

Flexicurity på dansk – et lærestykke for Europa?

Af Thomas Bredgaard, Flemming Larsen og Per Kongshøj Madsen
CARMA, Aalborg Universitet

1. Den danske flexicurity-model – en succeshistorie

Perioden siden 1993 har været gyldne år på det danske arbejdsmarked. Den registrerede ledighed faldt i 2002 til det laveste niveau siden 1974, og beskæftigelsen slog i 2001 alle historiske rekorder. Der tales i den sammenhæng ofte om et dansk »jobmirakel«, fordi tidligere strukturproblemer på arbejdsmarkedet synes at være overkommet. Det er således lykkedes at opnå lav arbejdsløshed uden medfølgende problemer omkring flaskehalser, lønstigninger og inflation. Kun de seneste års afmatning har kastet lidt malurt i bægeret, selv om konjunktoren siden 2004 atter synes at være på vej opad.

Udviklingen har også vakt international opmærksomhed. I flere rapporter har FN's internationale arbejdsorganisation ILO fremhævet det gode danske eksempel (Auer, 2000; Auer & Casez, 2003; Egger & Sengenberger, 2003). OECD har også peget på, at den danske kombination af et fleksibelt arbejdsmarked og en høj social sikkerhed er en medicin, som kan medvirke til at kurere den tyske og franske syge. Kuren betyder formentlig, at det for at bevare et relativt generøst – og dyrt – forsørgelsessystem er nødvendigt at lempe ansættelsesbeskyttelsen og gennemføre en mere aktiv arbejdsmarkedspolitik (jf. OECD 2004: kapitel 2). I forbindelse med EU's beskæftigelsesstrategi og

i enkelte EU-lande som f.eks. Tyskland har Danmark stået som et skoleeksempel på, hvorledes et medlemsland kan kombinere økonomisk dynamik, høj beskæftigelse og social tryghed. I den internationale debat om »flexicurity« – eller måder at kombinere fleksibilitet på arbejdsmarkedet med tryghed for lønmodtagerne – er Danmark blevet flittigt citeret (Wilthagen 1998; Wilthagen & Tros 2004; Madsen, 2003, 2004; OECD, 2004, kapitel 2).

Kombinationen af en veltilrettelagt makroøkonomisk styring, reformer af arbejdsmarkedspolitikken, en høj fleksibilitet, veluddannet arbejdskraft og et velfungerende treparts-samarbejde baseret på social og politisk konsensus har således gjort den »danske arbejdsmarkedsmodel« verdensberømt – også udenfor Danmark.

Med inspiration fra Arbejdsministeriet (1999) beskrives den danske arbejdsmarkedsmodel ofte som en »gylden trekant«, jf. figur 1. Modellen kombinerer en høj grad af mobilitet mellem jobs med et udbygget socialt sikkerhedsnet for de ledige og en aktiv arbejdsmarkedspolitik. Den høje lønmodtagermobilitet mellem forskellige arbejdsgivere hænger atter sammen med et forholdsvis lavt niveau for ansættelsesbeskyttelsen på det danske arbejdsmarked. Pilene mellem trekantens hjørner illustrerer personstrømme.

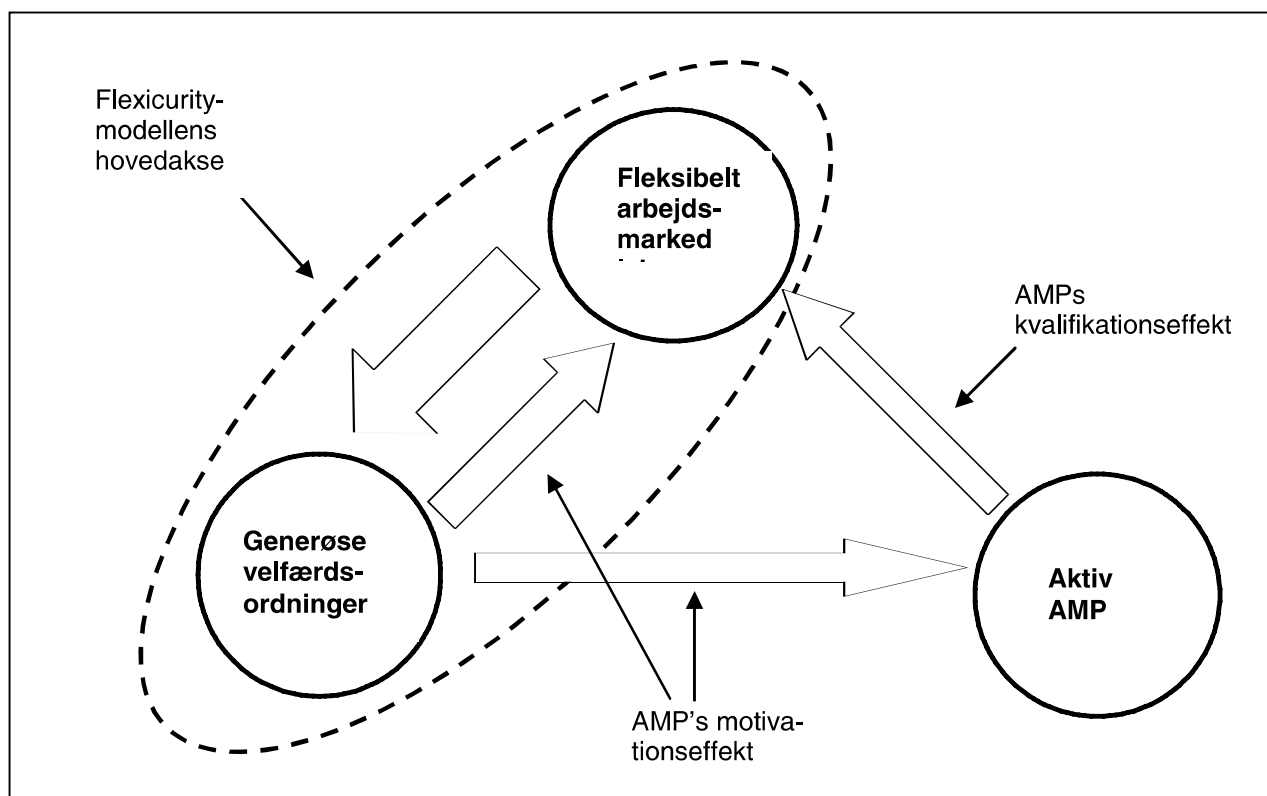
Op mod en fjerdedel af de beskæftigede bliver hvert år berørt af ledighed og modtager derfor dagpenge eller kontanthjælp. Men af de ledige finder størsteparten selv tilbage til et nyt job. Resten kommer i målgruppen for den aktive arbejdsmarkedspolitik, som – ideelt set – sørger for at de atter kommer i beskæftigelse. Modellen illustrerer to af de vigtige effekter i denne forbindelse. Dels fører den aktive indsats til at deltagerne i de forskellige programmer (f.eks. jobtræning og uddannelse) bliver opkvalificerede og derfor øger deres jobmuligheder. Dels kan indsatsen have en motivationseffekt i den forstand, at ledige, som er ved at nærme sig tidspunktet for aktivering, øger deres søgning efter ordinære jobs i det omfang, hvor de opfatter aktivering som noget negativt.

Det sociale sikkerhedsnet i form af dagpengesystemet og kontanthjælp til ledige udgør sammen med den høje fleksibilitet modellens

hovedakse i den forstand, at begge forhold har karakteriseret det danske arbejdsmarked i mange år. Anerkendelsen af arbejdsgivernes ret til frit at ansætte og afskedige de ansatte går tilbage til Septemberforliget i 1899. Dagpengesystemet har rødder tilbage til starten af 1900-årene og fik sin nuværende form i slutningen af 1960'erne. Derimod er en aktiv arbejdsmarkedspolitik med vægt på opkvalificering og jobtræning af nyere dato. I sin nuværende skikkelse har den rod i arbejdsmarkedsreformen fra 1993-94 og dens efterfølgere.

