

## **Reformer dagpengesystemet – men ikke efter tysk og svensk mønster!**

Henning Jørgensen, august 2008

Pludselig står den politiske dagsorden i efteråret 2008 på ændringer i dagpengesystemet. Det forekommer at være en hasarderet politisk beslutning fra regeringens side. I 2003 foreslog beskæftigelsesminister Claus Hjort Frederiksen besparelser på 800 millioner kroner og fik, hvad han selv titulerede som ”en politisk blodtud”. Regeringen har indbudt til en tilsvarende aktuel boksekamp. Den nedsatte Arbejdsmarkedskommission bliver nu brugt som statsministerens politiske sekretariat til at angribe dagpengesystemet. Men i mellemtiden er dansk ”flexicurity” gået hen og blevet en europæisk rollemodel, hvor regeringen normalt ikke kan blive træt af i udlandet at rose de gunstige virkninger af et generøst dagpengesystem som en af grundpillerne heri. Arbejdsmarkedskommissionen skulle også sikre – ikke underminere – dansk flexicurity! Er det kun skyggeboksnings, der lægges op til?

Der er grund til at tage udfordringen for det danske dagpengesystem dybt alvorligt. Regeringen og de fleste økonomer er pludselig overbevist om, at beskæftigelsen vil kunne øges, hvis man forkorter dagpengeperioden og nedsætter dagpengenes højde. Arbejdsmarkedskommissionens formand indrømmer åbenlyst, at han er inspireret af neo-liberale amerikanske ideer. Det er u-dansk. Reformiveren går ikke på forhøjelse af dagpengedækningen, som ellers ville være en ”flexicurity”-understøttende handling. Tværtimod. Det er også givet, at udenlandske erfaringer med ændringer af understøttelsessystemer vil blive bragt på bane i efterårets diskussioner. Da der i vores nærmeste nabolande Tyskland og Sverige er sket sådanne ændringer inden for de seneste år, bliver de nærliggende referencer. Tyskland har ændret på hele understøttelsessystemet og måden, det spiller ind på arbejdsmarkedets udvikling, og Sverige har haft samme system som vores (Ghent-systemet), men ændrer det nu til en obligatorisk ordning. Erfaringer fra de lande vil jeg se på her. Men vi starter med en vurdering af det danske dagpengesystems særtræk og funktionsmåde.

### **Grundtræk ved det danske dagpengesystem**

Danmarks arbejdsmarkedssystem har sammen med Sveriges, Finlands og Belgiens været bygget på en frivillig arbejdsløshedsforsikring med både privat og offentlig finansiering. Den synes også at have forbindelse med en høj faglig organiseringsgrad. Dette ”Ghent-system” består af formelt uafhængige arbejdsløsheds-kasser med forbindelser til fagforeningerne, hvor a-kasserne varetager arbejdsløshedsforsikringens funktioner under statsligt tilsyn og med statslig subventionering. Andre lande har statslige arbejdsløsheds-kasser eller som i England helt private kasser.

I stigende grad har de selvstændige a-kasser i Danmark også fået positive opgaver at tackle i den aktive arbejdsmarkedspolitik. Der er sket en bevægelse fra forsikringsadministration til beskæftigelsesfokus i kasserne. Det har formodentlig været med til at pilotere flexicurity-systemet stærkere. Men der er åbenbart ikke længere noget, der kan gælde som selvfølgheder på det danske arbejdsmarked fremover. Der må dog være et vidensgrundlag for de aktører, der går i ringen i efteråret. Først er der grund til at se historisk på Ghent-systemets tilblivelse og dernæst se på aktuelle problematikker for a-kasse-systemet i lyset af tyske og svenske erfaringer.

### **Udviklingen af Ghent-systemet og dets basale funktioner**

I Europa er det normale i dag faktisk, at arbejdsløshedsforsikringen er udformet som en statslig organiseret pligtforsikring. Kun i England ligger forsikringen helt uden for det statslige domæne. Ellers er det den politiske fastsættelse af vilkår og statslige implementering af bestemmelser, der

dominerer. Denne ”model”, der er herskende fra Tyskland over Holland til Spanien, har generelt ikke formået at få en høj faglig organisationsprocent etableret. Anderledes ser det ud i Skandinavien og Belgien, hvorfra ”Ghent”-systemet stammer, hvor formelt uafhængige arbejdsløshedskasser synes at hjælpe en høj organisationsprocent på vej – typiske mellem 65 og 85 %. I Skandinavien er det kun Norge, der afviger fra Ghent-systemet, hvor man siden 1930’erne har haft en statslig organiseret a-kasseordning og en organisationsprocent, der ikke har ligget meget højere end 50.

I 1901 organiseredes i byen Ghent i Belgien for første gang en sådan frivillig og offentligt subventioneret fagforeningsordning med forsikring mod ledighed. Modellen blev snart udbredt over det meste af Europa, og den var faktisk dominerende frem til udbruddet af 2. verdenskrig. Det glemmes ofte i dag. Velfærdsstatens vækst efter krigen afstedkom flere typer af statsliggørelser og heraf også af den fagforeningstilknyttede a-kasseorganisering. I Norge var der svindel med a-kassemidler i 1920’erne fra ledelsesside, der endte i først økonomisk sammenbrud for kasserne og siden, at staten overtog forsikringssystemet.

Den alment gældende politiske tænkning i starten af det 20. århundrede gik ellers på, at man skulle søge at udrangere arbejdsløshedsvinklen fra socialhjælpen. Det skulle man, dels fordi man anså arbejdsløshed for delvis selvforskyldt, dels fordi den økonomiske logik talte om et moralsk problem ved understøttelse, forstået sådan, at arbejdsløshedsdagpenge ville få nogle lønmodtagere til at spekulere i at gå ledige i stedet for tage arbejde. Og hvis man gav en relativ høj understøttelse, ville nogle ikke kun spekulere heri, men det ville også få afsmittende effekter på løndannelsen, hvor lønningerne så ville blive presset opad. Det skulle kunne ”betale sig at arbejde”!

