

Kollektive overenskomster og flexicurity

Af Søren Kaj Andersen, FAOS, Københavns Universitet

1. Indledning

Hvordan har dansk arbejdsmarkedsregulering produceret 'flexicurity', og hvilken rolle har det kollektive aftalesystem spillet? I den hidtidige forskning og bredere debat om flexicurity på det danske arbejdsmarked har der været fokus på arbejdsmarkedspolitikken, og her særligt på hvordan mobiliteten på arbejdsmarkedet har medvirket til at sikre konkurrenceevne og beskæftigelse. Opmærksomheden har været rettet mod den forholdsvis frie adgang til at hyre-og-fyre, den relativt generøse arbejdsløshedsunderstøttelse og den aktive arbejdsmarkedspolitik.

I denne artikel vil fokus være rettet mod det kollektive aftalesystem. Argumentet er, at aftalesystemet har gennemgået en udvikling i de sidste to årtier, som har bidraget betydeligt til *såvel* øget fleksibilitet i arbejdsmarkedsreguleringen *som* øget sikkerhed (tryghed) for de ansatte, altså flexicurity. Det er for det første sket ved decentraliseringen i aftalesystemet, hvor forhandlingskompetence er blevet lagt ud på virksomhedsniveauet. For det andet er det sket ved, at bredden i de kollektive overenskomster er øget, idet nye emner, særligt på de velfærdspolitiske områder, er kommet på forhandlingsdagsordenen. Begge disse udviklingstræk i de kollektive overenskomster har skabt nye muligheder for at skabe såvel fleksibilitet som sikkerhed på det danske arbejdsmarked, altså flexicurity. Endvidere vil der blive sat fokus på et stadig stigende koordineringsbehov dels mellem cen-

trale og lokale niveauer i aftalesystemet, dels mellem staten og arbejdsmarkedets parter i en situation hvor parternes bredere forhandlingsdagsorden kommer til at omfatte velfærdsspørgsmål som pension, efteruddannelse, barsel, sociale kapitler mv.

Baggrunden for den opmærksomhed, der er i dag omkring begrebet 'flexicurity' må i vid udstrækning søges i analyser og policy-oplæg fra EF/EU, der har sammenkædet fleksibilitet og sikkerhed. Den såkaldte Delors' hvidbog om *Vækst, konkurrence og beskæftigelse* fra 1993 er her et vigtigt fikspunkt. Det særlige *double bind*, at der skulle arbejdes både for øget konkurrenceevne og dermed øget vækst og for flere job på rimelige vilkår, blev her eksplicit formuleret. Siden er denne dobbelte målsætning såvel blevet en underliggende strøm som en direkte formuleret målsætning i EU's beskæftigelsesstrategi. I revisionen af strategien fra 2001 blev arbejdsmarkedets parter opfordret til at forhandle og iværksætte mere fleksible reguleringer, der kan sikre virksomheders produktivitet og konkurrenceevne, men på basis af en balance mellem fleksibilitet og sikkerhed, der sikrer kvaliteten i vilkårene for ansatte (retningslinie nr. 13). Lignende formuleringer kan findes i revisionen fra 2003, og i den seneste revision fra 2005 er målsætningen i den integrerede retningslinie nr. 21: 'At skabe større fleksibilitet kombineret med sikkerhed i beskæftigelsen og begrænse segmenteringen af arbejdsmarkedet, ...¹.

Vedrørende begrebet 'flexicurity' skal det understreges, at de særlige balancer, der ligger mellem fleksibilitets- og sikkerhedselementer i den samlede arbejdsmarkedsregulering ikke er udtryk for noget nyt. Men nyere tværnationale komparationer og efterfølgende debat har givet begrebet en betydelig gennemslagskraft. Nyt er det snarere, at fleksibilitet og sikkerhed som en konsekvens af denne udvikling bliver betragtet som komplementære størrelser og ikke hinandens modsætninger (Keller og Seifert 2004). Særligt to dimensioner ved begrebet flexicurity skal fremhæves her. For det første kan flexicurity være udtryk for en særlig komplementaritet mellem forskellige reguleringsområder. De fleksible afskedigelsesregler, den forholdsvis høje understøttelse ved ledighed og den aktive arbejdsmarkedspolitik er et eksempel på en sådan komplementaritet mellem forskellige reguleringsområder². For det andet kan flexicurity være regulering, der i sig selv indeholder såvel fleksibilitetsgevinster for virksomheder som sikkerhedsgevinster for ansatte³.