I en international sammenligning fremstår den danske model derfor som en hybrid. Det lave niveau for lønmodtagerbeskyttelsen minder om liberale regimer, som man for eksempel finder i England. På den anden side svarer det udbyggede sociale sikkerhedsnet til de systemer, som findes i de andre skandinaviske velfærdsstater. Modellen forener der-

Figur1. Den danske »flexicurity-model«



for de liberale markedøkonomiers dynamik med den sociale tryghed fra de skandinaviske velfærdsstater.

Både i den internationale og den danske debat sker der ofte en forkortning, hvor det seneste tiårs succes for det danske arbejdsmarked alene bliver tilskrevet den netop beskrevne »flexicurity-model«. Derfor er der grund til at fremhæve, at den positive udvikling på det danske arbejdsmarked siden starten af 1990'erne ikke blot kan tilskrives den danske »flexicurity-model«, sådan som netop beskrevet. Uden en vellykket balance mellem den makroøkonomiske politik og den internationale konjunktur havde væksten i beskæftigelsen og den faldende ledighed ikke været mulig. Opnåelsen af lav inflation samtidig med en halvering af ledigheden hænger også sammen med en ny dagsorden for overenskomstforhandlinger og løndannelse, som bidrog til, at arbejdsmarkedet tilpassede sig skiftet fra høj ledighed til fuld beskæftigelse, samtidig med at lønstigningerne forblev moderate og ikke brød med det internationale skifte til lavinflation.

Desuden er det vigtigt at fremhæve det lange historiske perspektiv. Kombinationen af høj mobilitet mellem jobs og et udviklet socialt sikkerhedsnet har karakteriseret det danske arbejdsmarked i adskillige årtier og været en vigtig faktor bag den vellykkede omstilling fra landbrugs- til industri – og servicesamfund, som det danske samfund har gennemført i efterkrigstiden. Selv om betegnelsen »flexicurity« er af ny dato, er det nogle rod-fæstede træk ved det danske arbejdsmarked, som begrebet søger at indfange.

Formålet med denne artikel er at indplacere den danske model i en bredere diskussion af mulige samspil mellem fleksibilitet og sikkerhed og at pege på nogle af de udfordringer, som den danske model står overfor.

Først trækkes i afsnit 2 forbindelsen mellem fleksibilitet og lønmodtagernes tryghed på arbejdsmarkedet. Her knyttes an til den internationale litteratur om »flexicurity« og »transitionelle arbejdsmarkeder«. Der gives også en beskrivelse af de historiske og politiske forudsætninger for den danske model og dens betydning for både samfundsøkonomien og sociale forhold. Herefter tages udfordringerne til den danske arbejdsmarkedsmodel op i afsnit 3. Hvad betyder teknologisk forandring, globalisering og forandringerne i velfærdsstaten for modellens fremtid? Hvordan kan arbejdsmarkedspolitikken fornys for at styrke fleksibiliteten? Afslutningsvis diskuteres mulighederne for at overføre erfaringerne fra den danske model. Kan den blive et lærestykke for Europa?

2. Samspillet mellem fleksibilitet og sikkerhed

Som nævnt i indledningen er sammentrækningen af 'flexibility' og 'security', flexicurity, blevet et af tidens populære arbejdsmarkedspolitiske begreber, som forholdsvis uhindret rejser over de europæiske landegrænser. I dette afsnit går vi bag om begrebet flexicurity og beskriver, hvorledes der eksisterer forskellige forståelser heraf (som politisk strategi, modelbeskrivelse, og analytisk begreb), samt hvordan forskellige former for fleksibilitet og sikkerhed kan kombineres på forskellig vis. Dette illustreres ved at se på, hvordan forskellige europæiske arbejdsmarkedsregimer kombinerer fleksibilitet og sikkerhed. Dernæst beskrives de historisk-institutionelle forudsætninger for den særlige danske flexicurity-model.

Hvad er flexicurity?

Det skal indledningsvist bemærkes, at forestillingen om flexicurity er forholdsvis ny både som politisk strategi (jf. Beskæftigelsesministeriet 2005) og som forskningsområde (jf. Wilthagen 1998; Madsen 1999; Wilthagen & Tros 2004).

Grundtanken i begrebet er, at fleksibilitet og sikkerhed ikke nødvendigvis er modsætninger, men kan være gensidigt understøttende. Kritikerne hævder i denne sammenhæng, at flexicurity blot er en omskrivning af den traditionelle modsætning mellem kapital og arbejdere, hvor arbejdsgiverne kræver mere fleksibilitet, hvorimod arbejdstagerne kræver mere sikkerhed som kompensation herfor (jf. Ozaki 1999). Ideen i flexicurity-tilgangen er imidlertid, at fleksibilitet ikke er arbejdsgivernes monopol, lige så lidt som sikkerhed er arbejdstagernes monopol. På nutidens arbejdsmarkeder har mange arbejdsgivere erkendt, at de har en interesse i stabile arbejdsrelationer og i at fastholde medarbejdere, som er loyale og veluddannede. For at tilpasse arbejdslivet til mere individuelle præferencer har mange lønmodtagerne tillige indset, at de har en interesse i en mere fleksibel arbejdsorganisering, f.eks. til at kombinere arbejds- og familieliv (Wilthagen & Tros 2004). Der er således grundlag for, at der opstår nye samspil mellem fleksibilitet og sikkerhed.

Som begreb opstod flexicurity i Holland i midten af 1990'erne ud fra nogle særlige nationale forudsætninger. I Holland er der i modsætning til Danmark et ganske restriktivt afskedigelsessystem for ordinært ansatte. Arbejdsgiverne skal bede om tilladelse til fyringer ved enten det lokale AF-kontor (Centres for Work and Income) eller det lokale retssystem. De medvirker samtidig i langt højere grad end danske arbejdsgivere til finansieringen af dagpengesystemet gennem betaling af sociale bidrag. Der er desuden i Holland en relativt høj jobbeskyttelse for ordinært ansatte, hvilket medfører, at virksomhederne søger at skabe fleksibilitet i arbejdskraftanvendelsen ved at hyre grupper af løstansatte medarbejdere på midlertidige kontrakter. Disse 'atypiske' medarbejdere har generelt et lavere niveau af social sikkerhed (f.eks. ret til dagpenge, pension, ferie) og en lavere job-sikkerhed end ordinært ansatte.

Pointen med den hollandske flexicurity-lovgivning, som trådte i kraft i 1999, var netop at rette op på denne ubalance mellem et ufleksibelt arbejdsmarked for kernearbejdskraften og en usikker arbejdsmarkedssituation for periferiarbejdskraften. Afskedigelsesbeskyttelsen for ordinært ansatte blev således modificeret, systemet med tilladelser for vikaransættelser blev afskaffet, og ansættelsesbeskyttelsen for atypiske medarbejdere blev styrket. En væsentlig hensigt var at fremme en udvikling fra jobsikkerhed til beskæftigelsessikkerhed, særligt gennem en mere aktiv arbejdsmarkedspolitik (Wilthagen 1998; Wilthagen & Tros 2004).

Flexicurity er imidlertid ikke et begreb, som er beholdt det hollandske arbejdsmarked. Ønsket om at kombinere fleksibilitet og sikkerhed kan også tydeligt genfindes i policydiskursen på EU-niveau, særligt i Kommissionens Grøn-papir fra 1997, *Partnership for a New Organisation of Work*, hvoraf det fremgår: »The key issue for employees, management, the social partners and policy makers alike is to strike the right balance between flexibility and security«. Ved en række EU-topmøder, og navnlig i forbindelse med Lisabon-strategien fra 2000, samt i den Europæiske beskæftigelsesstrategi er denne ambition om at finde en bedre balance mellem fleksibilitet og sikkerhed blevet gentaget. Der gives imidlertid ikke fra EU's side konkrete instrumenter eller anvisninger på hvordan denne ønskværdige tilstand kan opnås. Begrebet har også de senere år opnået en del opmærksomhed i både Tyskland og Frankrig, hvor det ses som en måde at løse de restriktive afskedigelsesregler og øge arbejdsmarkedets fleksibilitet.

Også i den danske offentlighed er der så småt ved at opstå en forståelse af flexicurity, som da Anders Fogh Rasmussen på Venstres Landsmøde i november 2004 udtalte:

»I gamle dage ville man sige, at tryghed på arbejdsmarkedet var et godt fast job med lange opsigelsesvarsler. Men i fremtidens samfund er tryghed på arbejdsmarkedet, at man er i stand til at omstille sig til nye situationer«.

