

Demokratisk netværksstyring af den europæiske beskæftigelsesstrategi?

Af Jacob Torfing, Professor i Politik og Institutioner,
Roskilde Universitetscenter

Siden slutningen af 1980'erne har vi i Danmark været vidner til et *stille sporskifte i velfærdsstaten* (Torfing 2004), der har bragt os fra det tidligere så enerådende forsørgelseskoncept til et nyt aktiveringsparadigme. Det er ikke længere nok at tilbyde de arbejdsledige en forholdsvis generøs forsørgelsesydelse, så de kan opretholde en rimelig levestandard. De ledige skal aktiveres ved hjælp af målrettede tilbud om vejledning, uddannelse, virksomhedspraktik og jobtræning. Formålet er at kontrollere de lediges rådighed og øge deres muligheder for hurtigst muligt at vende tilbage til arbejdsmarkedet. Samtidig udfoldes der bestræbelser på at gøre arbejdsmarkedet mere rummeligt, så også de 'svage' ledige med andre problemer end ledighed har en chance for at få foden indenfor.

Aktivlinien var op gennem 1990'erne medvirkende til at sikre en stabil non-inflationær beskæftigelsesfremgang, der mere end halverede den registrerede ledighed. Tankegangen bag det danske 'jobmirakel' fik under den svenske EU-Kommissær Allan Larsson stor indflydelse på formuleringen af den Europæiske beskæftigelsesstrategi, der blandt stiller krav om, at de ledige skal aktiveres indenfor bestemte frister. Det faktum, at den danske aktiveringsstrategi har øget fleksibili-

tet på arbejdsmarkedet uden at forringe den sociale sikring, er for tiden genstand for stor opmærksomhed i EU, hvor der sættes fokus på den danske 'flexicurity' model.

Flere og flere europæiske lande har introduceret forskellige former for aktivering af de arbejdsledige. Parallelt med det *indholdsmæssige skift* i beskæftigelsespolitikken fra forsørgelse til aktivering er der i de fleste lande også sket et skift i selve *styringsformen*. Der er først og fremmest en tendens til, at flerstrengede forsørgelses- og aktiveringssystemer gøres mere enstrengede, sådan som det blandt andet sker i Danmark med de nye lokale jobcentre, der etablerer én indgang for alle ledige. For det andet er der en generel bevægelse mod en større regionalisering og decentralisering af beskæftigelsesindsatsen. Det sker i erkendelsen af, at beskæftigelsespolitikken virker bedst, når den tilrettelægges ud fra et kendskab til det lokale arbejdsmarkeds funktionsmåde. For det tredje er der en klar tendens til, at styringen lægger mere vægt på mål- og rammestyring og en efterfølgende effekt- og resultatmåling. Dermed skabes der mulighed for en øget lokal selvstyring i forhold til prioriteringen mellem forskellige målsætninger og i forhold til valg af midler. Endelig inddrages der i stigende

grad 'andre aktører' i indsatsen. Offentlige myndigheder indgår flere og flere kontrakter med private firmaer om jobformidling og aktivering. I Holland er hele indsatsen for folk med mere end 6 måneders ledighed således blevet privatiseret.

En af de mere upåagtede forandringer i styringen af beskæftigelsespolitikken er, at formuleringen og implementeringen af beskæftigelsespolitikken i dag foregår i et *politisk rum*, der er større og mere komplekst end det nationalstatslige rum, hvori social- og arbejdsmarkedspolitikken normalt bliver til. Det politiske rum udvides *vertikalt* gennem den tiltagende europæisering af beskæftigelsespolitikken, der viser sig ved, at den lokale og nationale beskæftigelsesindsats i stigende grad søges indlejret i en overordnet europæisk beskæftigelsesstrategi. Samtidig udvides det politiske rum *horisontalt* ved, at de politiske beslutninger i stigende grad træffes i et dynamisk samspil mellem politiske myndigheder og forskellige former for styringsnetværk, hvorigennem relevante og berørte parter inddrages i den offentlige styring. Vi skal i denne artikel analysere, hvordan den beskæftigelsespolitiske styring foregår i det nye og udvidede politiske rum. Som vi skal se er effekten af europæiseringen på den nationale politikudvikling stadig begrænset, og netværksstyringen synes at være mest udbredt på det lokale niveau, hvor beskæftigelsespolitikken implementeres. Alligevel er det interessant at se, hvordan styringen af et så vigtigt område som beskæftigelsespolitikken i dag på mange måder overskrider det nationale og statslige rum, hvor den traditionelt set har hørt hjemme. En sådan overskridelse vil på sigt kunne bidrage til en mere effektiv styring, men spørgsmålet er om den også er demokratisk. Det spørgsmål søges besvaret i konklusionen. Først skal vi dog se nærmere på den europæiske beskæftigelsesstrategi og den åbne koordinationsmetode inden vi analyserer netværksstyringen på det transnationale, nationale og lokale niveau.