Fagforeningerne havde imidlertid oplagte argumenter for, at de skulle hjælpe med til at organisere en arbejdsløshedsforsikring, og at staten burde deltage i finansieringen. For fagforeningerne var det at tilbyde en arbejdsløshedsforsikring et effektivt middel mod løntrykkeri i nedgangstider, hvor høj arbejdsløshed direkte virker ind som løndæmpende. Og ved at organisere a-kassesystemet kunne fagforeningerne kontrollere, hvem der blev sat til hvilket slags arbejde (og vil hvilke arbejdsgivere). Kort sagt kunne a-kasseforsikringen bruges i den faglige kamp. Dernæst var administration af arbejdsløshedsdagpenge en måde at få folk indrulleret i fagforeningen på, og til at få dem til at forblive organiseret også i dårlige tider. Endelig kunne fagforeningerne løse det moralske risikoproblem, som klæber til understøttelsen: ville den ledige have understøttelse, måtte vedkommende stå registreret som medlem af a-kassen/fagforeningen og være rede til at følge de instrukser og krav, der fulgte med retten til understøttelse. Heri har ligget en social kontrol, som i mindre kredse kunne sikre ret effektivt mod misbrug. Kombinationen af at få stoppet misbrug og aflaste det offentlige for mulige sociale udgifter var effektive argumenter for en statslig støtte til forsikringen. Og så blev man i stand til at få informationer om og overblik over bevægelser på arbejdsmarkedet. Der var mange typer af fordele forbundet med et fagforeningstilknyttet arbejdsløshedsforsikringssystem. Og reformerne udeblev da heller ikke. Både a-kasserne og fagforeninger fik mange medlemmer.

Der var imidlertid også problemer og modargumenter, som siden er brugt flittigt mod et Ghent-baseret arbejdsløshedsforsikringssystem. Det var først og fremmest de faglærte, der havde råd til at organisere sig og sikre understøttelse på et anstændigt niveau. Store grupper af ufaglærte havde ganske enkelt ikke de samme økonomiske muligheder, og deres ledighedsrisiko var så meget større end de faglærtes, og så blev indbetalings- og udbetalingskrav anderledes høje. Dem, der har haft mest behov for en god arbejdsløshedsforsikring, har også haft sværest ved at få etableret en sådan. Uden solidariske finansierings- og udbetalingsselementer bliver det vanskeligt at etablere og køre et

system, der er dueligt retfærdigt. Mest følsom var systemet naturligt i tilfælde af økonomiske kriser, hvor man hurtigt fik tømt kassen for understøttelsesmidler. I takt med erkendelsen af, at konjunktursvingninger var en realitet under kapitalistiske himmelstrøg, og at arbejdsløshed således ikke blot kunne tilskrives den enkelte ledige som motivationsproblem, blev der rejst krav om statslig overtagelse af risikoen ved ledighed magtfuldt. Krisen i slutningen af 1920'erne og begyndelsen af 1930'erne var instruktiv i så henseende. Her kunne Ghent-eksperimentet så inspirere bredt, for myndighedernes deltagelse i understøttelse af ledige var indført og med gode resultater flere steder.


Danmark blev faktisk det første land, der generelt overtog Ghent-modellen. Det skete i 1907. Og grunden til, at det netop skete her, var i høj grad, at den danske fagbevægelse på daværende tidspunkt var en af verdens stærkeste og bedst organiserede. Septemberforliget i 1899 var verdens første hovedaftale; den satte rammerne for en styrkelse af den faglige organisering. I Sverige blev Ghent-systemet først indført i 1934, hvor den svenske fagbevægelse voksede sig stærk i mellemkrigstiden. Som i Danmark blev det modellen med uafhængige kasser (mod tidligere fagforeningsfonde), der under statslig kontrol og med statslig understøttelse blev omdrejningspunktet for arbejdsløshedsforsikringen. Den strikse statslige kontrol skulle også sikre, at der ikke skete sammenblanding af fagforeningsmidler og offentlige midler. Men systemet garanterede så til gengæld, at arbejdsløshedsforsikringen ikke brød sammen økonomisk i tider med høj arbejdsløshed. Det fik også stor betydning for den videre udvikling i 1930'erne, hvor arbejdsløshedsspøgelset ligeledes viste sig i Sverige.

### **Den senere udvikling af forsikringssystemet i Danmark**

I Sverige, Finland og Danmark har Ghent-systemet holdt sig levende og funktionsdueligt indtil nu (ligesom det belgiske, om end det har pligtforsikring). Sammenhængen mellem systemet og den fortsat høje organisationsprocent er nærliggende. Der er allerede taget initiativer i Danmark til at løse båndene mellem a-kasser og fagforeninger. For det første har lovgivningen fra start gjort det muligt at stå i en a-kasse, uden at være fagforeningsmedlem, men den reelle valgmulighed skal først opfattes af lønmodtagere som reel og ønskelig. Det har måske ikke været tilfældet, i al fald ikke, når vi herhjemme taler LO- og store dele af FTF-området. For det andet har andre politiske tiltag som etablering af tværfaglige kasser rykket ved de traditionelle branche- og organisationstilhørsforhold. Der har hele tiden været et alternativ i Den kristelige A-kasse, og der er nu cirka 160.000 medlemmer her. Og så er det, at de danske forhold må vurderes i lyset af det faktum, at de fleste andre europæiske lande ikke har bibeholdt Ghent-systemet, men hvor man alligevel sikrer en høj dækning af kollektive overenskomster (gennem forlængelsesbestemmelser, "erga omnes"-klausuler) – selv ved meget lave organisationsgrader. Det er Frankrig er et godt eksempel på: her er kun 8 % er organiseret i fagforeninger, men den kollektive overenskomstdækning er på over 90 %.

Der er således en deling mellem lande med Ghent-modellen og dem, der har obligatoriske forsikringsordninger, og den deling hænger sammen med, hvordan arbejdsstyrken ser ud, hvilken faglig struktur, der er etableret, og med arbejderbevægelsens udsyn. Ghent-modellen hænger både sammen med lav ledighed og en enhedsfagbevægelse. Det er vist i figur 1.