2. Det danske arbejdsmarked og flexicurity

Mobiliteten på det danske arbejdsmarked er i international sammenhæng høj. Fx er den gennemsnitlige anciennitet på det danske arbejdsmarked godt otte år. De tilsvarende tal for nabolandene Sverige og Tyskland er henholdsvis 11,5 og 10,5 år⁴. Ser man på antallet af jobskift, bliver denne tendens bekræftet, idet omkring 30 procent af arbejdsstyrken skifter job i løbet af et år (Bingley et al. 1999). Yderligere viser adskillige internationale sammenligninger, at dansk arbejdsmarkedsregulering er forholdsvis fleksibel. Det gælder adgangen til at ansætte og afskedige medarbejdere, graden af restriktioner i forhold til virksomheders brug af tidsbegrænsede ansættelsesformer, særlige krav til virksomheder ved kollektive afskedigelser og lignende (se OECD 2004, World Bank 2004). Med fokus på den eksterne numeriske flexi-

bilitet (fleksibilitet i forbindelse med rekruttering og afskedigelse af arbejdskraft) har hovedargumentet været, at det forholdsvis fleksible danske arbejdsmarked parret med den forholdsvis generøse understøttelse og den aktive arbejdsmarkedspolitik har skabt en 'gyldne trekant', som sikrer flow'et på arbejdsmarkedet fra ledighed tilbage i beskæftigelse eller, hvis der er behov for det, en bevægelse fra ledighed via den aktive arbejdsmarkedspolitik tilbage til beskæftigelse (Madsen 2004a, 2004b, 2003, Braun 2004).

Ser man nærmere på det kollektive aftalesystem bidrager det også på anden vis til at skabe flexicurity på arbejdsmarkedet. Wilthagen et al. (2003) samt Wilthagen og Tros (2004) har påpeget, at decentralisering i aftalesystemer skabt under en eller anden form for central kontroltilsyneladende øger mulighederne for at introducere flexicurity. Det er på baggrund af iagttagelser af decentraliseringen af aftalekompetence i henholdsvis Holland og Danmark, at Wilthagen m.fl. argumenterer for, at de decentrale forhandlinger tilsyneladende giver et større rum for skræddersyede løsninger, der sikrer balancerede aftaler og således tilgodeser både fleksibilitets- og tryghedsbehov. I tillæg bliver det understreget, at national koordinering af lokale forhandlinger ser ud til at være vigtige for at sikre, at der er en gensidighed mellem fleksibilitet og sikkerhed i de indgåede lokale aftaler. Målsætningen skulle her bl.a. være at fremme kollektive gevinster over for snævre virksomheds- eller sektorinteresser, at sikre at flexicurity-strategier kommer på den decentrale dagsorden samt at monitorere effekter af flexicurity-strategier på decentrale niveauer (Wilthagen et al. 2003:22). Med afsæt i betragtningerne om de stadig mere udbyggede muligheder for virksomhedsbaserede forhandlinger vil aftaler om tilrettelæggelse af fleksibel arbejdstid blive taget op i det følgende. Det vil blive tematiseret som den udbyggede dybde i overenskomstsystemet. 'Dybde' dækker her over allokeringen af af-

talekompetence fra det centrale forhandlingsniveau og ned til virksomhedsniveauet.