1. Den europæiske beskæftigelsesstrategi

Som reaktion på den store folkelige skepsis overfor det i udgangspunktet økonomiske og teknokratiske EU-projekt blev der i begyndelsen af 1990'erne sat mere fokus på arbejdsløshedsproblemet i EU-landene. En fælles koordineret beskæftigelsesindsats ville gøre det klart, at EU også bekymrede sig om de økonomiske og sociale vilkår for almindelige mennesker. Især de europæiske socialdemokratier pressede på for at få udviklet en europæisk beskæftigelsesstrategi, som dels kunne medvirke til at give EU et menneskeligt ansigt, og dels kunne skabe en modvægt til den stærke fokusering på økonomisk vækst. De europæiske socialdemokratier stod på dette tidspunkt forholdsvis stærkt, og samtidig var der blandt de centrale beslutningstagere i EU en voksende tendens til at se beskæftigelsespolitikken som en integreret del af den nye strukturpolitiske indsats, der skulle gøre det muligt for EU at tage kampen op med USA og andre økonomiske stormagter. Alt dette medvirkede til at sætte beskæftigelsespolitikken på dagsordenen i EU og få taget hul på udviklingen af en europæisk beskæftigelsesstrategi.

De første EU-anbefalinger til medlemslandene om at gøre noget ved arbejdsløshedsproblemet kom som et resultat af Essentopmødet i 1994, og i 1996 blev der indføjet et særligt beskæftigelsespolitisk afsnit i Amsterdamtraktaten. Som led i den såkaldte Luxemburgproces blev der i 1997 formuleret fire overordnede målsætninger om: 1) at øge de lediges såkaldte 'employability'; 2) at stimulere og udvikle igangsætterkulturen; 3) at skabe et mere fleksibelt arbejdsmarked; og 4) at fremme den kønsmæssige ligestilling på arbejdsmarkedet. De fire beskæftigelsespolitiske søjler blev konkretiseret i mere en 20 retningslinier som medlemslandene skulle forsøge at efterleve, samt et væld af indikatorer, som skulle gøre det muligt at måle og vurdere de enkelte landes faktiske indsats i lyset af de generelle retningslinier. Komplex-

siteten i målstyringen blev yderligere forøget, da der i 2001 blev tilføjet seks nye tværgående målsætninger, samt nogle præcise kvantitative mål for beskæftigelsesgraden i de enkelte lande.

På trods af det uoverskuelige system af transnationale retningslinier og indikatorer konkluderede femårsevalueringen i 2002, at den europæiske beskæftigelsesstrategi var relativ succesfuld, om end det var ønskeligt med nogle klarere målsætninger og nogle færre retningslinier (EU-Kommissionen 2002). Desuden skulle der lægges mere vægt på implementeringen af de mange gode intentioner. Endelig skulle beskæftigelsesstrategien på sigt integreres med strategien for udviklingen af det indre marked og koordinationen af den økonomiske politik.

I 2003 lagde Danmark og en række andre lande politiske pres på for at få forenklet og simplificeret beskæftigelsesstrategien og de dertil hørende procedurer. Resultatet af de politiske forhandlinger var, at der nu blev formuleret tre overordnede målsætninger, ti generelle beskæftigelsesretningslinier, samt langt færre og mere resultatorienterede indikatorer. Det var helt klart et skridt i den rigtige retning: for jo flere punkter man vil måle medlemslandenes indsats på, jo nemmere er det for dem at finde et eller andet, de er verdensmestre til, og så ellers lade hånt om resten. Desuden gav resultatorienteringen mere plads til nationale overvejelser om, hvilke midler der skal bruges for at nå de forskellige målsætninger. For yderligere at understrege retningsliniernes karakter af langsigtet strukturpolitik blev der indført en 3-årig cyklus, i følge hvilken der det første år fokuseres på prioritering af målsætninger, det næste år på implementering, og det sidste år på evaluering.

Der synes at være enighed om, at den europæiske beskæftigelsesstrategi alt i alt har opnået nogle gode resultater (EU-Kommissionen 2002; ETUI 2004). Arbejdsløsheden i

EU er fortsat meget høj, men arbejdsløshedsbekæmpelsen er blevet styrket. Der er i dag et langt større fokus på de beskæftigelsespolitiske problemstillinger i medlemslandene. Samtidig er ambitionerne i beskæftigelsespolitikken vokset, i og med at medlemslandene skal forholde sig til nogle specifikke målsætninger indenfor forskellige områder. Det statistiske og videnskæssige grundlag for indsatsen er også blevet kraftigt forbedret, og der er et forstærket pres for tværgående koordination mellem forskellige politikområder på det nationale niveau. Måske vigtigst af alt, så er der udviklet et fælles europæisk sprog, der sætter en ny fælles dagsorden og muliggør læring gennem formidling af 'best practice' landene imellem. EU's beskæftigelsespolitiske retningslinier er dog langt fra styrende for den nationale indsats på beskæftigelsesområdet, der fortsat er præget af nationale forhold i form af de politiske styrkeforhold, den institutionelle arv og de politiske traditioner på området.