**Figur 1: Modeller for arbejdsløshedsforsikring og fagforeningstilhør**



### Hvorfor A-kasser tilknyttet fagforeninger?

	Ghent-model	Obligatorisk forsikring
arbejdsstyrken	faglig dominans lav ledighed	heterogenitet høj ledighed
arbejderbevægelsens udsyn	socialdemokratisk	katolsk kommunistisk syndikalistisk
faglig struktur	fagligt afgrænsede fagforeninger	industriforbund geografiske fagforeninger

26

#### **Institutionelle særtræk ved det danske system**

Der er nogle specielle institutionelle støttepiller til det danske arbejdsløshedsforsikringsystem, som også må inddrages. Først er der etableringen af det offentlige arbejdsformidlingsystem (AF) i 1969, der fratog kasserne deres formidlingsfunktion. I stedet for branchevise formidlinger skulle der etableres et landsdækkende system som tog det samlede arbejdsmarked som udgangspunkt, og som samtidig skulle institutionalisere en mere omfattende og indgribende arbejdsmarkedspolitik i Danmark. Det skete efter svensk forbillede. Det var faktisk imod både fagforeningernes og arbejdsgivernes ønsker på daværende tidspunkt, at man herhjemme gik så langt i 1969. Parterne fik dog plads i rådgivende organer, hvor korporative traditioner kunne dyrkes. Senere er denne rolle udvidet betragteligt, navnlig efter den omfattende arbejdsmarkedsreform i 1993/1994, hvor regionalisering af arbejdsmarkedspolitikken gav regionale arbejdsmarkedsråd (RAR) offentlig forvaltningsstatus med både penge og kompetencer til at tilrettelægge og gennemføre regional arbejdsmarkedspolitik. Det blev aktiveringspolitikens og korporatismens storhedstid, inden der fra 2007 – samtidig med Strukturreformen – igen skete afkorporativering, idet parterne nu kun er rådgivende i lokale beskæftigelsesudvalg (LBR) og regionale beskæftigelsesudvalg (RBR). Nu er kommunerne for alvor inddraget som afgørende aktører ved hjælp af oprettelse af 91 jobcentre, hvoraf 14 endog er rent kommunalt organiserede og ledede; dvs. selv indsatsen over for forsikrede ledige er lagt i kommunalbestyrelsens sluttelige ansvarsområde. Det sætter et afgørende skisma ind i forholdet mellem a-kasser og formidlings- og understøttelsessystem.

Indtil slutningen af 1960'erne havde a-kasserne haft mulighed for at kræve 40 % mere i bidrag fra dem, der meldte sig ind, men som ikke var medlem af en fagforening. Med reformen i 1969 blev den mulighed afskåret, ligesom der blev indført fælles bidragsstørrelser. Modydelsen var en betydelig øgning af den statslige subventionering af kasserne, ligesom adgangen til at blive arbejdsløshedsforsikret blev stærkt udvidet, herunder for deltidsansatte og selvstændige. Og endelig blev ydelsesniveauet sat meget op. Fra 1970'erne er niveauet på 90 %'s erstatning i forhold til tidligere indtægt institutionaliseret. Regulering af betingelserne for at blive medlem af en

arbejdsløshedskasse er dog hele tiden blevet ændret: således er mindstestørrelsen for antallet af medlemmer øget først fra 100 til 1000, så fra 1000 til 5.000 og endelig til 10.000. Rådighedsforpligtelsen for det enkelte medlem skal a-kassen administrere, og det har været et tilbagevendende spørgsmål, om alle kasser gør dette konsekvent nok. Der har været hyppige opstramminger.

Siden 1978 har der været givet mulighed for, at a-kasser kan registreres hos staten som også jobformidlende. Her blev den såkaldte parallelanvisning indført. Hermed skete der reelt blot en formalisering af en praksis, som kørte videre fra 1960'erne, hvor nogle kasser havde det nære kendskab til medlemmerne, og hvor arbejdsgiverne også betjente sig af denne "service" og hjælp. Men nu fastskrives betingelser og praksis af statslige forskrifter. Det er fælles regler og bestemmelser, der styrer de 31 a-kassers virke. Det statslige tilsyn er vidtgående fra Arbejdsdirektoratets side, og der er indført systematisk benchmarking af kassernes virke.

Der er også det særkende ved de danske a-kasser, at de siden 1979 har haft administrationen af efterlønnen lagt hos sig. Efterlønnen er frivillig, og frem til 1999 var der ingen yderligere bidragskrav knyttet til at stå som efterlønstilmeldt, hvorfor det var en oplagt gevinst at få denne mulighed for tidlig pensionering. I 1999 blev der indført et særligt efterlønsbidrag, en slags skat på denne mulighed. Det har altså givet særlige incitamentter til at stå i en a-kasse, og selv om den statslige regulering af bestemmelserne herfor over tid har ændret sig, er den fundamentale sammenkædning af en velfærdsydelse som efterløn med det faglige system formodentlig med til at fremme arbejdsløshedsforsikringssystemet. Det viste sig også i årene frem til slutningen af 1990'erne, hvor to tredjedele af alle efterlønsberettigede mellem 60 og 66 år var forsikrede. Rekrutteringseffekten var oplagt. Og den faglige organisering i Danmark nåede netop sit højdepunkt i midten af 1990'erne. I 2004 blev der udbetalt 22,8 milliarder kroner i arbejdsløshedsdagpenge, men 25 milliarder kroner i efterløn! Tilgangen til efterlønnen er løbende blevet strammet, hvor der nu er tre årtiers medlemskab af en a-kasse som krav.

Strukturen af det danske a-kassesystem er dog stadig præget af den faglige struktur, dvs. fagligt-uddannelsesmæssigt funderede afgrænsninger af de enkelte forbund. Forsikringssystemet lever i den kendte organisationsstrukturens skygge. LO har mere end halvdelen af alle forsikrede lønmodtagere organiseret i sine 17 forbund, hvortil kommer FTF's mange organisationer og AC's. Der er videre det særlige ved de danske a-kasser, at de tilbyder medlemmerne en lang række "service"-ydelser, hjælp i forskellige situationer. Det gælder ikke kun jobformidling, men også information om sociale forhold, om videreuddannelsesmuligheder, om kontakt med offentlige myndigheder, ligesom man har forberedt ledige medlemmer på, hvordan de skal få indflydelse på udformningen af de "individuelle handleplaner" – nu "jobplaner" –, der laves hos arbejdsmarkedsmyndighederne.