Citatet udtrykker på samme måde som i Holland et ønske om en bevægelse fra jobsikkerhed til beskæftigelsessikkerhed, om end den formelle jobsikkerhed for stort set alle grupper på det danske arbejdsmarked i forvejen er yderst begrænset. Den særlige danske kombination af fleksibilitet og sikkerhed fremhæves senere i samme tale:

»I international sammenhæng har vi et meget fleksibelt arbejdsmarked. Det er faktisk højt berømt, og der er mange, som misunder os det. En af grundene til, at det er så fleksibelt, er at for danske arbejdsgivere, er det nemt både at ansætte og afskedige medarbejdere. Det kan faktisk ske stort set uden restriktioner. Sådan har vi indrettet det danske arbejdsmarked. Sådan kan det kun være fordi vi også har en meget høj grad af social sikkerhed. At vi har arbejdsløshedsunderstøttelse på et højt niveau i international sammenhæng, og for dem der ikke er arbejdsløshedsforsikrede, er der kontanthjælp på et ganske højt niveau. Vi har fleksibilitet, fordi vi har et arbejdsmarked med social tryghed«.

I modsætning til tidligere, hvor høj social sikkerhed blev betragtet som en hæmsko for et højt arbejdsudbud, et fleksibelt arbejdsmarked og en høj konkurrenceevne, demonstrerer citatet en ny forståelse, hvor den høje sociale sikkerhed er selve forudsætningen for et fleksibelt arbejdsmarked. Forringelser eller begrænsninger af den sociale sikkerhed vil medføre et mindre fleksibelt arbejdsmarked. Vi skal afslutningsvist vende tilbage til hvordan dette stiller nogle bestemte fordringer til politikførelsen og arbejdsmarkedsaktørernes adfærd.

Strategi, tilstand eller analytisk begreb?

En væsentlig årsag til flexicurity-begrebets stigende popularitet er formentlig det forhold, at forskellige aktører kan lægge forskellige tolkninger og interesser ind i begrebet. I litteraturen kan der som minimum identificeres tre forskellige – om end overlappende – forståelser af flexicurity: som en policy strategi, som en tilstand på arbejdsmarkedet, og som et analytisk begreb.

Den hollandske forsker Ton Wilthagen definerer således begrebet som en *policy strategi*, nærmere bestemt »en strategi som forsøger synkront og bevidst dels at øge fleksibiliteten på arbejdsmarkedet, i arbejdsorganiseringen og arbejdsrelationerne, dels at øge sikkerheden (beskæftigelsessikkerheden og den sociale sikkerhed) navnlig for svage grupper på og udenfor arbejdsmarkedet« (egen oversættelse, jf. Wilthagen 1998; Wilthagen og Rogowski 2002; Wilthagen og Tros 2004). For at opnå mærkatet flexicurity må den pågældende strategi, politik eller program være synkron (både indeholde elementer af fleksibilitet og sikkerhed på samme tid), bevidst (aktørerne skal være vidende om denne gensidighed) og målrettet svage grupper (personer på kanten af eller udenfor arbejdsmarkedet).

Dette er imidlertid en temmelig snæver definition, som vanskeligt kan anvendes til andet end at beskrive den ovenfor nævnte hollandske flexicurity-lovgivning. Derfor udvides definitionen også af Wilthagen til at kunne være en *'bestemt tilstand eller betingelse på arbejdsmarkedet'*, der for det første omfatter en høj grad af job-, beskæftigelses-, indkomst- og kombinationssikkerhed, som understøtter arbejdsmarkedskarrieren for arbejdstagere i en relativ svag position og herved tillader vedvarende arbejdsmarkedsdeltagelse af høj kvalitet og social inklusion. For det andet understøttes en grad af numerisk (intern og ekstern) og funktionel fleksibilitet samt lønfleksibilitet, der tillader arbejdsmarkeder (og virksomheder) at tilpasse sig forandrede betingelser for

at fastholde og udvide konkurrencedygtighed og produktivitet (egen oversættelse, jf. Wilthagen og Tros 2004: 170).

I denne udvidede definition er flexicurity ikke længere nødvendigvis en bevidst policy strategi, hvilket gør definitionen mere relevant i en dansk og komparativ sammenhæng. I Danmark er det således vanskeligt at finde eksempler på flexicurity som en bevidst strategi, om end forskellige arbejdsmarkedspolitiske ordninger kan tolkes i et flexicurity perspektiv (f.eks. efterlønsordningen som en kombination af numerisk fleksibilitet og social sikkerhed eller jobrotation som udtryk for funktionel fleksibilitet og beskæftigelsessikkerhed). Derimod er flexicurity en særlig tilstand på det danske arbejdsmarked, som er opnået gennem langvarige sociale kompromisser mellem arbejdsmarkedets parter og i samspil med det politiske system. I en dansk sammenhæng giver det derfor bedst mening at tale om flexicurity som en stiliseret beskrivelse af nogle grundlæggende træk ved den danske *arbejdsmarkedsmode*l, der kombinerer ekstern-numerisk fleksibilitet (lav jobsikkerhed), høj social sikkerhed (generøst velfærdssystem) og høj beskæftigelsessikkerhed (aktiv arbejdsmarkedspolitik), jf. figur 1. Denne særlige danske kombination af fleksibilitet og sikkerhed er ikke i udgangspunktet forbeholdt svage grupper på og udenfor arbejdsmarkedet, men har en mere generel karakter, som så kan have forskellige effekter for forskellige delgrupper på arbejdsmarkedet.

Den sidste forståelse af flexicurity er som en *analytisk ramme*, der kan anvendes til at analysere udviklinger i fleksibilitet og sikkerhed og sammenligne nationale arbejdsmarkedssystemer. Det er denne analytiske ramme, vi vil benytte i det følgende til at demonstrere forskellige nationale kombinationer af fleksibilitet og sikkerhed. Som analytisk ramme er flexicurity nært beslægtet med et andet af tidens populære arbejdsmarkedspolitiske be-

greber, nemlig ideen om transitionelle arbejdsmarkeder – Transitional Labour Markets, TLM (jf. Schmid 1995, 1998, Schmid & Gazier 2002). Grundantagelsen i TLM-tilgangen er, at grænserne mellem arbejdsmarkedet og andre sociale systemer (f.eks. uddannelsessystemet, arbejdsløshedssystemet, pensionssystemet, private husholdninger) må åbne sig mere for at tillade midlertidige tilstande mellem beskæftigelse og produktive aktiviteter, som ligger udenfor markedet. Målet er en ny form for fuld beskæftigelse, som ikke er (mandlig) fuldtids-beskæftigelse over et livsforløb ved samme arbejdsgiver, men derimod en 'flydende ligevægt' over en 30 timers arbejdsuge over et livsforløb for mænd og kvinder. Altså en udvikling fra indkomstsikkerhed til beskæftigelsessikkerhed på samme måde som i flexicurity-begrebet. Flexicurity opfattes i denne sammenhæng som en implementeringsstrategi – eller ligefrem som endemålet – for et TLM-arbejdsmarked, idet antagelsen er at transitioner mellem arbejdsmarkedet og andre sociale systemer kun opstår, hvis der er tilstrækkelig sikkerhed for den enkelte (Schmid & Schömann, 2004). Sådanne 'gode transitioner' betragtes som midlertidige trædesten for den enkelte, som fører til social inklusion, og som sikrer produktivitet og konkurrenceevne for arbejdsgiverne (jf. også Madsen 1997; Bredgaard 2003).

Flexicurity i forskellige arbejdsmarkedssystemer

Fleksibilitet såvel som sikkerhed er flerdimensionelle begreber, der kan antage forskellige former. Med udgangspunkt i Atkinsons velkendte model af den fleksible virksomhed (Atkinson 1985, Atkinson & Meager 1986) kan der skelnes mellem fire former for fleksibilitet:

- *Numerisk fleksibilitet* dækker over mulighederne for at tilpasse antallet af ansatte på den enkelte virksomhed gennem ansættelser og afskedigelser.