2. Den åbne koordinationsmetode

Med traktatfæstelsen af EU's beskæftigelsesstrategi er det bestemt ikke EU's vilje til at regulere det beskæftigelsespolitiske område, der mangler. Problemet er bare, at social- og arbejdsmarkedspolitikken stadig i udpræget grad opfattes som et nationalt anliggende, der ikke skal dikteres fra Bruxelles gennem bindende forordninger og regulativer. For at give EU en beskæftigelsespolitisk rolle har man fra EU's side derfor været nødt til at opfinde en helt ny styringsmåde i form af den såkaldte '*åbne koordinationsmetode*', der supplerer fællesskabsmetoden og programmetoden (Borras og Jacobsson 2004). I følge denne udmelder EU nogle beskæftigelsesretningslinier, der ikke er juridisk bindende for medlemslandene. Disse skal dog hvert år udarbejde en National Handlingsplan, der dokumenterer, i hvilket omfang den nationale beskæftigelsesindsats lever op til retningslinierne. Kommissionen evaluerer de nationale handlingsplaner, og kan anmode Ministerrå-

det om at komme med specifikke anbefalinger til de enkelte lande, hvis de ikke lever op til de beskæftigelsespolitiske retningslinier målt på forskellige indikatorer. Medlemslandene deltager desuden i en 'peer review' proces, hvor de opponerer på hinandens handlingsplaner, eller udvalgte aspekter af disse, og derigennem afdækker mulighederne for tværnational læring.

Det interessante ved den åbne koordinationsmetode er, at den hverken bygger på bindende lovgivning eller økonomiske gevinster i form af fordeling af økonomiske midler, sådan som man eksempelvis ser det i forbindelse med EU's struktur- og socialfonde. Efterlevelsen af beskæftigelsesretningslinierne er i princippet frivillig, og den eneste sanktion overfor de lande, der ikke gør nok ved sagen, er den offentlige gabestok. Den europæiske beskæftigelsesstrategi etablerer på baggrund af videnskabelig viden og politisk forhandling en forestilling om den sande og rigtige måde at føre beskæftigelsespolitik på, og hvis medlemslandene forbryder sig mod denne, udsættes de sig for treenigheden af 'naming, blaming and shaming', som det hedder i EU-jargonen. Overholdelse af retningslinierne sikres med andre ord gennem 'fy, fy, skamme' i stedet for gennem 'pisk og gulerod'.

Mange i EU-systemet mener, der skal skrappe midler til for at få medlemslandene til at makke ret og tage beskæftigelsesindsatsen alvorligt. Spørgsmålet er dog, om den videns- og holdningsmæssige styring af medlemslandene ikke på længere sigt vil vise sig at være ganske effektiv. Den åbne koordinationsmetode kan ses som et eksempel på en styringstænkning, der satser på 'styring af selvstyring', eller som Nikolas Rose (1999) med henvisning til Foucaults begreb om 'gouvernementalité' kalder det: 'the shaping of freedom' (Walters og Haahr 2005). Styring foregår her gennem en diskursiv mobilisering, indramning og formning af aktørernes

frie handlinger. Denne form for diskursiv styring gennem italesættelse af bestemte problemer, løsninger og politiske identiteter er netop karakteriseret ved, at den giver afkald på suveræn magtudøvelse gennem lovbefalinger og disciplinær magtudøvelse gennem institutionel adfærdsregulering. I stedet for at forsøge at tøjle og knægte aktørernes frie handling forsøger den diskursive styring at forme aktørernes handlinger gennem skabelsen af bestemte forestillinger om dem selv og den verden de lever i, sådan at de bruger deres energi og ressourcer til at forfølge og realisere nogle givne målsætninger. Ulempen ved denne måde at styre på er, at det kan være svært og tager tid at anråbe og forpligte aktørerne i forhold til en bestemt indsats. Men når først det er lykkedes at få aktørerne til at internalisere de overordnede målsætninger, kræver styringen til gengæld kun en minimal ressourceindsats og en begrænset anvendelse af tvang, der endda som regel vil kunne retfærdiggøres ved henvisning til den fælles historie om den 'nødvendige indsats'. Ud fra denne tankegang er den åbne koordinationsmetode en interessant styringsmæssig nyskabelse, som måske på sigt kan vise sig at være mere effektiv med henblik på at forme den nationale beskæftigelsesindsats, end en direkte styring gennem forordninger og regulativer, der blot vil føre til modstand og protester.

Foreløbig synes den store begrænsning dog at være, at den Nationale Handlungsplan - i daglig tale NAP'en - på det nationale politiske niveau opfattes som et teknokratisk af-rapporteringspapir, der bruges til at udstille de positive sider af landenes beskæftigelsesindsats. Den forfattes i hovedsagen af regeringens embedsmænd, der i tal og bogstaver beretter, hvilke initiativer der er taget på de områder, som beskæftigelsesretningslinierne definerer. NAP'en indeholder ikke nogle fremadrettede strategiske overvejelser. Den har derfor ikke nogen særlig stor politisk bevågenhed, og den giver ikke anledning til

politiske diskussioner og konflikter. Dog kan kritiske udtalelser fra EU-Kommissionen og de andre medlemslandes lejlighedsvis evalueringer nogle gange sætte gang i de nationale politiske spil og forhandlinger, enten fordi regeringen selv føler at den er nødt til at reagere på kritikken, eller også fordi arbejdsmarkedets parter spilles nogle gode kort i hænderne med henblik på at lægge pres på regeringen.