Så skal man videre tage i betragtning, at fra 2007 er a-kasserne blevet inddraget i den beskæftigelsespolitiske indsats på en ny og omfattende måde. Uden at have fået tilført statslige finansielle midler har a-kasserne nu fået overdraget ansvaret for CV-samtaler med de forsikrede ledige, samtidig med at de kører rådighedssamtaler og jobformidling. Behovet for et tæt samarbejde med arbejdsmarkedsmyndighederne er oplagt, men kasserne har fået en flerhed af interessehensyn at pleje: de beskæftigelsespolitiske prioriteringer, de lediges situation og ønsker, det lokale arbejdsmarkeds udvikling, tværfaglige formidlingsbehov og andre aktørers interesser og behov. Det kan give dilemmaer fremover, hvor medlemskrav kan komme i karambolage med de politiske krav, og interesseprofilen kan komme i konflikt med administrationshensyn. I Sverige deltager a-kasserne

ikke i implementeringen af aktiv arbejdsmarkedspolitik, hvor deres ”service”-funktioner alene består i udbetaling af understøttelse og vejledning af medlemmer heromkring.

Finansieringsstrukturen er også vigtig. Den danske arbejdsløshedsforsikring finansieres af medlemsbidrag og skatter. Et årligt medlemsbidrag består af en fælles forsikringssats og så et variabelt forvaltningsbidrag, hvorfor der kan forekomme store forskelle mellem kassernes opkrævning. Men den vigtigste finansieringskilde er de offentlige tilskud. Her er et generelt bidrag fra finansloven suppleret gennem de senere år med et arbejdsmarkedsbidrag (på 8 % af bruttoindtægten), som erhvervsaktive betaler. Konstruktionen bevirker, at der er en sammenhæng mellem finansieringen og udviklingen i arbejdsløsheden, og der må formodes at være positive motivationer til at lade sig arbejdsløshedsforsikre, eftersom alle som skattebetalere bidrager til ordningen. Bidrag er også skattefradragberettigede på linie med fagforeningskontingent.

Endelig er den vigtigste grund til at melde sig ind i systemet – eller ikke melde sig ud – den forholdsvis ”generøse” understøttelse. Det er få, der reelt når 90 %’s erstatningsniveau på grund af maksimumshøjden, og for mere højtloønnede grupper er erstatningen klart under 50 %. Den gennemsnitlige kompensation ligger nu lavt, også som følge af manglende regulering i forhold til prisudviklingen. Spændvidden mellem gennemsnitlig indtjening og arbejdsløshedsdagpengenes maksimumsbeløb er således øget, og det nedsætter generøsiteten. Der er et behov for at øge systemets indkomstdækning og attraktivitet. Det er da også karakteristisk, at der for højtloønnede grupper er vokset en række af frivillige ekstrarforsikringsmuligheder frem, som tilbydes ad faglig vej. Der er dog kun cirka 3 – 4 % af de erhvervsaktive, der har tegnet sådanne tillæggsforsikringer endnu. Hvis det danske system ikke reformeres, er en stærk ekspansion næsten uundgåelig. Men kan en sådan revision tage positivt bestik af de tyske og svenske omlægninger?

### **Tyskland: Hartz-reformer og arbejdsløshedsforsikring**

Arbejdsløshedsforsikringen i Tyskland har indtil 2005 været præget af den ”bismarckske” tradition for forsikringsfunderet hjælp, baseret på erstatning for tidligere erhvervsindkomst. Finansieringen sker gennem sociale bidrag fra både arbejdstagere og arbejdsgivere. Bidragenes størrelse har indtil 2007 samlet været på 6,5 % af bruttolønnen op til en vis beløbsgrænse. Forbundsregeringen – dvs. skatteborgerne – bærer restrisikoen ved udbetalinger, der ikke er dækket herved. Fra 1.1.2007 er bidragene dog sænket til 4,2 %, hvor mankoen så dækkes ind af øgede forbrugsafgifter og forventede ”effektiviseringsgevinster” i det offentlige beskæftigelsessystem. Den offentlige hjælp var tidligere ubegrænset i varighed p.g.a. en særlig arbejdsløshedshjælp efter dagpengeperiode, men både det og hele forsørgelsessystemet blev ændret som led i de såkaldte ”Hartz-reformer”, som der blev lavet fire af fra 2003 til 2005. Der er ændret på både højde, længde, organisering og finansiering af understøttelsen. Som i Danmark i 1990’erne blev der stoppet for genoptjeningsret for dagpenge ved deltagelse i aktivering, og der har været foretaget andre ændringer, der har svækket systemets attraktivitet efter 2005. Understøttelsessystemet skal ses i sammenhæng med en samtidigt gennemført ændring af aktiveringssystemet, hvor begreber om ”hurtigst muligt i arbejde” er blevet iværksat. Hvert halve år skal den ledige underskrive en integrationskontrakt med de lokale hjælpeorganisationer, og den er bindende. Derudover er det meget forskelligt, hvordan lokalområderne og delstaterne har valgt at håndtere de centrale krav.

De afgørende nye spor blev lagt ud med ”Hartz IV”: indførelse af et nyt understøttelsessystem, der dels satser på aktivering, dels bruger socialhjælpssystemets behovsprøvning, så der vurderes på indtægts-, bolig- og opvarmingsudgifter for en husholdning (bredt forstået). Understøttelsen er blevet kædet sammen med de personlige levevilkår. En sådan *basis-indkomsthjælp* – kaldet

”arbejdsløshedshjælp II” – er placeret ved siden af forsikringsprincippet, der fortsat kan give indkomstafhængige dagpenge, men med begrænset varighed. Efter dagpengeperioden overføres den (langtids)ledige dog til den lave basisindkomsthjælp, der er behovstestet. Og der er kommet mange langtidsledige p.g.a. de ugunstige arbejdsløshedsudviklinger i Tyskland. Siden begyndelsen af 1990’erne er antallet af langtidsledige vokset fra 500.000 i 1990 til over 2 millioner i 2004. Hartz-IV-reformen har sendt antallet af personer på arbejdsløshedshjælp i vejret: til 5 millioner i 2005, mens antallet af ikke-arbejdsdygtige personer på socialhjælp har ligget lige under 2 millioner. Det er især i det gamle Østtyskland, at problemophobningen er stor, og det er også her, den tidlige pensionering i Tyskland stadig er størst. Der er en passiv reduktion af arbejdsudbuddet, som er uheldigt set i lyset af demografiske udviklinger og forsørgerbyrder. Samlet har Tyskland i juni 2008 stadig en arbejdsløshed på 7,5 %, hvad der er over det europæiske gennemsnit (EU 27). Det er mere end 3,5 millioner lønmodtagere, der skal have erstatning for indtægtstab.