- *Arbejdstidsfleksibilitet (temporær fleksibilitet)* opnås gennem tilpasning af arbejdstidens længde (f.eks. mulighed for overarbejde eller deltid) og placering (f.eks. skiftehold og weekendarbejde).
- *Funktionel fleksibilitet* omfatter mulighederne for at omplacere de ansatte mellem forskellige arbejdsfunktioner (horisontalt eller vertikalt) og er nært beslægtet med *organisatorisk fleksibilitet*, der kommer til udtryk i ændret arbejdsorganisering og ledelsesform.
- *Lønflexibilitet* dækker over den hast, hvormed nominelle eller reale lønninger reagerer på ændringer i udbud og efterspørgsel efter arbejdskraft.

Det afgørende nye ved flexicurity-begrebet er at koble disse fleksibilitetsformer med fire former for sikkerhed:

- *Jobsikkerhed*, som er sikkerheden for at blive i det samme job, og kan udtrykkes igennem ansættelsesbeskyttelse og anciennitet ved samme arbejdsgiver.
- *Beskæftigelsessikkerhed*, som er sikkerheden for at vedblive i beskæftigelse, ik-

ke nødvendigvis i samme job, og hvor den generelle beskæftigelsessituation og aktive arbejdsmarkeds- og uddannelsespolitikker spiller en nøglerolle.

- *Indkomstsikkerhed*, som er sikkerheden for at oppebære en indkomst ved arbejdsløshed, sygdom og ulykke, og som udtrykkes gennem offentlige forsørgelsessystemer, som dagpenge- og kontanthjælpssystemet.
- *Kombinationssikkerhed*, som er muligheden for at kombinere arbejdslivet med privatlivet, f.eks. gennem tilbagetrækningsordninger, barsel, frivilligt ulønnet arbejde m.v.

Som illustreret i figuren nedenfor er der formelt 16 forskellige kombinationer af fleksibilitet og sikkerhed, selvom ikke alle er lige meningsfulde (som f.eks. kombinationen af numerisk fleksibilitet og jobsikkerhed). Denne matrice er et heuristisk redskab til dels at identificere forskellige flexicurity politikker eller kombinationer af fleksibilitet og sikkerhed for bestemte ordninger, dels til at identificere stiliserede sammenhænge mellem fleksibilitet og sikkerhed i forskellige nationale

Figur 2. Kombinationer mellem fleksibilitet og sikkerhed

	Jobsikkerhed	Beskæftigelses-sikkerhed	Indkomst-sikkerhed	Kombinations-sikkerhed
Numerisk fleksibilitet				
Arbejdstids-fleksibilitet				
Funktionel fleksibilitet				
Lønflexibilitet				

Kilde: Wilthagen & Tros, 2004: 171.

arbejdsmarkedsregimer. Vi bruger skemaet i sidstnævnte betydning.

Hvert land har forskellige former for og blandinger af fleksibilitet og sikkerhed. I Tyskland og Belgien er betoningen for eksempel på mere traditionelle former for fleksibilitet (arbejdstidsfleksibilitet og funktionel fleksibilitet på interne arbejdsmarkeder), hvorimod fokuseringen i både Danmark og Holland i højere grad er på numerisk fleksibilitet på det eksterne arbejdsmarked. Det samme gælder for sikkerheds-aspektet, hvor Tyskland og Belgien fortsat fokuserer på indkomst- og jobsikkerhed (selvom Hartz-reformerne i Tyskland er et forsøg på at introducere mere beskæftigelsessikkerhed), hvorimod fokuseringen i Danmark og Holland i stigende grad er på beskæftigelsessikkerhed. Der er naturligvis også mere generelle tendenser som gør sig gældende på tværs af lande, f.eks. en øget fokusering på lønfleksibilitet, funktionel fleksibilitet og elementer af kombinations-sikkerhed. Nogle lande falder helt udenfor matricen, idet der ikke er en samtidig betoning af både fleksibilitet og sikkerhed. Dette kan for så vidt gælde USA, hvor numerisk fleksibilitet og lønfleksibilitet har forrang for elementer af sikkerhed, eller Spanien, hvor arbejdsmarkedet er segmenteret i et usikkert og fleksibelt arbejdsmarked for 'atypiske' medarbejdere og et sikkert og ufleksibelt arbejdsmarked for ordinært fuldtidsansatte (jf. Bredgaard m.fl. 2005; Wilthagen m.fl. 2005).

Den danske udvikling af velfærdsstaten og arbejdsmarkedet peger som tidligere nævnt mod en interessant 'hybrid' mellem de fleksible liberale velfærdsstater med høj numerisk fleksibilitet (liberale hyr-og-fyr regler) og de generøse skandinaviske velfærdsregimer med høj social sikkerhed (relativt høje forsørgelsesydelse) (Madsen 1999, 2003, 2005, 2006). Nogle forfattere vil karakterisere denne 'hybrid' mellem en skandinavisk velfærdsstat og et liberalt arbejdsmarked som ustabil, og som værende på vej i enten den

ene eller den anden retning (Hall og Soskice 2001). Når vi imidlertid i det følgende kort opsummerer de historisk-institutionelle forudsætninger for den danske flexicurity-model bliver det klart, at denne er udviklet gradvist i en langvarig periode og er understøttet af relativt stabile institutioner og klassekompromisser.

Historisk-institutionelle forudsætninger for den danske flexicurity-model

De historisk-institutionelle forudsætninger kan beskrives i relation til de tre hjørner af flexicurity-trekanten om end de også er indbyrdes sammenhængende.

Tager vi først det fleksible arbejdsmarked, så er den høje jobmobilitet (numeriske fleksibilitet) på det danske arbejdsmarked et strukturelt karaktertræk, som stemmer godt overens med den danske erhvervsstruktur med en overvægt af små og mellemstore virksomheder (dvs. små interne arbejdsmarkeder).

Den ringe jobbeskyttelse er sammenhængende med den langvarige liberale tradition i den danske velfærdsstat (Madsen 1999, 2005), som bl.a. kan henføres til at arbejdsmarkedets parter selv har reguleret de fleste forhold af betydning på arbejdsmarkedet i modsætning til en offentlig regulering, som kan ses i andre lande. En væsentlig forudsætning for denne danske arbejdsmarkedsmodel er således traditionen for korporativ partsstyring af arbejdsmarkedet. Denne tradition stammer helt tilbage fra Septemberforliget af 1899, hvor arbejdstagerne anerkendte arbejdsgivernes ret til at lede og fordele arbejdet mod at arbejdsgiverne anerkendte organisationsfriheden. Septemberforliget lagde grundstenen for konfliktløsning på det danske arbejdsmarked og for, at arbejdsmarkedets parter selv forhandler løn- og arbejdsvilkår uden statslig indblanding, hvilket har medvirket til at skabe en voluntaristisk arbejdsmarkedsmodel (Jørgensen 2002). Det er et selvregulerende eller aftalebaseret arrangement, som

parterne i øvrigt fælles forsvarer, når offentlig intervention politisk kommer på tale. Selv når den ene part kunne vinde ved politisk intervention, så har parterne over tid set aftalevejen som mest fordelagtigt. Det betyder ikke, at konflikter er fraværende, men at der generelt er tale om et tillidsbaseret aftalesystem. Et system der i øvrigt er svært at kopiere, når andre lande diskuterer mulighederne for at importere elementer fra den danske arbejdsmarkedsmodel (Larsen 2005).

Den høje jobusikkerhed, som dette selvregulerede arbejdsmarked har medført for arbejdstagerne, er blevet gjort acceptabel især for fagbevægelsen gennem udviklingen af et statsligt arbejdsløshedsunderstøttelsessystem, som suppleredes med kontanthjælp for ikke-forsikrede ledige. I sin nuværende udformning stammer dette basale trade-off mellem fleksibilitet og sikkerhed fra dagpenge-reformen og AF-systemets opståen i slutningen af 1960'erne, hvor staten så at sige overtog den marginale ledighedsrisiko (Jørgensen og Larsen 2003). Et ikke uvæsentligt aspekt ved dette arrangement er, at arbejdsgiverne på denne vis også holdes omkostningsfrie i forbindelse med afskedigelser. Dette har i øvrigt også medført at arbejdsmarkedets parter sammen har haft en interesse i at beskytte den sociale sikring. Den fælles modstand (og den indbyggede klausul i overenskomstaftalen om nyforhandling ved væsentlige dagpengeændringer) mod regeringens forsøg på i 2003 at skære i dagpengene for højtlønnede, er et tydeligt eksempel her på.