Medlemslandene leverer formelt set det de skal i følge den åbne koordinationsmetode. Alligevel er det reelt set meget svært at påvise en egentlig styringsmæssig effekt af beskæftigelsesretningslinierne på de enkelte landes politik. Der er dog generelt kommet mere fokus på aktivering, skatteomlægninger, ligestilling og begrænsning af adgangen til førtidspension i de enkelte medlemslande (EU-Kommissionen 2002). Derudover er der som tidligere nævnt kommet mere fokus på beskæftigelsespolitikken som helhed og udviklet et fælles sprog og vidensgrundlag, der med tiden kan få stor indflydelse på beskæftigelsesindsatsen.

Formålet med den åbne koordinationsmetode er dog ikke kun at styrke EU's vertikale ovenfra-og-ned styring af medlemslandenes beskæftigelsespolitik, men også at øge muligheden for en horisontal læring gennem dialog, erfaringsudveksling og gensidig inspiration mellem medlemslandene. Også her er det dog meget vanskeligt at fremvise klare eksempler på læring, selvom reformer af og til legitimeres med henvisning til, at sådan gør man i andre lande. Der er dog givetvis mere dialog og udveksling mellem landene, end der har været før. Men dels er der mange lande (der iblandt Danmark og England) der mener, at de ikke kan lære noget, fordi de i forvejen er verdensmestre i beskæftigelsespolitik, og dels er der en række andre lande i Syd- og Østeuropa, der klager over, at de ikke har ressourcer og kapacitet til at lave store forkromede reformer på beskæftigelsesområdet.

3. Netværksstyring

Den åbne koordinationsmetode er et kompromis mellem ønsket om transnational styring og national selvstyring. Den etablerer et kompliceret mål- og rammestyringssystem, hvor beskæftigelsesretningslinierne udgør rammen for udarbejdelsen af nationale handlingsplaner, der igen danner ramme for den lokale beskæftigelsesindsats. Den nationale og lokale målopfyldelse måles løbende ved hjælp af forskellige indikatorer og benchmarks. Det kan indvendes, at NAP'en ikke er direkte styrende for den lokale indsats, hvilket afspejles i det manglende kendskab til NAP'en på det lokale niveau. Men de forskellige politikker, der rapporteres i NAP'en, vil ofte være operationaliseret i en række konkrete målsætninger for den lokale indsats. Beskæftigelsesretningslinierne vil derfor i et vist omfang afspejle sig i de målsætninger, der styrer den lokale beskæftigelsespolitik.

Målformuleringen og rammestyringen kombineres på alle tre niveauer med forskellige former for *netværksstyring*, hvor relevante og berørte parter fra stat, marked og civilsamfund inviteres til at deltage i forhandlinger om udformningen og udfyldelsen af de pågældende mål og rammer. Ønsket om styring gennem etablering af formelle og uformelle netværk af gensidigt afhængige, men operationelt set autonome aktører, blev stadfæstet i én af de 20 oprindelige beskæftigelsesretningslinier, der anbefalede brugen af partnerskabsmodellen på alle niveauer. Inddragelsen af arbejdsmarkedets parter og andre relevante aktører er ikke længere formuleret som en retningslinie, men udgør i dag kernen i Ministerrådet anbefalinger for 'good governance' på beskæftigelsesområdet. Medlemslandene skal således fortsat rapportere i hvilket omfang de social parter er involveret i styringen af den nationale og lokale beskæftigelsesindsats.

Sammenligner man den åbne koordinationsmetode med den traditionelle fællesskabsme-

tode, så er der faktisk på nogle områder en større og kraftigere inddragelse af relevante og berørte eksperter, virksomheder og organisationer i forhold den sidstnævnte metode, eftersom EU-Kommissionens utallige komiteer ustandselig kontaktes af lobbyister, der søger at få indflydelse på de mange vigtige forordninger og regulativer (Esmark, 2006). Til gengæld giver den åbne koordinationsmetode ikke blot anledning til dannelse af transnationale styringsnetværk, men også til etablering af nationale og lokale styringsnetværk. På dette punkt ligner den åbne koordinationsmetode den såkaldte programmetode, hvor der i forbindelse med ansøgning om midler fra struktur- og socialfondene etableres lokale og nationale styringsnetværk, der endda i visse tilfælde overlapper med de lokale og nationale styringsnetværk i beskæftigelsespolitikken. Lad os efter tur se nærmere på netværksstyringen på det transnationale, nationale og lokale niveau.¹

Transnational netværksstyring af beskæftigelsesretningslinierne

På det transnationale EU-niveau er der både formelt institutionaliserede og mere uformelle, netværksprægede kontakter mellem de centrale EU-institutioner i form af EU-Kommissionen, Ministerrådet og Europaparlamentet. Det er EU-Kommissionen, der laver udkastet til nye beskæftigelsesretningslinier på baggrund af sin evaluering af medlemslandenes NAP'er. Europaparlamentet skal høres, og retningslinierne skal til sidst godkendes i Ministerrådet af et kvalificeret flertal. Det formelle samspil mellem EU-institutionerne giver anledning til uformelle kontakter på kryds og tværs, der bidrager til at afstemme forventningerne til indholdet af beskæftigelsesretningslinierne.