I udgangspunktet ligger dagpengeunderstøttelsen på 67 % af sikret nettoindtjening inden for normalt de sidste 12 mdr. for ledige med børn, og 60 % for andre. Varigheden er fra 6 til 18 måneder, afhængig af alder og længden af tidligere beskæftigelse. For dem under 55 år kan der maksimalt hentes støtte i 12 måneder ved tidligere 24 måneders beskæftigelse; ellers kun det halve. Der er både føderale skatteindtægter og kommunale involveret i finansieringen af langtidslediges understøttelse og i basisindkomsthjælpen. I 2004 fik man 50 mia. Euro (74 %) ind som bidrag fra arbejdstagere og arbejdsgivere, hvortil kom 17 mio. Euro fra forbundsregeringen (25 %) til understøttelsen og yderligere subsidier på 6 mia. Euro for at dække udgifterne. Det føderale arbejdsformidlingssystem (”Bundesagentur für Arbeit, BA) administrerer foruden arbejdsløshedsdagpengene arbejdsformidlingen (”PES”) og de arbejdsmarkedspolitiske arrangementer. For dem, der skal have basisindkomsthjælp er BA ansvarlig for at administrere aktiveringsindsatser og arbejdsløshedshjælp, mens kommunerne tager sig af bolig- og varmeudgifter og andre sociale sikringer. BA må altså siges at have ansvar for såvel passive som aktive opgaver i arbejdsmarkedspolitikken.

Arbejdsløshedsforsikringen har været obligatorisk for næsten alle lønmodtagergrupper, både for privat og offentligt ansatte. Systemet er offentligt, og der er ingen private udbydere af alternative arbejdsløshedsforsikringer. Der er store forskelle til det danske system, også når det gælder aktivering. Når en ledige får et jobtilbud fra den offentlige arbejdsformidling, kan vedkommende sige nej til tilbuddet gennem de første tre måneder, hvis lønnen i det tilbudte job ligger under 80 % af tidligere indkomst. Derefter er grænsen 70 % i de næste tre måneder, og derefter skal alle acceptere jobtilbud, der kan give indtægt på niveau med arbejdsløshedsunderstøttelsen. I Tyskland er forsikringsprincippet om at sikre i forhold til tidligere erhvervsindkomst blevet suppleret eller delvist erstattet med princippet om at sikre mod fattigdom, som det kendes fra socialhjælpen. Det ses i den nye basisindkomst-hjælp.

Denne behovstestede hjælp er for alle, der ikke har kvalificeret sig til det normale understøttelsessystem, eller som er faldet ud af det. Man modtager en minimumsindkomst (en slags national basislønerstatning) for dem, der ikke har tilstrækkelige ressourcer. Man skal kunne arbejde mindst 3 timer pr. dag, være villig til at acceptere ethvert jobtilbud eller offentlig beskæftigelsesmulighed (i form af ”Een Euro Jobs”). Der er så indført skrappe sanktioner, hvor man kan få nedsat hjælpen alene, hvis man registreres for sent, eller ikke kommer gennem aktivering. I første omgang reduceres hjælpen med 30 %, og er der gentagne brud på reglerne inden for det første år, kommer der reduktioner på 60 % - eller totalt bortfald. Unge kan sættes på særlig lav hjælp, der

alene dækker bolig og opvarmning. Men der foregår altså en konkret vurdering af udgiftsbehov hele tiden. Basisydelsen udgør 345 Euro pr. måned.

**Figur 2: Det tyske understøttelsessystem før og efter Hartz-IV**

Op til 2005	Fra 2005
<b>Arbejdsløshedsdagpenge</b> , finansieret ved bidrag, indkomstafhængig, begrænset varighed, obligatorisk medlemskab	<b>Arbejdsløshedsdagpenge</b> , finansieret ved bidrag, indkomstafhængig, begrænset varighed, obligatorisk medlemskab
<b>Arbejdsløshedshjælp</b> , skattefinansieret, indkomstafhængig, behovsprøvet, ubegrænset varighed	<b>Basisindkomstsikring</b> (basisindkomst for trængende jobsøgende), bestående af: <b>arbejdsløshedshjælp II</b> , skattefinansieret, behovstestet, integration af hjælp for ledige og folk på socialhjælp, stærkere aktiveringskrav
<b>Socialhjælp</b> , skattefinansieret, behovsprøvet, faste ydelser, ubegrænset varighed	<b>socialhjælp</b> for børn og andre, der ikke kan arbejde (behovstestet, skattefinansieret)

Primo 2007 var 7.000.000 mennesker berørt af basisindkomstsikringen, svarende til 3.600.000 husholdninger. Heraf var niveauet i Østtyskland dobbelt så stort som i Vesttyskland. Når det gælder udviklingen i "arbejdsløshedshjælp II" fik 2.650.000 mennesker udbetalt hjælp i januar 2007. Det er det samme som 62 % af alle arbejdsløse, så det er her, den største gruppe er blevet samlet. Af disse har over halvdelen været langtidsledige i over 1 år.

Når understøttelsen kædes sammen med husstandens leveomkostninger, giver det myndighederne mulighed for at vurdere konkret, om den ledige "sidder for dyrt i det" m.h.t. bolig m.v. Så den ledige kan eventuelt tvinges til at sælge hus eller lejlighed og flytte i billigere bolig. Lever to arbejdsløse sammen, sættes man på kontanthjælp (socialhjælp). I Tyskland hævdes et princip om, at kun en "enkeltkilde"-indtægt skal hjælpe integrationen på vej, dække leveomkostninger og anden fornøden hjælp. Det er normen om det mandlige "skaffedyr", som gælder. Lovgivningen fremmer ikke ligefrem ligestillingen! Det er konkret kommunerne, der vurderer og regulerer; men det sker med meget forskellig praksis og konsekvens.

### Resultater af reformerne

Mange tyske lønmodtagere ser med skepsis på systemet; ja frygter nu at komme under vurdering i det nye understøttelses- og skønssystem. De arbejdende frygter at blive arbejdsløse, og mange ledige frygter at skulle på lav basisindkomstsikring, der kommer hurtigt. Resultatet er samlet, at tyske lønmodtagere er blevet tilbageholdne med at bruge penge. De sparer hellere op, mens de er i fast beskæftigelse. Det virker igen samlet negativt ind på den indenlandske efterspørgsel, der bliver for lille til at sikre alle beskæftigelse. Samfundsøkonomisk set har det nye understøttelsessystem i Tyskland således været med til at konservere en høj og struktureret ledighed, fordi lønmodtagere hellere sparer op end deltager i en fortsat forbrugsfest. Så kan Tyskland være nok så meget verdensmester i eksport; arbejdsmarkedsudviklingerne er stadig ugunstige med en arbejdsløshed, der fastfryses over det europæiske gennemsnit.