Først i midten af 1980'erne og navnlig i begyndelsen af 1990'erne udvides det tredje ben i den 'gyldne trekant' i form af den aktive arbejdsmarkeds- og socialpolitik, som dels søger at motivere de ledige til at tage og søge arbejde, dels søger at opkvalificere de ledige som ikke af sig selv kan finde tilbage i beskæftigelse, dvs. en politik som står udsپændt mellem social disciplinering og social integration (Larsen m.fl. 2001). Arbejds-

markedsreformen fra 1994 markerer for alvor dette skifte fra en passiv til en aktiv arbejdsmarkeds- og socialpolitik. Her var det især fagbevægelsen, som accepterede en aktivgørelse af politikken ved at give køb på dagpengeperiodens længde og ikke mindst muligheden for at genoptjene retten via aktivering (eller arbejdstilbud). Til gengæld skulle der ydes en mere kvalificeret og individuelt tilpasset aktivering, der kunne øge den enkeltes beskæftigelsesmuligheder. Man kan sige, at fagbevægelsen hermed accepterede, at staten flyttede indsatsen fra livslang indkomstsikring mod en højere grad af beskæftigelsessikkerhed, hvor sidstnævnte blev kombineret med mere motiverende elementer som rådighedsstramninger og aktiveringspligt. Det er imidlertid ikke altid helt nemt at kombinere et fokus på en forbedret erhvervs- og arbejdsevne med mere disciplinerende elementer, og der har de seneste år været mest fokus på sidste i takt med de stigende konjunkturer og den stadig faldende ledighed.

Arbejdsmarkedets parter (og her især fagbevægelsen) har dog med traditionerne for at inddrage parterne i såvel politikformulering som implementeringen af arbejdsmarkedspolitikken haft en væsentlig indflydelse på at opretholde balancerne mellem opkvalificering og motivering. Det er et væsentlig institutionelt træk ved den danske model, at parterne også på politiksidens inddrages ved konsultation og administrativ korporatisme. Dette er en tilstand, der dog udfordres kraftigt i disse år med strukturelle omlægninger af arbejdsmarkedspolitikken (bl.a. gennem strukturreformen og udviklingen af et en-strengt arbejdsmarkedssystem).

Den danske kombination af numerisk fleksibilitet, social sikkerhed og beskæftigelsessikkerhed er således ikke et produkt af en veludtænkt strategi, men resultatet af en langvarig historisk-institutionel udvikling og sociale kompromisser på en række forskellige politikområder. Med disse historiske forudsæt-

ninger er det derfor også vanskeligt at kopiere eller eksportere den danske flexicurity-model. Spørgsmålet er desuden, om de kompromisser og forudsætninger, der ligger til grund for modellen, er stabile og holdbare i lyset af de udfordringer som aktuelt møder det danske arbejdsmarkeds- og velfærdssystem. Strukturreformen og forventede kommende velfærdsreformer synes i hvert fald at udfordre disse indbyggede systembalancer, hvilket der ses nærmere på i det næste.

4. Udfordringer for den danske flexicurity-model

I dette afsnit vil vi give nogle bud på de væsentligste udfordringer, som den danske flexicurity-model vil møde i de kommende år. Afsnittet er opbygget efter de tre hjørner i flexicurity-trekanten.

Globalisering og oplevet jobusikkerhed

Væksten i den danske ledighed igennem 2002 og 2003 har atter sat globaliseringsfrygten på dagsordenen – befordret af en række konkrete eksempler på, at danske virksomheder flytter større eller mindre dele af deres produktion til lavomkostningslande. Globalisering og udflytning af arbejdsmarkedspladser til navnlig Sydøstasien bliver ofte udpeget som den væsentligste beskæftigelses- og velfærdspolitiske udfordring, som aktuelt og fremover vil møde det danske arbejdsmarked.

Dette har betydning for lønmodtagernes følelse af jobsikkerhed, og dermed mobilitetsvilje. Som nævnt er en forudsætning for lønmodtagernes villighed til at skifte mellem forskellige jobs eller funktioner, at de enten føler sig sikre i deres nuværende job eller sikre på arbejdsmarkedet. Den megen medieomtale af globalisering og udflytning af arbejdspladser har formentlig derfor en negativ psykologisk indvirkning på arbejdskraften mobilitetsvillighed. Som nævnt, har danske lønmodtagere en ringe ansættelsesbeskyttelse i både arbejdsmarkedslovgivningen og de kol-

lektive overenskomster. Ikke desto mindre viser tidligere undersøgelser, at danske lønmodtagere føler sig trygge i deres nuværende job (OECD 1997; Auer 2000; Auer og Casez 2003), hvor der i øvrigt også kan konstateres sammenhæng mellem oplevelsen af jobsikkerhed og det enkelte lands udgifter på aktiv arbejdsmarkedspolitik (Regeringens velfærdskommission 2005). Det er denne følelse af jobtryghed og beskæftigelsessikkerhed, som muligvis udfordres af truslen om udflytning af arbejdspladser. Det er ikke utænkeligt, at f.eks. arbejdsgiverne kan have en strategisk interesse i at puste til forestillingerne om globaliseringens omfang og karakter, idet en sådan retorik kan medvirke til at 'blødgøre' fagbevægelsen og lønmodtagerne, og gøre dem mere modtagelige overfor 'atypiske' ansættelsesformer og reducerede lønkrav. Skaksen (2004) hævder således, at alene muligheden for outsourcing i sig selv kan have en disciplinerende effekt i forbindelse med overenskomstforhandlinger, fordi løntilbageholdenhed bliver et alternativ til udflytning af produktion.

Hvor stor en rolle spiller globaliseringen for jobbene?

Spørgsmålet er imidlertid om der er empirisk belæg for forventningerne om en massiv udflytning af arbejdspladser, og hvad globaliseringen reelt vil betyde for fleksibiliteten på arbejdsmarkedet.

Socialforskningsinstituttet finder på baggrund af en undersøgelse af konkurrenceudsatte brancher i industrien i perioden 1997-2001, at konkurrencen fra lavtlønslande hidtil ikke synes at have haft alvorlige negative konsekvenser for danske lønmodtagere (Gærdsen m.fl. 2004). Det Økonomiske Råd (DØR) vurderer efter en gennemgang af en række danske undersøgelser om udflytning af arbejdspladser, at der forsvinder i omegnen af 5.000 arbejdspladser årligt fra Danmark som direkte konsekvens af outsourcing (DØR 2004: 132). Idet der hvert år ned-

lægges og oprettes omkring 260.000 jobs er outsourcing tilsyneladende ikke direkte ansvarlig for en særlig stor del af dynamikken på arbejdsmarkedet. Det skal dog i denne sammenhæng bemærkes, at der knytter sig en stor usikkerhed til definitionen af outsourcing, og selv hvis der opnås enighed om en klar definition, kan der vanskeligt skaffes dækkende tal for niveauet eller udviklingen heri (DØR 2004: 134). Den tilgængelige – om end fortsat sparsomme – forskningsbase-rede viden om omfanget og karakteren af outsourcing og udflytning af arbejdspladser maner således til besindighed.

Der er således meget som tyder på at den særlige danske kombination af høj numerisk fleksibilitet, høj social sikkerhed og beskæftigelses-sikkerhed medvirker til at virksomhederne og lønmodtagerne gensidigt står godt rustet til at tilpasse sig de krav til omstilling og tilpasning, som til stadighed udløses af ny teknologi og intensiveret national og international konkurrence. Udflytningen af arbejdspladser medvirker endvidere til en fornyelse og omorganisering af erhvervsstrukturen, hvor løn- og arbejdskraftsintensive virksomheder med standardiserede produktionsprocesser flytter ud, og vidensintensive virksomheder med fleksible produktionsprocesser fastholdes og udbygges (Bredgaard og Larsen, 2005). Den store udfordring i forbindelse med udflytning af jobs består måske i højere grad i at sikre lønmodtagerrettigheder, forbrugersikkerhed, miljøstandarder m.v. i modtagerlandet, samt at efter- og videreud-danne den ufaglærte arbejdskraft, som mister arbejdet i Danmark.