Medlemslandene indgår i forhandlingerne om beskæftigelsesretningslinierne gennem deres deltagelse i EU's Employment Committee (EMCO), hvor hvert land har to repræsentanter. EU-Kommissionen har også to

repræsentanter, der repræsenterer henholdsvis DG Beskæftigelse og DG Finans. EMCO nedsætter forskellige arbejdsgrupper, hvor der blandt andet arbejdes med udformningen af kvantitative indikatorer (De la Porte og Nanz 2004). Forhandlingerne i EMCO er generelt set præget af konsensus, selvom der godt kan forekomme uenigheder og kampe mellem medlemslandene indbyrdes og især mellem medlemslandene og repræsentanterne fra EU-Kommissionen. Konsensusorienteringen skyldes blandt andet, at retningslinierne er udtryk for en 'blød styring', i og med at de ikke er bindende for medlemslandene. Flere interviewpersoner giver udtryk for at konfliktniveauet ville have været højere, hvis forhandlingerne havde drejet sig om 'hård styring' i form af forordninger og regulative.

EMCO er også omdrejningspunkt for konsultationer med de europæiske arbejdsmarkeds-sammenslutninger UNICE, ETUC og CEEP, der repræsenterer de nationale arbejdsmarkedsorganisationer, som dog generelt er meget tilbageholdende i forhold til at overdrage alt for meget politisk autoritet og kompetence til de europæiske sammenslutninger. Mange nationale arbejdsmarkedsorganisationer søger også selv at øve indflydelse på EMCO. Det sker dels indirekte via kontakt til de nationale repræsentanter i EMCO og dels mere direkte gennem deltagelse i medlemslandenes møde med EU-Kommissionen om evalueringen af NAP'en. Her kan de nationale organisationer komme i dialog med EU-Kommissionen og være med til at påvirke den politiske dagsorden. Der er også eksempler på at nationale arbejdsmarkedsorganisationer har henvendt sig direkte til Kommissionen. For fuldstændighedens skyld skal det også nævnes, at de Europæiske arbejdsmarkedssammenslutninger hvert år deltager i et socialt trepartstopmøde før det afgørende ministerådsmøde, hvor de også har mulighed for at diskutere beskæftigelsesretningslinierne og udviklingen i den europæiske beskæftigelsesstrategi. EMCO konsulterer også det Europæiske Fat-

tigdomsbekæmpelsesnetværk og andre lignende NGO'ere, samt EU's Regionsudvalg og den EU's Sociale og Økonomiske Komite. Især konsultationen med diverse NGO'er falder de europæiske arbejdsmarkedssammen slutninger for brystet, fordi NGO'erne ikke bidrager til implementeringen af den Europæiske beskæftigelsesstrategi. Årsagen til at EU-Kommissionen fastholder den brede konsultationspraksis er, at det er nødvendigt at skabe politisk ejerskab i forhold til beskæftigelsesstrategien, fordi den jo netop bygger på frivillighed fremfor tvang. Kernen i det transnationale styringsnetværk er dog medlemmerne af EMCO, der formulerer og evaluerer beskæftigelsesretningslinierne. De øvrige aktører inddrages kun gennem konsultationer, der mere handler om gensidig information og udveksling af synspunkter end om egentlige forhandlinger om indholdet i beskæftigelsesretningslinierne.

National netværksstyring af NAP'erne

På det nationale niveau afhænger inddragelsen af arbejdsmarkedets parter og andre relevante aktører i formuleringen og evalueringen af NAP'en i høj grad af nationale traditioner og den aktuelle politiske vilje hos regeringen. De fleste steder kommer arbejdsmarkedets parter dog med deres egne skriftlige bidrag til NAP'en, der som regel optrykkes som et appendiks. Arbejdsmarkedets parter høres også om det færdige resultat, der dog forbliver regeringens NAP. Formuleringen af NAP'en foregår i et samspil mellem forskellige ministerier, dog oftest med beskæftigelsesministeriet som den centrale koordinator. De nationale parlamenter inddrages kun i beskeden omfang i processen, og har ringe indflydelse og et stort set intet ejerskab til NAP'en. NAP'erne betragtes som en del af udenrigspolitikken, som er regeringens ansvar. Arbejdsmarkedets parter har en vis indflydelse på formuleringen af NAP'en, og mange steder er man i de ansvarlige ministerier begyndt at invitere parterne med, når man skal til møde i Bruxelles om EU-Kom-

missionens evalueringen af NAP'en og dens forslag til anbefalinger. Det giver parterne mulighed for at køre parløb med EU-Kommissionen og lægge pres på de nationale regeringer.