Der er ingen evaluering af Hartz-reformerne, der taler om stor succes; skepsissen er udbredt. Der er dog en del uenighed om, hvor vidtrækkende betydning, reformerne får – bl.a. om der udvikles en

omfattende lavtlønssektor, der har været fremført som en nødvendig onde for at få folk i arbejde, og om reformerne undergraver den normale overenskomstregulering af det tyske arbejdsmarked. I midten af 2006 havde omkring en femtedel af alle understøttede faktisk et job, som de ikke kunne leve af. Cirka 38 % af disse havde endog fuldtidsarbejde. Der er også indført regler om marginal beskæftigelse – kaldet ”mini-jobs” -, som indeholder socialforsikringselementer, og som bliver anklaget for at fastholde folk i denne kombination af lav løn, dårlig integration og offentlig, supplerende understøttelse. Den tidlige tilbagetrækning og transporten over i forskellige former for pensioner er også et faktum. Kun godt en tredjedel af alle over 55 år er stadig erhvervsaktive.

De passive dele af arbejdsmarkedspolitikken, som arbejdsløshedsunderstøttelsen er eksponent for, udgør en stigende andel af samtlige udgifter. Dermed er også sagt, at den aktive arbejdsmarkedspolitik andel er faldet; og det i en tid, hvor aktivering er blevet stadig mere populær og udbredt. I Tyskland har omlægningerne ikke markant reduceret langtidsløsheden, og derfor er udgiftstrykket ikke blevet mindre. Langtidsløse med over 24 måneder bag sig i køen er især udbredt i Østtyskland, og disse fanges så at sige i en fælde i det nye system.

Når det er lovgivningen, der indretter og ændrer arbejdsmarkeds- og understøttelsessystem, inklusiv jobbeskyttelse m.v., bliver det også en meget politiseret reformudvikling. Parlamentariske udviklinger fører hurtigt til nye ændringer. Arbejdsmarkedets parter har stort set kun deres egne overenskomster at forhandle. Deres politiske indflydelse er reduceret; og der er med reformerne ikke sket ændringer af Tysklands meget segmenterede, opdelte arbejdsmarkeder med høj, vedvarende og struktureret arbejdsløshed, hvor de såkaldt svage grupper ikke hjælpes til at blive integreret ret godt. De moderate beskæftigelsesgrader – især lave for kvinder - set i forhold til Danmark og Sverige udgør et selvstændigt problem, som der ikke er grebet effektivt ind overfor. Det tyske understøttelsessystem har været indrettet for dem, der har fast beskæftigelse, med god jobbeskyttelse og sikring af en bro til tidlig pensionering (dem med ”normalarbejdsforhold”). Det ændrer en sænkning af de høje tyske arbejdsgiverafgifter heller ikke på. Det gamle ”regime” har været og er tilpasset en produktionsmodel, hvor faglært arbejde og høje lønninger matches af langsigtede arbejdskontrakter. Men ændringerne af understøttelsessystemet fastfryser så at sige segmenteringen, samtidig med at situationen for udsatte grupper synes at være blevet endnu mere usikker. Der er ingen store mobilitetsgevinster heller. Atypiske ansættelsesforhold er blevet mere typiske: agenturer for tidsbegrænsede ansættelser og tidsbegrænsede kontrakter er skudt i vejret som paddehatte, og deltidsansættelser og folk i ”mini-jobs” er blevet talrige.

Evalueringer konstaterer, at der nok er kommet lidt mere fleksibilitet hos randgrupperne på arbejdsmarkedet, at den store sikkerhed for de fast integrerede er bibeholdt, men at arbejdsløse – tidligere forsikrede såvel som kontanthjælpsmodtagere – har måttet bære de store byrder ved omlægningerne. Gabet mellem standard-beskæftigelse og ikke-standardiserede former er vokset. Der mangler en strategisk koordination i systemet. Regeringen og arbejdsmarkedets parter har ikke kunnet udvikle nogen fælles ”flexicurity”-strategi. Understøttelsessystemets passive karakter er nærmest kun blevet understreget – men forsørgelsesgrundlaget for mange ledige er blevet ændret og forværret, og de bureaukratiske og paternalistiske elementer er blevet styrket. Der mangler koblingsforbindelser mellem understøttelsen og arbejdsmarkedspolitikken, mellem de passive og de aktive dele af politikførelsen.

### **Sverige: Reformopgør med Ghent-systemet**

Med den nye borgerlige regering i Sverige blev der straks, fra 2007, igangsat fundamentale ændringer af arbejdsmarkeds- og understøttelsessystemet. I 2010 går det fra at have været et

frivilligt a-kassesystem til at blive et obligatorisk, og der er allerede sket ændringer af finansiering, indretning, virke og organisering. Aktiveringen og beskæftigelsessystemet er lagt om, uddannelsesindsatsen mindsket, og der er planlagt besparelser på arbejdsmarkedet på hele 23 % fra 2006 til 2009.

Det svenske a-kassesystem fik sin grundstruktur i 1934 med vedtagelsen af statstilskud til anerkendte kasser. Retten til understøttelse har rigsdagen stillet vekslende krav til, ligesom dagpengenes højde og varighedsperioden har skiftet over tid. I 1964 blev forsikringen tilpasset en 5-dages-uge, og i 1973 blev det muligt at udbetale særlig hjælp, en grundsikring "KAS", til dem, der ikke kunne få arbejdsløshedsdagpenge. Det gjaldt især ældre arbejdstagere. Der har været gjort meget i Sverige for at holde indkomstrygheden adskilt fra den kommunale kontanthjælp. 12 måneders medlemskab af en a-kasse og 5 måneders arbejde inden for de seneste 12 måneder blev det generelle krav til at oppebære understøttelse. Varigheden blev sat til 300 dage, og for ældre over 55 år til 450 dage – men med den væsentlige tilføjelse, at fuld beskæftigelse var det vigtigste politikmål, og derfor ville man ikke acceptere, at ledige gik uden arbejde i længere tid. Aktiv arbejdsmarkedspolitik skulle sikre hurtig genintegration.