Mobilitet og udstødning

Det store omfang af jobskifter på arbejdsmarkedet betyder, at arbejdskraften kontinuerligt testes for produktivitet og arbejds-potentiale. Denne selektionsproces medfører, at nogle grupper af arbejdstagere gradvist ekskluderes fra arbejdsmarkedet, hvis de ikke lever op til arbejdsgivernes forventninger. Der er således

en stor gruppe som mere eller mindre permanent befinder sig på kanten af eller udenfor arbejdsmarkedet. Fra 1960 til midten af 1990'erne steg antallet af personer på overførselsindkomster fra omkring 200.000 til 900.000 fuldtids-personer, hvilket svarede til en fjerdedel af den voksne befolkning. Prisen for et høj-effektivt og mobilt arbejdsmarked med udstrakt sikkerhedsnet er derfor at store dele af den potentielt erhvervsaktive befolkning gradvist ekskluderes fra arbejdsmarked og havner på overførselsindkomst. Det skal dog bemærkes at antallet af modtagere af indkomstoverførsler faldt til omkring 800.000 personer ved udgangen af 2002. Siden starten af 1960'erne har beskæftigelsesfrekvensen ligget stabilt omkring 75 %. Væksten i antallet af indkomstoverførsler er således sket samtidig med et markant fald i antallet af personer (navnlig gifte kvinder) som forsørges af familien (Madsen 2003).

Derimod er sammensætningen af gruppen af overførselsmodtagere ændret betydeligt. Indvandrere fra tredjelande udgør en stigende andel af kontanthjælpsmodtagerne, og har betydeligt lavere beskæftigelses- og erhvervsfrekvenser end etniske danskere, hvilket udgør et væsentligt og fortsat uløst integrations- og arbejdsmarkedsproblem (Indenrigsministeriet 2001; DA 2001; AMID 2002). Antallet af langvarige kontanthjælpsmodtagere forblev desuden stort set uændret op igennem 1990'ernes 'job-mirakel'. Antallet af langvarige sygedagpengesager har tillige været markant stigende de senere år, hvilket naturligvis har mange forskelligartede årsager, her i blandt det opskruede tempo og produktivitetsræs på arbejdsmarkedet. Der er således fortsat uløste marginaliserings- og ekskluderingsproblemer på det danske arbejdsmarked – uanset om disse i en komparativ betragtning kan virke mindre end i andre Europæiske lande (jf. Bredgaard 2004a, 2004b). I denne forbindelse har den ringe ansættelsesbeskyttelse på det danske arbejdsmarked en dobbelt virkning overfor 'svage' grupper

på og udenfor arbejdsmarkedet. På den ene side er arbejdsgiverne formentlig ikke særligt frygtssomme for at ansætte såkaldt 'svage' grupper, idet de relativt let kan slippe af med dem igen. På den anden side gør de formentlig ikke så meget for at forebygge og fastholde arbejdskraften på arbejdspladsen. Det er således let at komme både ind og ud af det danske arbejdsmarked, også for 'svage' grupper.

Udfordringer til indkomstsikringen

Den høje kompensationsgrad ved arbejdsledsløshed (op til 90 procent for visse lavtlønsgrupper) øger risikoen for økonomiske disincitamenter, særligt for lavindkomstgrupper (Finansministeriet 2001, 2004). Selvom disse incitamentseffekter er både teoretisk og intuitivt plausible har de ikke desto mindre været vanskelige at påvise empirisk, i hvert tilfælde i større omfang (jf. Goul Andersen m.fl. 2003). Dette kan hænge sammen med, at incitamentsproblemer navnlig i arbejdsmarkedspolitikken er søgt inddæmmede ved hjælp af skærpede rådigheds- og mobilitetskrav, tidlig og intensiv aktivering, samt 'ret og pligt' til aktivering – frem for reduktioner af ydelsesniveauerne (Torfing 2004; Jørgensen og Larsen 2003; Jørgensen 2002).

Samtidig illustrerer det tidligere nævnte kuldsejlede forsøg på at reducere dagpengene for nogle af arbejdsmarkedets kernegrupper i september 2003, hvorledes der er betydelige politiske barrierer for at gennemføre mere omfattende indgreb, når det gælder grundelementer i selve dagpengesystemet. De efterfølgende politiske markeringer af, at et socialt sikkerhedsnet er forudsætningen for et fleksibelt arbejdsmarked demonstrerer muligvis, at regeringen heller ikke længere har viljen til et opgør med de generøse forsørgelsesydelse, men har indset de gavnlige samfundsøkonomiske effekter af den danske flexicurity-model. Dette forhindrer dog ikke Regeringen i at "file i hjørnerne", som den selv betegner det, i forbindelse med indfø-

slen af starthjælp/introduktionsydelse, kontanthjælpsloftet, skærpelse af rådighedskrav for kontanthjælpsmodtagere og den stadige fremhævelse af, at "det skal kunne betale sig at arbejde".

Udfordringer til den aktive arbejdsmarkedspolitik

Udviklingen af arbejdsmarkedspolitikken fra et forsørgelses- til et aktiveringskoncept, som navnlig tog fart op igennem 1990'erne, har understøttet den grundlæggende kombination mellem et fleksibelt arbejdsmarked og et veludviklet socialt trykshedsystem. Der ligger et afgørende socialt kompromis mellem arbejdsmarkedets parter og det politiske system til grund for denne aktivgørelse af arbejdsmarkedspolitikken. Frem for en angloamerikansk inspireret 'workfare'-strategi valgte man i Danmark en aktiverings-strategi baseret på 'human kapital' (Torfing 2004).

De senere justeringer af arbejdsmarkedspolitikken har gradvist bevæget politikken i en mere disciplinerende retning, hvor dagpengeperioden er blevet forkortet, sanktioner, rådigheds- og mobilitetsregler skærpet, og opkvalificeringselementet gradvist indskrænket. Samtidig er regionernes og arbejdsmarkedets parter ansvar gradvist blevet tilbagerullet (Jørgensen m.fl. 1999). At arbejdsmarkedspolitikken rekalibreres i retning af mere social disciplinering betyder, at motivations-effekten søges øget frem for kvalificeringseffekten. Dette hænger formentlig sammen med de effektmålinger af aktiveringsindsatsen, som har hævdede, at uddannelse ligefrem kan have negativ indvirkning på efterfølgende selvforsørgelsesgrad, og at stort set kun privat jobtræning havde positive effekter (Arbejdsministeriet 2000; DØR 2002; Geerdsen 2003). Samtidig danner nye evalueringer grundlag for en øget opmærksomhed på betydningen af motivations- eller trusselseffekter af arbejdsmarkedspolitikken (Rosholm & Svarer, 2004) Typisk har de foreliggende effektevalueringer dog fokus på de kortsigtede

virksomheder af enkeltforanstaltninger, medens der er langt mindre viden om de længerevarende virkninger af kombinerede indsatser, f.eks. af uddannelsesforløb efterfulgt af praktik eller jobtræning med løntilskud (jf. Hansen m.fl. 2005 for en analyse af de langsigtede effekter af uddannelsesforanstaltninger, og Beskæftigelsesministeriet 2005b).

En nedprioritering af den uddannelsesorienterede del af den aktive arbejdsmarkedspolitik kan imidlertid få konsekvenser for fleksibiliteten på arbejdsmarkedet, navnlig i en situation hvor de individuelle årsager til arbejdsløshed mere er relateret til *evnen* (manglende kvalifikationer, erhvervserfaring m.v.) end *viljen* (økonomiske incitament) hos den enkelte (jf. Goul Andersen m.fl. 2003; Jørgensen og Larsen 2003). Der kan således opstå et stigende misforhold mellem arbejdsmarkedspolitikken 'medicin' og 'patientens sygdom', som forringer mulighederne for at (re)integrere arbejdsmarkedets marginalgrupper til skade for arbejdsmarkedets dynamik og fleksibilitet (Bredgaard 2005).