Det generelle billede dækker over betydelige nationale forskelle. I *Danmark* er der således en betydelig inddragelse af arbejdsmarkedets parter, om end inddragelsen sker indenfor en ramme sat af regeringen. Efter et indledende planlægningsmøde i Beskæftigelsesministeriet mødes arbejdsmarkedets parter i forskellige skrivegrupper, hvor der udarbejdes selvstændige bidrag om indsatsen på henholdsvis det private og offentlige arbejdsmarked. Arbejdsgiver- og arbejdstagerorganisationerne laver et fælles bidrag på hver af de to områder. Dele af parternes bidrag indgår i regeringens del af NAP'en, og bidragene vedlægges i deres fulde længde som bilag. Arbejdsmarkedets parter er også med til at godkende det endelige udkast til NAP'en i Specialudvalget for Social- og Arbejdsmarkedsforhold, der tager sig af høring af parterne i forhold til alle de løbende EU-sager på beskæftigelsesområdet, og derfor ikke er specielt fokuseret på NAP'en. Som noget nyt er der også en høring af Beskæftigelsesudvalget, der er et nationalt partssammensat rådgivningsorgan for beskæftigelsesministeren. Denne høring ligger imidlertid meget sent i forløbet, hvor der ikke er mulighed for at ændre noget væsentligt (Mailand 2005). NAP'en sendes efterfølgende til folketingets Europaudvalg, men parterne har generelt set større indflydelse på NAP'en end folketingspolitikkerne, fordi parterne involveres tidligt i skriveprocessen. Der har været en del utilfredshed fra parternes side over, at De Samvirkende Invalideorganisationer (DSI) har fået indflydelse på formuleringen af NAP'en. Argumentet er, at DSI ikke er en funktionelt afgrænset interesseorganisation, og at DSI kun kan bidrage med 'interessante politiske synspunkter' (interview), fordi organisationen ikke er ansvarlig for implementeringen af NAP'en. I Be-

skæftigelsesministeriet mener man imidlertid, at 'det er fuldstændigt legitimt at andre dele af det civil samfund end arbejdsmarkedets parter ønsker at få indflydelse på den EU-relaterede beskæftigelsespolitik' (interview).

I *England* er inddragelsen af arbejdsmarkedets parter mere begrænset (Hodson, 2003). Det skyldes først og fremmest, at der ikke er nogen særlig tradition for trepartssamarbejde. Men det skyldes også, at arbejdsgiverne er afvisende overfor samarbejde med fagforeningerne, og at Tony Blairs New Labour har travlt med at lægge afstand til fagforeningerne som forbindes med Old Labour. Fagforeningerne og de private og offentlige arbejdsgiverforeninger konsulteres dog undervejs i processen, men kontakten går gennem handels- og industriministeriet og ikke gennem beskæftigelsesministeriet, som ellers er hovedansvarlig for NAP'en. Parterne bliver også bedt om at udarbejde skriftlige bidrag til NAP'en, der tages med som et selvstændigt bilag. Parterne deltager også som noget nyt i evalueringsmødet med EU-Kommissionen. Der er imidlertid ikke noget institutionaliseret netværksforum, hvor NAP'en diskuteres og forhandles med udgangspunkt i en fælles erkendelse af den gensidige afhængighed mellem de offentlige og private parter på området. Der er heller ikke noget forsøg på at inddrage andre aktører end arbejdsmarkedets parter. Det er interessant i lyset af, at der er mange NGO'ere, som er involveret i den lokale implementering af beskæftigelsespolitikken, og i lyset af at der er NGO'ere på handicapområdet og indenfor den kønsmæssige og etniske ligestilling, der gerne vil i dialog med regeringen og have indflydelse på den nationale beskæftigelsespolitik. Men i det engelske beskæftigelsesministerium henholder man sig tilsyneladende til, at alt hvad der rapporteres i NAP'en er vedtaget af det engelske parlament, og derfor allerede er demokratisk legitimt (interview). På trods af den begrænsede partsinddragelse vurderer

både arbejdsgiver- og arbejdstagerorganisationerne, at de nu – takket være pres fra EU-Kommissionen – inddrages mere i NAP-processen end tidligere.

I *Frankrig* indledes og afsluttes udarbejdelsen af NAP'en i et interministerielt EU-relateret udvalg under statsministeriet. I udvalget deltager repræsentanter fra Ministeriet for Ligestilling, Undervisningsministeriet, Finansministeriet og Beskæftigelsesministeriet. Sidstnævnte ministerium er ansvarlig for koordinationen af de forskellige bidrag til NAP'en. Men arbejdsmarkedets parter inddrages også, idet de forskellige fagforeninger og arbejdsgiverorganisationer har sæde i Udvalget for social dialog om europæiske og internationale spørgsmål (CDSEI). Her afholdes der et indledende og et afsluttende møde med repræsentanter fra Beskæftigelsesministeriets internationale og statistiske kontor. Møderne om NAP'en karakteriseres som konsultationer snarere end egentlige forhandlinger, men parterne er enige om, at CDSEI over tid har udviklet sig til et forum for udveksling og udvikling af synspunkter, ideer og visioner på beskæftigelsesområdet. Udvalget er præget af kontinuitet blandt deltagerne. Der er en uformel stemning, og konfliktniveauet er meget lavere, end når parterne mødes for at diskutere regeringens konkrete reformforslag. Den de-politiserede interaktion mellem parterne har muliggjort gensidig læring, og arbejdsmarkedets parter har stigende grad oplevet, at nogle af deres input og synspunkter er taget med i NAP'en. Parterne er også med til mødet med EU-Kommissionen. Partsinddragelsen omfatter dog ikke frivillige organisationer, og arbejdsformidlingen, erhvervsuddannelsessystemet og det franske parlament underrettes først om indholdet af NAP'en, når den er vedtaget og sendt til EU-Kommissionen. NAP-processen har i forsøget på at tilfredsstille EU-Kommissionen ført til en institutionaliseret partsinddragelse i et land, hvor der ellers normalt er stor tiltro til statens evne til at styre med ud-

gangspunkt i almenvellet (Cacheux og Touya 2004).