Yderligere har Wilthagen et al. (2003)/Wilthagen og Tros (2004) argumenteret for, at en udvidelse af overenskomsternes bredde åbner muligheder for at udbygge flexicurity-arrangementer. Logikken er, at en udvidet palet af emner på forhandlingsdagsordenen, altså ikke kun de traditionelle spørgsmål om løn og arbejdstid, men også spørgsmål om uddannelse, pension og andre mere velfærdsorienterede spørgsmål, åbner muligheder for *trade-offs*, der kan skabe såvel fleksibilitet som sikkerhed. Det bliver understreget, at dette opmuntrer til 'positiv koordination' og 'forhandlet fleksibilitet' (Wilthagen og Tros 2004:31)⁵. I relation hertil vil aftaler om efter- og videreuddannelse blive taget op i det følgende.

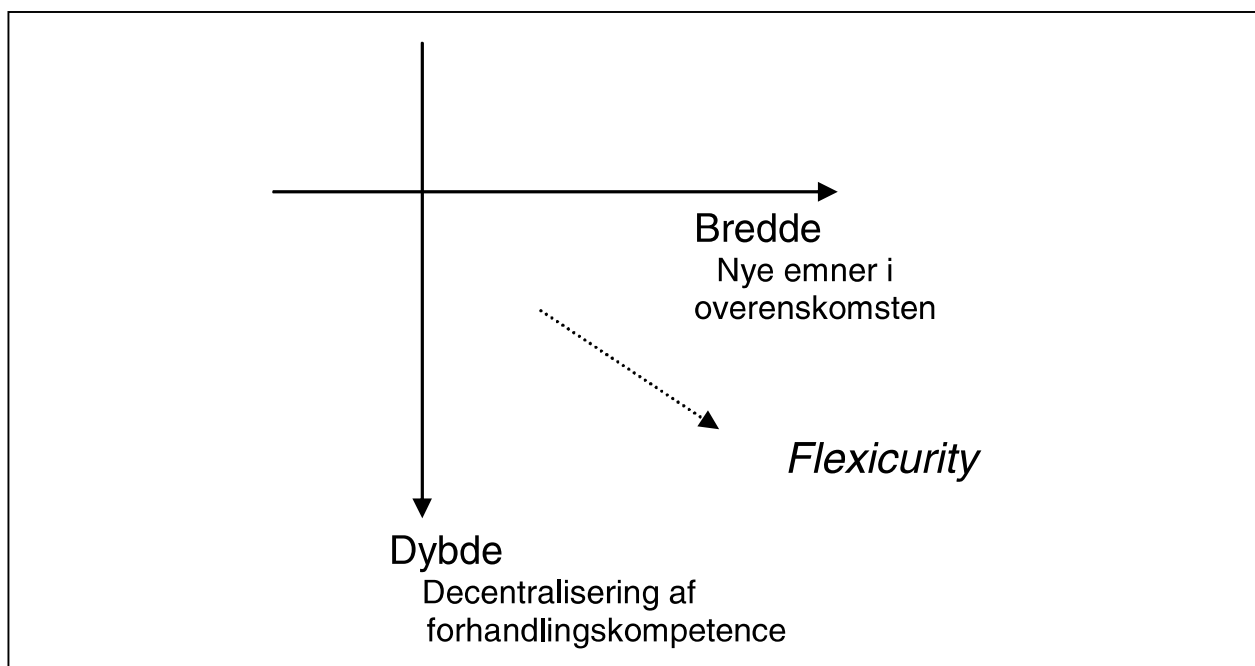
Figur 1 illustrerer, hvordan både en øget dybde og en øget bredde i kollektive overenskomster baner vejen for at skabe flexicurity på det danske arbejdsmarked.

Når emnerne arbejdstidstilrettelæggelse og efter- og videreuddannelse tages op i denne sammenhæng er det også udtryk for et fokus på andre fleksibilitetsformer end den eksterne numeriske fleksibilitet. Arbejdstidsspørgsmål omhandler den interne numeriske fleksibilitet på virksomheder, det vil sige muligheden for at tilrettelægge arbejdstiden i overensstemmelse med såvel virksomhedens som medarbejdernes behov. Efter og -videreuddannelse omhandler den funktionelle fleksibilitet på virksomheder, herunder hvorvidt den enkelte ansatte er i stand til at varetage forskelligartede opgaver på samme virksomhed og dermed fremme fleksibiliteten i arbejdsorganiseringen⁶.

