssamtale og eventuelt også en eller flere rådighedssamtaler, skal a-kassen derfor senest i forbindelse med indkaldelse af den ledige til den følgende rådighedssamtale oplyse den ledige om, at pågældende ved den følgende rådighedssamtale i a-kassen skal medbringe kopi af et nærmere angivet antal jobansøgninger, som skal danne grundlag for a-kassens vurdering af, om den ledige søger seriøst og realistisk.

Der henvises i øvrigt til §§ 7-10, 12, 22, stk. 1 og 2, og 24-28 i rådighedsbekendtgørelsen og til §§ 11, 30 og 31 i vejledningsbekendtgørelsen.

V. Nærmere om vurderingen af den aktive jobsøgning

Den ledige har pligt til at søge job med henblik på at få beskæftigelse.

Jobsøgningen skal være realistisk og seriøs med henblik på, at den ledige kommer i beskæftigelse.

Realistisk arbejde er arbejde, som den ledige er i stand til at varetage. Det vil sige, at den ledige skal have de fornødne kvalifikationer, den fornødne erhvervserfaring, den fornødne fysik mm. til at varetage jobbet. Realistisk arbejde vil som udgangspunkt være det samme som rimeligt arbejde. Den ledige skal under hensyn til fx transporttid og børnepasningsproblemer mm.

kunne overtage jobbet. Den ledige kan derimod ikke undlade at søge et arbejde, som pågældende kan varetage, fordi den ledige regner med, at arbejdsgiveren – fx under hensyn til den lediges alder – ikke vil ansætte pågældende.

At jobsøgningen skal være seriøs betyder, at der er søgt på den måde, der er almindelig inden for det pågældende faglige område, at ansøgningen er målrettet mod det søgte job, og at ansøgningen udtrykker den lediges ønske og vilje til at overtage det søgte arbejde.

I vurderingen af den lediges jobsøgning skal der tages udgangspunkt i

- den vejledning, den ledige har fået af a-kassen, herunder især den udleverede *plan for jobsøgning*,
- hvilke job den ledige faktisk har søgt, herunder en vurdering af de medbragte jobansøgninger eller medlemmets mundtlige redegørelse for jobsøgningen,
- hvilket arbejde den ledige under hensyn til uddannelse, erhvervserfaring, helbred, kan varetage (rimeligt arbejde), og
- hvilket udbud af rimeligt arbejde der har været inden for det geografiske område, som den ledige skal stå til rådighed for.

Om den lediges jobsøgning herefter kan anses for tilstrækkelig er en konkret vurdering, som a-kassen skal foretage. A-kassen skal notere resultatet af denne vurdering.

VI. Ved tvivl om den lediges tilknytning til arbejdsmarkedet

I henhold til rådighedsbekendtgørelsens § 28, stk. 1, kan en ledig gives en frist på højst 3 måneder til at dokumentere sin arbejdssøgning. Dette forudsætter, at a-kassen vurderer, at den ledige står til rådighed, men at der dog er tvivl om medlemmets fortsatte tilknytning til arbejdsmarkedet.

Under hensyn til den vejledning, a-kasserne skal give de ledige om kravet til aktiv jobsøgning, og til at der skal afholdes rådighedssamtaler hver tredje måned, må den ledige antages at have forstået de krav, der stilles til den lediges jobsøgning, hvorfor der sjældent kan være tvivl om, hvorvidt den ledige har levet op til kravene. Derfor bør det fremover være muligt for a-kassen straks at forholde sig til, om den ledige opfylder kravet om aktiv jobsøgning. Anvendelse af muligheden for at give en frist på op til 3 måneder til at bevise sin tilknytning til arbejdsmarkedet ved aktiv jobsøgning forventes derfor kun at blive anvendt i begrænset omfang i fremtiden.

Der vil dog kunne være tilfælde, hvor det vil være relevant at give en ledig en frist til at bevise sin tilknytning til arbejdsmarkedet ved aktiv jobsøgning. Det kan fx være, hvis den ledige er tilstrækkelig aktivt jobsøgende, men der er tvivl om, hvorvidt jobsøgningen er tilstrækkelig seriøs, realistisk og bred. Der kan fx være tvivl om seriøsiteten af jobansøgningen, hvis den ledige i overvejende grad sender ansøgninger via et jobsøgningsprogram eller alene sender sit CV som ansøgning til job, hvor det er kutyme at sende en egentlig ansøgning.