Der er kommet hyppige ændringer og særgruppebestemmelser til. I 1993 blev compensationen sat ned fra 90 til 80 % af en borgerlig regering, der også besluttede, at man skulle overgå til en obligatorisk forsikring. Men en ny socialdemokratisk regering suspenderede i 1994 med det samme denne beslutning. Der blev dog fra 1995 indført en regel om, at a-kasserne skulle betale en 1 %-finansieringsafgift til Arbejdsmarkedsstyrelsen, og midlertidigt blev dækningsgraden sænket til kun 75 % - og tilsvarende sænkning kom i KAS. Men fra 1998 restaurerede man systemet, så det blev slået fast, at det svenske system bestod af en almen og sammenhængende forsikring, der hviler på en *grundforsikring* (fast erstatningsbeløb) og en frivillig indkomstbortfaldsforsikring (med max. 80 %'s regulering). Der blev også oprettet en kompletterende a-kasse, ALFA-kassen, der skulle udbetale grundforsikring, og som skulle kanalisere nye medlemmer over i de faglige kasser, når man var blevet berettiget til indkomstrelateret erstatning. Dagpengeerstatningen udgør højst 680 S.kr. pr. dag, og den kan fås i 300 dage. For folk med indkomstbortfaldsforsikring er max. sat til 320 S.kr. pr. dag.

Den nye borgerlige regering fra 2006 overraskede så med store ændringer. Den har fået indført 7 karensdage fra juli 2008, og lavet særlige regler om krav for unge til at deltage i en jobgaranti. Alle ledige skal nu være villige til at tage "lämpligt arbete", hvis de vil forblive i forsikringen. Sanktionsbestemmelser er strammet meget med mulighed for frakendelse af ret til erstatning, udelukkelse fra a-kasse og fra ret til arbejdsløshedsunderstøttelse.

Arbejdsgiverne har bidraget mest til finansieringen, men deres bidrag er blevet nedsat. Den udgør nu 24,93 % af afgiftsgrundlaget, mens medlemmer skal bidrage med 23,22 % - og staten med resten. I 2006 blev der udbetalt totalt 27 mia. S.kr.. Frem til 2007 var medlemsafgifterne ganske ens i a-kasserne. Men med indførelse af forhøjet finansieringsafgift har medlemmerne måttet betale betydeligt mere, ligesom der er kommet stor variation i beløbsstørrelserne mellem kasser. Akademikerne betaler f.eks. kun 170 S.kr. pr. måned (januar 2008), mens fiskere og musikere må betale 433 S.kr. pr. måned. En transportarbejder må bøde 376 S.kr. pr. måned. Det er generelt en 4-5-dobling af medlemsbidraget, der er gennemført. Og ændringerne er skruet sådan sammen, at dem, der har størst understøttelsesbehov, fordi de har den højeste ledighedsrisiko, samtidig er dem, der skal betale mest. Der er sociale Matthæus-effekter indbygget i det nye system.

Resultatet har da også været stærke reaktioner – ikke kun fra den svenske fagbevægelse, der næsten er lamslået over de pludselige ændringer, men også fra medlemmerne selv. Ikke mindre end 500.000 har meldt sig ud i løbet af de første fem kvartaler. Det må siges at være en hurtig og voldsom reaktion på reformen, og det har tilsvarende fået betydning for fagforeningsmedlemskabet. En stabil medlemsudvikling er blevet afløst af et markant fald. Andelen, der ikke får ret til indkomstafhængige dagpenge ved ledighed, er således også øget fra 20 til 30 % i løbet af blot godt et år.

Og som noget afgørende er det besluttet, at arbejdsløshedsforsikringen fra 2010 skal være *obligatorisk* for alle. Dem, der allerede er a-kasseforsikrede, berøres mindre end dem, der er på supplerende arbejdsløshedsforsikring gennem ALKA-kassen. Betalingen for den nye obligatoriske arbejdsløshedsforsikring er stadig *medlemsbidrag*, men nu suppleret af en *arbejdsløshedsforsikringsafgift* for dem, der aktuelt står uden for a-kassesystemet, og som tjener mere end 110.700 S.kr. pr. år (2008-niveau). Det første år bliver man dog afgiftsfri. Visse særbestemmelser giver mulighed for afgivelser, f.eks. ved nedsat arbejdsevne. Afgiften bliver sat til gældende a-kasemedlemsbidrag (433 S.kr. pr. md.). Arbejdsløse kan afgiften nedsat med 300 S.kr. pr. md. Til disse ændringer må lægges strenge sanktioner over for dem, der ikke betaler afgifter, eller ikke gør det rettidigt. Ud over en påmindelsesafgift sættes beløbet op med yderligere 40 %. Dagpengenes højde er sat til 80 % af tidligere indkomst de første 200 dage, men så nedsættes de til kun 70 %, for efter 300 dage at blive kun 65 %. Denne graduering skal have ”afskrækningseffekter”, siges det åbent og klart.

**Figur 3: Det svenske arbejdsløshedsunderstøttelsessystem før og efter 2007**

Op til 2007	Efter 2007 -
<b>Arbejdsløshedsdagpenge</b> , bidragsfinansieret, indkomstafhængig, begrænset varighed, frivillighedsprincip	<b>Arbejdsløshedsdagpenge</b> , bidragsfinansieret, indkomstafhængig, begrænset varighed (dog forskellig for enlige, forældre og deltidsforsikrede), obligatorisk ordning fra 2010
<b>Grundsikring (dagpenge)</b> for dem, der endnu ikke er berettiget til arbejdsløshedsdagpenge, begrænset varighed, lavere satser	<b>Kompletterende arbejdsløshedsforsikring</b> , finansieret ved arbejdsløshedsforsikringsafgift, begrænset varighed, lavere satser
<b>Socialhjælp</b> , skattefinansieret, behovsprøvet, ubegrænset varighed	<b>Socialhjælp</b> , skattefinansieret, behovsprøvet, ubegrænset varighed

Konsekvenserne af den obligatoriske arbejdsløshedsforsikring er nok i første omgang flere medlemmer – men altså ikke længere i et frivilligt system. Ved et eventuelt fremtidigt lavt ledighedsniveau vil den svenske stat få et gevaldigt økonomisk overskud ud af omlægningen. Cirka 500.000 flere lønmodtagere vurderes at skulle betale den særlige afgift, men p.g.a. undtagelsesbestemmelserne når man næppe dette høje tal. Den beskæftigelsesfremgang på 1,6 %, som regeringen lovede med reformen, kikker man stadig efter.