3. Flexicurity og overenskomsternes dybde

»Som alternativ til numerisk fleksibilitet kan arbejdstidsmæssig fleksibilitet implementeres, og fleksibilitet i arbejdstiden er ét af de områder, som diskuteres meget på både arbejdstager og arbejdsgiverside Det skyldes ikke mindst, at arbejdstidsfleksibilitet ofte fremhæves som værende både til arbejdsgivers og arbejdstagers fordel.« (Navrbjerg 1999:50)

Figur 1. Overenskomsters bredde og dybde og udviklingen af flexicurity.



Som det fremgår af citatet, har fleksibel arbejdstid gennem en årrække været et emne, hvor både arbejdsgivere og arbejdstagere har kunnet se fordele af at udbygge fleksibiliteten. Her er på den ene side tale om arbejdstidsfleksibilitet i form af, at virksomheden over en kortere eller længere periode kan tilpasse den samlede arbejdstid til virksomhedens behov, typisk fluktuationer i efterspørgslen. På den anden side drejer det sig om medarbejdernes muligheder for 'flekstid', det vil sige mulighederne for at tilpasse arbejdstiden i forhold til bl.a. familieforhold (Navrbjerg 1999:50). 'Flekstid' kan udlægges som udtryk for sikkerhed eller tryghed i det omfang det reelt giver medarbejdere mulighed for at tilpasse arbejdstid i forhold til børnepasning, sygdom mv. En anden mere markant sikkerhedsdimension vedrørende fleksibel arbejdstid er blevet tydeligere i de senere år. Fleksibel arbejdstid, fx via arbejdstidskonti, kan sikre jobbet for den enkelte på trods af faldende efterspørgsel. Dette aspekt kan også udgøre en sikkerhed for arbejdsgiveren, der kan fastholde medarbejdere (specifik human kapital) på trods af midlertidig vigende efterspørgsel (Keller og Seifert 2004). Samlet understreger dette, at fleksibilitet og sikkerhed ikke er noget, som henholdsvis arbejdsgiver og medarbejder har monopol på.

Arbejdstidstilrettelæggelse er stort set udelukkende et aftalespørgsmål i Danmark. Set i et historisk perspektiv kom variationer i den givne arbejdstid for alvor på forhandlingsdagsordenen fra midten af 1980'erne. Dog blev regler om fleksibel arbejdstid for første gang skrevet ind i industriens overenskomst i 1967. Disse regler er gennem årene blevet udbygget. En afgørende ændring kom i 1995. På daværende tidspunkt kunne arbejdstiden varieres inden for seks uger, således at den gennemsnitlige arbejdstid over seks uger blev 37 timer. 1995-overenskomsten udvidede denne referenceperiode til seks måneder, men under forudsætning af, at parterne lokalt

kunne nå til enighed om arbejdstidstilrettelæggelsen. Skridtet var betydningsfuldt og gav anledning til bekymringer såvel hos de faglige organisationer som hos arbejdsgiverne. Der var på faglig side frygt for, at medarbejdere i perioder ville blive presset til at acceptere store overarbejdsbyrder, mens der på arbejdsgiverside var frygt for, at kravet om lokal enighed reelt ville berøve arbejdsgiverne en del af ledelsesretten (Navrbjerg et al. 2001:18). Det gik dog ikke anderledes end, at referenceperioden allerede i 1998 blev udvidet til 12 måneder, hvilket også er den gældende periode i den nuværende overenskomst på industriens område (2004-2007).

I industriooverenskomsten fra 2000 blev indført en forsøgsordning, hvorefter de lokale parter helt kan fravige overenskomsten vedr. en række bestemmelser, herunder arbejdstid. Sådanne lokale aftaler forudsatte ikke alene enighed, men skulle også godkendes af organisationerne. Med 2004-overenskomsten blev denne godkendelsespligt fjernet, og decentraliseringen blev dermed styrket. Men dog stadig inden for kollektive rammer. Ordningerne er som nævnt også en forsøgsordning, som skal tages op i forbindelse med overenskomstfornyelsen i 2007 (Due og Madsen 2004).