Hvis en ledig gives en frist til at bevise sin tilknytning til arbejdsmarkedet ved aktiv jobsøgning, skal den ledige efter fristperiodens udløb som dokumentation for sin jobsøgning fremlægge alle jobansøgninger, som den ledige har sendt i fristperioden. Hvis den ledige har søgt job inden for fagområder, hvor der sædvanligvis ikke søges job skriftligt, består dokumentationen i, at den ledige skriftligt oplyser om antallet af job, der er søgt i fristperioden, hvordan der er søgt job, hvilke arbejdsgivere, der er søgt hos, hvornår der er søgt, samt hvilke stillinger, der er søgt. I særlige tilfælde kan a-kassen notere disse oplysninger på baggrund af den lediges mundtlige redegørelse herom.

Hvis en ledig gives en frist til at bevise sin tilknytning til arbejdsmarkedet ved aktiv jobsøgning, skal a-kassen notere, hvad begrundelsen for at give fristen har været.

VII. Særligt om a-kassens notatpligt

A-kassen skal kunne dokumentere, såvel at den har vejledt en ledig, som at den har foretaget en rådighedsvurdering, og hvad grundlaget for vurderingen har været.

Den enkelte a-kasse må sikre sig den fornødne dokumentation på den måde, som a-kassen finder mest hensigtsmæssig. A-kassen kan kræve den dokumentation af den ledige, som a-kassen finder nødvendigt for at kunne vurdere pågældendes jobsøgning og rådighed.

I det foregående er dog fastsat en række tilfælde, hvor a-kassen har notatpligt:

- A-kassen har pligt til at notere, hvordan den vejledning, som skal gives ved ledighed forud for afholdelse af vejledningssamtalen, er gennemført, ligesom a-kassen har pligt til at notere indholdet af vejledningen.
- A-kassen skal i forbindelse med vejledningssamtalen notere alle oplysninger, der kan have betydning for vejledningen af den ledige, herunder de oplysninger, som den ledige selv giver. A-kassen skal notere, hvad

den ledige er blevet informeret og vejledt om, herunder opbevare en kopi af *planen for jobsøgning*.

- Hvis a-kassen vurderer, at den ledige står til rådighed, skal a-kassen notere sin rådighedsvurdering og begrundelsen herfor.
- A-kassen har – i tilfælde hvor en ledig har fået en frist til at bevise sin tilknytning til arbejdsmarkedet ved aktiv jobsøgning – pligt til at notere, hvad begrundelsen for at give fristen har været.

A-kassen skal endvidere gemme de jobansøgninger, som a-kassen har bedt den ledige om at medbringe.

I forbindelse med rådighedsvurderingen, herunder vurderingen af den lediges jobsøgning, vil den ledige give en række oplysninger mundtligt. I det omfang oplysningerne har betydning for medlemmets ret til ydelser, skal a-kassen notere disse.

A-kassen skal notere sig medlemmets oplysninger og oplysninger om udbuddet af arbejde på en sådan måde, at det efterfølgende er muligt – fx i forbindelse med et tilsyn – at konstatere, at a-kassen har været i besiddelse af de nødvendige oplysninger til brug for vurderingen af, om medlemmets jobsøgning har været tilstrækkelig.

Der stilles ikke krav om, at a-kassen noterer oplysningerne eller opbevarer dem på en bestemt måde. Oplysningerne kan foreligge på papir eller elektronisk. A-kassen skal dog registrere og opbevare oplysningerne fra den ledige og eventuelt indhentet materiale på en sådan måde, at det efterfølgende er muligt dels at se på hvilket grundlag, a-kassen har vurderet og truffet afgørelse om den lediges jobsøgning og rådighed, dels foretage en efterprøvelse heraf.

Der henvises i øvrigt til § 24, stk. 2, i rådighedsbekendtgørelsen og §§ 30, 31 33 og 34 i vejledningsbekendtgørelsen samt til vejledning nr. 53 af 17. juni 2004 om dokumentation for a-kassernes administration af reglerne i lov om arbejdsløshedsforsikring m.v.

- - - - - - - - - -

Der vil snarest muligt blive offentliggjort ændringer af

- Bekendtgørelse nr. 179 af 19. februar 2007 om rådighed
- Vejledning nr. 17 af 19. februar 2007 om rådighed

ISSN (online): 2246-1256
ISBN (online): 978-87-7112-533-7

AALBORG UNIVERSITETSFORLAG