Det vil være forkert at påstå, at a-kassernes eksistens direkte er truet af de radikale ændringer. Men deres attraktivitet bliver stærkt formindsket, ligesom de manglende nyindmeldelser og de mange udmeldelser siden starten af 2007 vidner om en afledt effekt på fagforeningsside. Ghent-systemet nedbrydes. De svenske fagforeninger vil miste endnu flere medlemmer, hvad der indadtil giver

fornye ressourcer og virkeproblemer, og udadtil betyder status- og indflydelsestab. Deres repræsentativitet vil samtidig blive formindsket. De har ikke som i Danmark fået konkrete opgaver i arbejdsmarkedspolitikken, så de svenske a-kasser er alene at betragte som en understøttelsesordning. De svenske a-kassers begrænsede funktionsvifte og faldende popularitet bliver politisk udnyttet. Den samlede svenske fagbevægelse er da også i oprør over regeringens ændringer og især på a-kassensiden. Havde man erindret regeringsbeslutningen fra 1993 om et obligatorisk system, var man måske ikke blevet taget så meget på sengen, som tilfældet synes at være. At svensk fagbevægelse nu kæmper meget for at bevare den høje jobsikkerhed er måske forståeligt, men der mangler en samlet strategisk forståelse af, at beskæftigelsessikkerhed, indkomsttryghed og et mobilt arbejdsmarked godt kan gå sammen – om ikke efter dansk så efter tilpasset svensk mønster. Der er i al fald intet lært om ”miraklet” på det danske arbejdsmarked.

### **Konklusion: Et generøst forsikringssystem har mange fordele**

Det danske arbejdsløshedsforsikringssystem er frivilligt, primært fagligt organiseret i a-kasser, der følger gamle organisationsstrukturer, og med en hovedsagelig statslig skattefinansiering. Der er stærke argumenter for at stå som medlem af en a-kasse; ikke kun p.g.a. sikringen under arbejdsløshed med forholdsvis generøse dagpenge, men også p.g.a. efterlønstilknytningen, de service- og hjælpebetonede aktiviteter fra kassernes side og p.g.a. de integrationsrettede arbejdsmarkedspolitiske opgaver, som kasserne varetager. De tyske og svenske erfaringer fortæller noget om, hvor hurtigt de tryghedssikrende funktioner kan bringes i uføre og skade både medlemmer, fagbevægelsen og det danske arbejdsmarkedssystem som helhed. Ghent-systemet kan hurtigt blive udfordret, og trygheden blive truet. Men omvendt fortæller de – sammen med nyere europæisk forskning – også om, hvilke fordele, der er ved ”generøse” arbejdsløshedsunderstøttelsessystemer. Bl.a. disse synes disse værd at fremhæve:

*- de reducerer arbejdsmarkedsrisici (reelle eller forventede), der er forbundet med transitioner, bevægelser, på arbejdsmarkedet. De gør det muligt for lønmodtagere at finde ny arbejdsgiver eller skifte branche, sektor m.v., og de sikrer, at arbejdsmarkedet ikke ”ruster sig fast”.*

*- de får folk til at føle sig trygge økonomisk, og så kan lønmodtagerne fortsætte med at forbruge og leve deres normale liv. Dermed er de også samfundsøkonomisk med til at opretholde den indenlandske efterspørgsel og sikre beskæftigelsen.*

*- de øger folks kompetencer og indsatsparathed, idet de fungerer som en slags forsikring for investeringer i kvalifikationer og øger dermed mulighederne for at sikre ”vingernes tryghed” på arbejdsmarkedet. Beskæftigelsessikkerhed frem for jobsikkerhed kommer i fokus.*

*- de hjælper en national strategisk satsning på et velfungerende arbejdsmarked på vej – jf. dansk ”flexicurity” -, ligesom de fremmer beredvilligheden til at omstille sig og acceptere omkostninger ved tilpasninger til ændrede omgivelseskrav.*

*- de giver mulighed for positivt at få arbejdsløsheds-kasserne til at hjælpe med til at sikre gennemførelse af en aktiv arbejdsmarkedspolitik med aktiveringshjælp og motivation af de ledige til at finde job og uddannelsesmuligheder i centrum. Fremme af arbejdsmarkedspolitik og arbejdsetik går hånd i hånd.*

*- de hjælper med til at sikre status og selvrespekt for de ledige, så de stadig anser sig selv for ikke-udstødte og u-integrerede i samfundet. Som medborgere er man først rigtig anerkendt ved den*

*sikrede arbejdsmarkedstilknytning. Det er en betydelig hjælp til sikring af "sammenhængskraften" i samfundet.*

*- de hjælper med til at øge arbejdsudbuddet, idet der ikke søges alternative veje ud af beskæftigelsessystemet over på andre forsørgelses- og eller pensionssystemer. Generøse dagpengesystemer modvirker således trafik ud af systemet ("eksternalisering") og hjælper med til at fremskaffe fornødne "hænder, hjerner og hjerter".*

Efterårets boksekampe om dagpengesystemets indretning fremover kan lære meget af udenlandske erfaringer – især om, hvad man ikke skal gøre. Derfor kan man godt reformere. Det er højst sandsynligt, at der kommer til at blive delt blodtude ud igen. Spørgsmålet er blot, hvem det er, der kommer til at lide denne gang.

### **Litteratur:**

Arbejdsdirektoratet (2007): Arbejdsløshedsforsikringen 1907-2007 – Udvikling og perspektiver, København

B. Ebbinghaus et.al.: Distribution of Responsibility for Social Security and Labour Market Policy – Country Report: Germany, Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies, Amsterdam, 2007

Henning Jørgensen: "Vingernes tryghed" og revision af arbejdsmarkedspolitikken – Den aktive arbejdsmarkedspolitik i Danmark siden 1993/94 og den nye svenske regerings initiativer set i lyset heraf, TCO, Stockholm, 2007

Matthias Knuth: Basic Income Support for Jobseekers, Institut Arbeit und Qualifikation, Universität Duisburg – Essen, 2007

Ola Sjöberg: "Labour market mobility and workers' skills in a comparative perspective: exploring the role of unemployment insurance benefits", pp. 1-10 i International Journal of Social Welfare, 16, Oxford, 2007

Statens Offentliga Utredningar: Obligatorisk arbetslöshetsförsäkring, Stockholm, SOU 2008: 54.