Opsamlende kan man sige, at selvom netværksstyringen ikke er så stærkt udviklet som i Danmark, så er der dog både i Frankrig og England en tendens til en tiltagende inddragelse af arbejdsmarkedets parter i formuleringen af den nationale handlingsplan, der dog i alle tre lande forbliver regeringens NAP.

Lokal netværksstyring af beskæftigelsesindsatsen

På det lokale niveau – hvor de centrale aktører ofte slet ikke er bekendt med NAP'en – er der i mange lande oprettet formelle og delvist lovregulerede styringsnetværk. I Danmark har de Lokale Koordinationsudvalg (LKU), der i fremtiden får navn af Lokale Beskæftigelsesråd, spillet en stor rolle i den lokale implementering af beskæftigelsespolitikken (Andersen og Torfing 2004). Koordinationsudvalgene har samlet repræsentanter fra kommunalbestyrelsen, socialforvaltningen, arbejdsmarkedsstyrelsen, arbejdsmarkedets parter, handicaporganisationer og praktiserende læger i et lokalt forhandlingsnetværk, der dels har haft til opgave at rådgive kommunalbestyrelsen i forhold til skabelsen af et rummeligt arbejdsmarked, og dels har taget egne initiativer for at fremme forebyggelse, fastholde og integration på det lokale arbejdsmarked. LKU'erne får økonomisk støtte fra satspuljen, og mange steder har LKU'erne flere frie midler til at igangsætte nye initiativer end den lokale socialforvaltning. Det generelle indtryk er, at samarbejdet mellem offentlige og private aktører har bidraget til at åbne de lokale arbejdspladser for ledige, der ansættes på særlige vilkår (Andersen og Torfing 2004).

I England er partnerskabsstrategien det centrale omdrejningspunkt for den lokale beskæftigelsesindsats. På det regionale niveau er der etableret virksomhedslignende partnerskaber for regional økonomisk udvikling.

På det kommunale niveau er der dannet strategiske partnerskaber, der koordinerer indsatsen på tværs af de forskellige sektorer, og på det kommunale sektorniveau er der etableret lokale beskæftigelsesstrategiske netværk, der igen har oprettet en række lokale partnerskaber i de enkelte boligkvarterer. Sagen er, at den kommunale forvaltning stort set ikke længere leverer nogen former for service til borgerne. Forsørgelsesydelse, uddannelse og aktivering leveres i stedet af en broget skare af dekoncentrerede forvaltninger, private firmaer, og frivillige organisationer. Den beskæftigelsespolitiske indsats afhænger derfor i høj grad af at der skabes strategisk og praktisk koordination mellem de forskellige målsætninger, interesser, initiativer og ressourcer på det lokale niveau. De lokale beskæftigelsesstrategiske netværk er centrum for de lokale koordinationsbestræbelser, og forsøger også at skaffe økonomiske midler fra den Europæiske Socialfond. Kommunen, de dekoncentrerede forvaltninger i form af Job Centre Plus og Learning and Skills Councils, private kontraktstyrede firmaer og frivillige organisationer koordinerer i fællesskab beskæftigelsesindsatsen, som i England mange steder hænger tæt sammen med lokale byudviklings- og kvartersløftstrategier. Det er bemærkelsesværdigt, at arbejdsmarkedets parter stort set er ekskluderet fra det lokale netværkssamarbejde. Det skyldes først og fremmest, at fagforeninger i dag står meget svagt, og at arbejdsmarkedets parter generelt er mere engagerede i uddannelsesindsatsen end i beskæftigelsesindsatsen.

I Frankrig inddrager de lokale beskæftigelsespolitiske styringsnetværk kun i begrænset omfang arbejdsmarkedets parter, og private aktører og frivillige aktører er heller ikke specielt fremtrædende. Lokale politikere har mange steder taget initiativ til etablering af en Plan local pour l'insertion et emploi (PLIE), der er et lokalt partnerskab, der først og fremmest består af politikere fra det departementale og kommunale niveau og en

lang række embedsmænd fra relevante dekoncentrerede og decentrale institutioner indenfor et større lokalområde omfattende flere kommuner. Enkelte frivillige organisationer deltager også, men arbejdsmarkedets parter er stort set fraværende. PLIE forsøger med støtte fra den Europæiske Socialfond at koordinere og forbedre indsatsen for de svageste ledige med udgangspunkt i den indsats, der allerede leveres. Dannelsen af PLIE er i følge en af interviewpersonerne udtryk for en ny 'bottom-up' tilgang til politisk styring, der udfordrer den dominerende franske 'top-down' tilgang.