Intentionen om at gå fra et tostrengt til et enstrengt beskæftigelsessystem rummer både en række muligheder og risici i forhold til arbejdsmarkedets fleksibilitet. Således er der indlysende fordele i en større sammentænkning af den statslige og kommunale arbejdsmarkedspolitik. Men samtidig strider en kommunalisering af arbejdsmarkedspolitikken mod det tidligere bærende princip i arbejdsmarkedspolitikken, nemlig at beskæftigelsesindsatserne varetages efter funktionelle og ikke geografiske hensyn (jf. Jørgensen m.fl. 1999). Et væsentligt kritikpunkt blandt arbejdsmarkedet parter har netop været at et enstrengt kommunalt beskæftigelsessystem vil kunne mindske arbejdskraftens mobilitet på tværs af kommunegrænser.

Trods disse nybrud er virksomhedernes rolle i arbejdsmarkedspolitikken fortsat uændret. Dansk arbejdsmarkedspolitik er stadig meget

udbudsorienteret og orienteret mod aktive-
ring af ledige. Der er ikke tradition for eller etableret instrumenter til at aktivere virksomhederne i arbejdsmarkedspolitikken, bortset fra politikken om virksomhedernes sociale ansvar, som i øjeblikket lider under et betydeligt lavere ambitionsniveau end tidligere. En væsentlig forudsætning for at få flere i arbejde og øge arbejdsudbuddet er ikke desto mindre, at virksomhederne dels fastholder personer, som er i risiko for udstødelse (f.eks. ældre medarbejdere og personer med nedsat arbejdsevne), dels medvirker til at integrere personer, som allerede er udstødt af arbejdsmarkedet (jf. Bredgaard 2005).

Som det er antydnet gennem denne summariske gennemgang af udfordringerne for flexicurity-trekanten, er den danske model netop ikke en uforanderlig og urørlig konstruktion. Der pågår løbende forandringer i hvert af hjørnerne, som har betydning for arbejdsmarkedets fleksibilitet, dynamik og funktionsmåde. Det er her væsentligt at erindre, at der er en nær sammenhæng mellem det fleksible arbejdsmarked, indkomstsikringen og den aktive arbejdsmarkedspolitik, således at ændringer i et af disse elementer får konsekvenser for de andre. Hvert af elementerne udfordres i øjeblikket af tendenser som globaliseringen, ændringer i sikringssystemerne og ændringer af arbejdsmarkedspolitikken. Spørgsmålet er, om nogle af disse ændringer har et sådant omfang og karakter at det berettiger til at tale om fundamentale systemændringer, som grundlæggende vil forandre den danske flexicurity-model, eller om der blot er tale om krusninger på overfalden. Dette er fortsat for tidligt at udtale sig om.

Derimod er det væsentlig at påpege, at en forudsætning for flexicurity-modellens holdbarhed er en fortsat opbakning fra arbejdsmarkedets parter, og tillid til at modellen sikrer afbalancerede sociale og politiske kompromisser. Den særlige danske variant af korporatisme, hvor arbejdsmarkedets parter ind-

drages i lovforberedelse og beslutningsprocesser samt pålægges implementeringsansvar, er utvivlsomt en vigtig forudsætning for flexicurity-modellens udvikling og robusthed (jf. Madsen 2004; Auer 2000; Wilthagen og Tros 2004). På disse punkter står modellen i de kommende år over for udfordringer, der udspringer af de igangværende strukturreformer, som blandt andet vil påvirke parternes indflydelse på arbejdsmarkedspolitikken og måske på sigt også udformningen af forsørgelsessystemet for de ledige (f.eks. i kraft af den tættere sammenfletning mellem den kommunale økonomi og dagpengesystemet).

5. Noget at lære!

Danmark står i disse år højt på de internationale ranglister, når det gælder både makroøkonomisk målopfyldelse og arbejdsmarkedets funktionsevne. Samtidig ses disse to elementer i stigende grad som tæt sammenknyttede i den forstand, at et velfungerende arbejdsmarked er en afgørende forudsætning for makroøkonomisk succes i en verden, hvor en række af de traditionelle makroøkonomiske styringsinstrumenter er blevet stadig vanskeligere at anvende.

Hovedbudskabet i denne artikel er, at den positive internationale opmærksomhed er velbegrundet. Målt langs en række forskellige dimensioner udviser det danske arbejdsmarked faktisk en høj grad af fleksibilitet. Særligt bemærkelsesværdig er her den danske kombination af en høj mobilitet mellem jobs, lav ansættelsestryghed og høje satser i understøttelsen af de arbejdsløse, der gør det muligt at fortolke den danske arbejdsmarkedsmodel som en unik variant af »flexicurity«. Hertil kommer en veludviklet aktiv arbejdsmarkedspolitik – og mere generelt et veludviklet (efter)uddannelsessystem – der tilføjer modellen et element af beskæftigelsesikkerhed ved at styrke arbejdsmarkedskompetencerne hos både de ledige og de beskæftigede.

Denne særlige danske model er ikke resultatet af en bevidst plan gennemført over en kort periode i 1990'erne. Væsentlige dele af modellen har rødder tilbage til Septemberforliget i 1899 og til velfærdsreformerne i 1960'erne. Men der er også tegn på, at 1990'ernes arbejdsmarkedsreformer har ydet vigtige bidrag til den aktuelle succeshistorie. Samtidig gør de specifikke historiske forudsætninger det også vanskeligt direkte at overføre de danske erfaringer til omverdenen. Et vigtigt budskab er dog, at stærke restriktioner på arbejdsgivernes muligheder for at ansætte og afskedige medarbejdere ikke er den eneste farbare vej til at sikre den enkeltes tryghed på arbejdsmarkedet. Tværtimod kan et dynamisk arbejdsmarked godt kombineres med en høj grad af økonomisk og social tryghed.

Såfremt man mener, at det er værd at bevare denne unikke flexicurity-model stiller det også fordringer til de dominerende arbejdsmarkedspolitiske aktører. Fagbevægelsen må acceptere beskæftigelsesikkerhed frem for job-sikkerhed. Dette er navnlig vanskeligt i en situation med stigende beskæftigelsesusikkerhed som følge af udflytningen af jobs. Svaret herpå er næppe krav om øget ansættelsesbeskyttelse, men nærmere krav om højere beskæftigelsesikkerhed for udsatte grupper, til eksempel en massiv satsning på voksen- og efteruddannelse. Arbejdsgiverne må for deres del lære at acceptere, at en forudsætning for at den ringe ansættelsesikkerhed ikke giver sig udslag i øget ansættelsestryghed er et velfungerende, generøst og relativt dyrt dagpenge- og kontanthjælpssystem. De politiske beslutningstagere må i forlængelse heraf erkende, at der ikke kan foretages grundlæggende ændringer i nogle af hjørnerne af flexicurity-trekanten, uden at det vil få konsekvenser for de andre delelementer. En helhedsforståelse må derfor lægges til grund for politiske indgreb på arbejdsmarkedet.

Disse lærdomme – og gensidige erkendelser – er afgørende for at bevare et fleksibelt og sik-

kert arbejdsmarked. De demonstrerer desuden, hvor vanskeligt det vil være at eksportere denne model til andre europæiske lande. En overførbart lærdom er dog, at en generøs velfærdsstat ikke er uforeneligt med et dynamisk og velfungerende arbejdsmarked. Denne lærdom strækker sig også udover sammenhængen mellem et arbejdsmarked karakteriseret ved lav ansættelsesbeskyttelse, generøst dagpengesystem og aktiv arbejdsmarkedspolitik.

Den høje fleksibilitet på det danske arbejdsmarked bliver desuden understøttet mere indirekte gennem velfærdsstatslige serviceydelser såsom et omfattende uddannelsessystem, også til efter- og videreuddannelse, et veludbygget børnepasningssystem, et (relativt) velfungerende og offentlige finansieret sygevesen osv. Ud fra et arbejdsmarkedsperspektiv kan mange velfærdsordninger derfor betragtes som investeringer i velfungerende strukturer frem for udgifter. Her kan de danske erfaringer tjene som inspiration for udviklingen af europæiske modeller for velfærdsstaten.

Referencer

- Arbejdsministeriet (1999): *Arbejdsmarkedsreformerne – en status*. København: Arbejdsministeriet.
- Arbejdsministeriet (2000): *Effekter af aktiveringsindsatsen*, København: Arbejdsministeriet.
- Atkinson J. (1984): Flexibility, Uncertainty and Manpower Management. IMS Report No89, Institute of Manpower Studies, Brighton.
- Atkinson J. and Meager N. (1986): Changing Working Patterns: how companies achieve flexibility to meet new needs. Institute of Manpower Studies, National Economic Development Office, London.
- Auer, P. (2000): *Employment revival in Europe. Labour market success in Austria, Denmark, Ireland and the Netherlands*, Geneva: ILO.
- Auer, P. & S. Cazes, eds. (2003): *Employment stability in an age of flexibility. Evidence from industrialized countries*, International Labour Office, Geneva.
- Beskæftigelsesministeriet (2005a): *Flexicurity – Udfordringer for den danske model*, København: Beskæftigelsesministeriet.
- Beskæftigelsesministeriet (2005b): "Analysepapir 6: Effekter af aktiveringsindsatsen", K3A: Beskæftigelsesministeriet.
- Bredgaard, T. (2003): Anmeldelse af Gunther Schmid og Bernard Gazier: »The dynamics of full employment: Social integration through transitional labour markets«, Cheltenham, Edward Elgar (pp. 437) *Tidsskrift for Arbejdsliv*, 5(1), s. 103-107.
- Bredgaard, T. (2004a): *Virksomhedernes sociale ansvar – fra offentlig politik til virksomhedspolitik*, Ph.d.-afhandling, Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning & CARMA, Aalborg Universitet, juni 2004.
- Bredgaard, T. (2004b): 'Det rummelige arbejdsmarked og arbejdsmarkedets rummelighed: Forudsætninger, potentialer og realiteter', s. 13-43 i Peter Nielsen, m.fl., red. *Perspektiver på arbejdsmarkedet, virksomheder og medarbejdere – CARMA årbog 2004*, Aalborg: CARMA.
- Bredgaard, T. (2005): Virksomhederne i arbejdsmarkedspolitikken, *Tidsskrift for Arbejdsliv*, 7(2)
- Bredgaard, T., F. Larsen & P.K. Madsen (2005): 'Det fleksible danske arbejdsmarked – En forskningsoversigt', s. 15-59, Beskæftigelsesministeriet, *Flexicurity: Udfordringer for den danske model*, København: Beskæftigelsesministeriet.
- Bredgaard, T. & F. Larsen (2005). "RVK og Arbejdsmarkedet", s. 109-119, "Velfærdssamfundets Fremtid", København: Socialpolitisk Forlag.
- DØR (2000): *Dansk Økonomi Forår 2000*, København: Det Økonomiske Råd.
- DØR (2002): *Dansk økonomi efteråret 2002*, København: Det Økonomiske Råd.
- DØR (2004): *Dansk Økonomi efterår 2004*, København: Det Økonomiske Råd.
- Egger, P. & W. Sengenberger (2003): *Decent work in Denmark. Employment, social efficiency and economic security*, ILO, Geneva.
- Geerdsen, L.P. (2003): *Marginalisation processes in the Danish labour market*, København: Socialforskningsinstituttet.
- Geerdsen, L.P., J. Høgelund & M. Larsen (2004): *Lukning og indskrænkning af virksomheder. Konsekvenser af globalisering*, København: Socialforskningsinstituttet 04:20.
- Goul Andersen, J., C.A. Larsen & J. Bendix (2003): *Marginalisering og velfærdspolitik*, København: Frydenlund.

- Hall, P.A. & D. Soskice (2001), red. *Varieties of Capitalism – The institutional foundations of comparative advantage*, Oxford: Oxford University Press.
- Hansen, H., M.M. Juul & F. Jakobsen (2005): 'Uddannelse og tilskudsjob – prioritering på et fejlagtigt grundlag?', *Tidsskrift for Arbejdsliv*, 7. årg., nr. 2, s. 27-38.
- Jørgensen, H. (2002): *Consensus, cooperation and Conflict – The policy-making process in Denmark*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Jørgensen, H. & F. Larsen (2003): Aktivgørelse af aktiveringen kommer ikke af sig selv – Betydningen af institutionelt design for udvikling af ledighedsindsatser, s. 164-202, P.K. Madsen & L. Pedersen, red. *Drivkræfter bag arbejdsmarkedspolitikken*, København: Socialforskningsinstituttet 03:13.
- Jørgensen, Henning, Flemming Larsen og Morten Lassen (1999): Styr på arbejdsmarkedspolitikken – forslag til nyt styringssystem på det arbejdsmarkedspolitiske område, Aalborg: CARMA, arbejdspapir nr. 2.
- Larsen, F. (2005): *Active Labour Market Policy in Denmark as an example of Transitional Labour Market and flexicurity arrangements – What can be learnt?*« in Thomas Bredgaard and Flemming Larsen (eds.): »*Employment policy from different angles*«, Djoef-Forlaget 2005
- Larsen, F., L. Dalsgaard, T. Bredgaard & N. Abildgaard (2001): *Kommunal aktivering – mellem disciplinering og integration*, Aalborg: Aalborg Universitetsforlag.
- Madsen, P.K. (1997): Transitionelle arbejdsmarkeder – et generelt perspektiv på det rummelige arbejdsmarked, s. 94-101, *Arbejdsmarkedspolitisk Årbog 1997*, København: Arbejdsministeriet.
- Madsen, P.K. (1999): *Denmark: Flexibility, security and labour market success*, Employment and Training Papers No. 53, ILO, Geneva.
- Madsen, P.K. (2003): »«Flexicurity» through labour market policies and institutions in Denmark«, in Peter Auer & Sandrine Cazes (eds.): *Employment stability in an age of flexibility. Evidence from industrialized countries*, International Labour Office, Geneva, pp. 59-105.
- Madsen, P.K. (2004): »The Danish model of 'flexicurity': experiences and lessons«, *TRANSFER. European Review of Labour and Research*, Volume 10 (2), pp. 187-207.
- Madsen, P.K. (2005): »The Danish road to flexicurity: Where are we. And how did we get there?«, T. Bredgaard & F. Larsen (eds.): *Employment policy from different angles*, DJØF Publishing Copenhagen.
- Madsen, P.K. (2006): »How can it possibly fly? The paradox of a dynamic labour market in a Scandinavian welfare state«, *National Identity and a Variety of Capitalism: The Case of Denmark*, edited by John L. Campbell, John A. Hall and Ove K. Pedersen. Montreal: McGill University Press (under udgivelse).
- OECD (1997): *Employment Outlook*, Paris: OECD.
- OECD (2004): *Employment Outlook 2004*, Paris.
- Ozaki, M. (1999), red: *Negotiating flexibility. The role of the social partners and the state*, Geneva: ILO.
- Rosholm, M. & M. Svarer (2004): *Estimating the Threat Effect of Active Labour Market Programmes*, IZA Discussion Paper No. 1300.
- Schmid, G. (1995): Is full employment still possible? Transitional labour markets as a new strategy of labour market policy, *Economic and Industrial Democracy*, 16(3).
- Schmid, G. (1998): *Transitional labour markets: A new European employment strategy*, Berlin: Wissenschaftszentrum, WZB Discussion Paper FS 98-206.
- Schmid, G. & B. Gazier (2002): *The dynamics of full employment: Social integration through transitional labour markets*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Skaksen, J.R. (2004): International outsourcing when labour market are unionized, *Canadian Journal of Economics*, 37(1), s. 78-94.
- Torring, J. (2004): Det stille sporskifte i velfærdsstaten – en diskursteoretisk beslutningsprocesanalyse, Aarhus: Magtudredningen.
- Wilthagen, T. (1998): *Flexicurity – A new paradigm for labour market policy reform?*, Berlin: WZB Discussion Paper, FSI, 98-202.
- Wilthagen, T. (2005): 'Striking a balance? Flexibility and Security in European Labour Markets', s. 253-269, T. Bredgaard & F. Larsen, eds. *Employment Policy from Different Angles*, DJØF Publishing Copenhagen.
- Wilthagen, T. & R. Rogowski (2002): 'Legal regulation of transitional labour markets', s. 233-273, G. Schmid & B. Gazier, red. *The dynamics of full employment: Social integration through Transitional Labour Markets*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Wilthagen, T. & F. Tros (2004): 'The concept of 'flexicurity': A new approach to regulating employment and labour markets', *Transfer – European Review of Labour and Research*, 10(2), s. 166-187.