Lokal netværksstyring må samlet set vurderes at være en udbredt styringsform i både Danmark, England og Frankrig. Lokal fragmentering skaber behov for tværgående koordination, men hvem der deltager i denne koordination varierer. I Danmark spiller arbejdsmarkedets parter en stor rolle. I England lægges der vægt på inddragelsen af private kontraktstyrede firmaer og frivillige organisationer. I Frankrig er det derimod de dekoncentrerede og decentrale forvaltningsenheder der udgør grundstammen i de lokale styringsnetværk. Økonomiske midler, enten fra staten eller den Europæiske Socialfond, synes i alle tre lande at udgøre et væsentligt grundlag for de lokale partnerskabers mulighed for at koordinere og forbedre den lokale beskæftigelsesindsats.

4. Effektiv og demokratisk netværksstyring

Netværksstyringen af den Europæiske beskæftigelsesstrategi er i flere henseender med til at øge effektiviteten i indsatsen. Inddragelsen af relevante og berørte parter medvirker til at forbedre vidensgrundlaget, sikrer en bedre national og lokal tilpasning af mål og midler, bidrager til at dæmpe konflikter og skaber et fælles ansvar for indsatsen, der mindsker implementeringsmodstanden. Men spørgsmålet er, om den effektivitetsforbedrende netværksstyring på det transnationale,

nationale og lokale niveau også er demokratisk. På den ene side øger inddragelsen af relevante og berørte parter den politiske deltagelse, samtidig med at den danner grobund for en demokratisk dialog om mål og midler på output-siden af det politiske system. Men der er samtidig et betydeligt demokratisk underskud i processen, idet netværksforhandlingerne domineres af organisatoriske eliter; bredere folkelige bevægelser har ringe indflydelse; og der er et fravær af offentlig bevågenhed og debat om de beslutninger, der træffes i det omfattende netværk af beskæftigelsespolitiske aktører i Europa. Hvis styringsmæssig effektivitet og demokrati skal forenes kræver det, at styringsnetværkenes *demokratiske forankring* i folkevalgte politikere, organisationernes medlemsbasis og offentligheden forstærkes, samtidig med at det sikres at styringsnetværkene lever op til almindelige normer og regler for demokratisk interaktion (se Sørensen og Torfing 2005). Problemet er, at netværksstyringen først og fremmest er motiveret af effektivitetshensyn, og debatten om de demokratiske implikationer først langsomt er ved at komme i gang. En styrkelse af styringsnetværkenes demokratiske forankring forudsætter, at normer om demokrati og demokratisk styring anerkendes som relevante i forhold til den netværksstyrede policy-proces. Det videre ansvar for demokratiseringen af netværksstyringen på placeres hos de folkevalgte politikere på de forskellige niveauer, eftersom de er den eneste aktør, vi som borgere kan holde ansvarlige for udviklingen.

Referencer

- Andersen, J. og Torfing, J. (2004), *Netværksstyring af kommunernes arbejdsmarkedsrettede indsats*. Aalborg: Aalborg Universitetsforlag.
- Bogason, P. og M. Zølner (2006), *Methods in Democratic Network Governance* Basingstoke: Palgrave-Macmillan. Under udgivelse.

- Borras, S. og K. Jacobsson (2004), 'The OMC and new governance patterns in Europe', *Journal of European Public Policy*, årg. 11, nr. 2, s. 185-208.
- Cacheux, J. og F. Touya (2004), *National Report for France*. Govecor.
- De la Porte, C. og P. Nanz (2004), 'The OMC - A deliberative-democratic mode of governance?', *Journal of European Public Policy*, årg. 11, nr. 2, s. 267-288.
- ETUI (2004), *Six years of the European Employment Strategy in the Light of Seven ETUI-Publications*. Bruxelles: ETUI.
- EU-Kommissionen (2002), *Taking Stock of Five Years of the European Employment Strategy*. Bruxelles: EU.
- Esmark, A. (2006), 'The EU as network governor', i Marcussen og Torfing (red.) *Democratic Network Governance in Europe*. Basingstoke: Palgrave-Macmillan. *Under udgivelse*.
- Hodson, D. (2003), *National Report for the United Kingdom*. Govecor.
- Mailand, M. (2005), Implementing the revised European Employment Strategy - North, South, East, West. First working paper in the research project 'Danish employment policy in a European perspective'. FAOS, Department of Sociology, University of Copenhagen.
- Rose, N. (1999), *Powers of Freedom*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sørensen, E. og J. Torfing (2005), 'The democratic anchorage of governance networks', *Scandinavian Political Studies*, årg. 28, nr. 3, s. 195-218.
- Torfing, J. (2004), *Det stille sporskifte i velfærdsstaten - en diskursteoretisk beslutningsprocesanalyse*. Århus: Århus Universitetsforlag.
- Walthers, W. og Jens Henrik Haahr (2005), *Governing Europe: discourse, governmentality and European integration*. London: Routledge.

Noter

1. Udgangspunktet for den efterfølgende analyse er et kvalitativt casestudie af den transnationale, nationale og lokale netværksstyring på beskæftigelsesområdet med særlig fokus på Danmark, England og Frankrig. DATamaterialet består af ekspertrapporter, policy-dokumenter, interviews, mødeobservation, og netværksdagbøger. Casestudiet er udført af forskere tilknyttet Center for Demokratisk Netværksstyring, Roskilde Universitetscenter, og vil blive afrapporteret i Bogason og Zølner (2006).