Om end feltet er komplekst og eksisterende data begrænsede, er der en vis sandsynlighed for, at den fleksibilitet i arbejdstidstilrettelæggelse, som efterhånden er blevet indbygget i industriens overenskomst, er større, end hvad vi finder i den tilsvarende regulering i landene omkring os. I relation til det tyske arbejdsmarked kom en indikation på dette frem i løbet af anden halvdel af 2004, hvor en række bemærkelsesværdige aftaler på større virksomheder i Tyskland brød med eksisterende overenskomster bl.a. med henblik på at skabe større fleksibilitet i arbejdstiden. Yderligere viste et komparativt studie fra foråret 2005 af lokale aftaler vedrørende fleksibel arbejdstid på industrivirksomheder i Dan-

mark og Tyskland for det første, at der på de danske virksomheder i højere grad end på de tyske var indgået separate aftaler med forskellige medarbejdergrupper om variationer i arbejdstiden og altså ikke kun generelle virksomhedsaftaler om arbejdstiden. For det andet blev de aftalte variationer i arbejdstiden på de danske virksomheder fortrinsvis administreret af medarbejderne selv. På de tyske virksomheder var det fortrinsvis ledelsen, som var ansvarlig for administrationen. Her er tale om et pilotstudie, der inddrager forholdsvis få virksomheder, hvorfor tendensen ikke skal overfortolkes. Alligevel giver dette studie et signal om, at *dybden* i den decentralisering af arbejdstidsspørgsmål, som har fundet sted inden for industriens overenskomst i Danmark, er større, end hvad vi finder på det tilsvarende aftaleområde i Tyskland. Det er endvidere et signal om, at den gensidige tillid mellem de aftalende parter, både centralt og på virksomhedsniveau, er større i Danmark end i Tyskland (Ilsøe og Andersen 2005).

Et studie fra 1998 vedrørende arbejdstidsfleksibilitet viser, at Danmark adskiller sig fra de øvrige EU-stater (det daværende EU-15) ved, at området stort set udelukkende er overenskomstreguleret, om end de øvrige skandinaviske lande og andre nordeuropæiske lande også overlader store dele af reguleringen til arbejdsmarkedets parter. Men generelt lovgiver EU-staterne i varierende omfang om arbejdstid. I de senere år er det samtidigt blevet en klar tendens, at der bliver introduceret ny lovgivning med henblik på at skabe større fleksibilitet i den eksisterende lovgivning om arbejdstid. Storbritannien og Danmark fremtræder som lande med en meget begrænset lovregulering, der kan påvirke den mulige arbejdstidsfleksibilitet (EIRO 1998).

Samlet har udviklingen på det toneangivende industriområde helt givet betydet større muligheder for en fleksibel tilrettelæggelse af

arbejdstiden på virksomhederne. Hittidige undersøgelser peger også på, at fleksibel arbejdstid ikke kun skal vurderes som et resultat af decentraliseringen, men også er udtryk for en praksis opstået nedefra, hvor parterne på virksomhederne, mere eller mindre i strid med daværende overenskomster, aftalte fleksibilitet i arbejdstiden. Dette er vel at mærke ikke kun sket via pres fra ledelsesside, men også via ønsker fra medarbejdersiden (Andersen 2004). Med andre ord kan man antage, at der i hvert fald i et vist omfang er tale om en tilpasning til særlige familieforhold mv. Den mere kontante sikkerhedsdimension ligger i, hvorvidt de vidtstrakte muligheder for at indgå aftaler om arbejdstid også skaber en konkurrencemæssig fordel for virksomhederne og dermed sikrer beskæftigelse for de ansatte. Umiddelbart kan man konstatere, at danske industrivirksomheder generelt klarer sig godt i disse år. Mere specifikt kan man konstatere, at den ganske ophedede diskussion om arbejdstid, herunder tilrettelæggelsen af arbejdstiden, som vi har set i lande som Tyskland, Frankrig og Holland, ikke er kommet til Danmark. Det kan tolkes som et signal om, at arbejdsgiversiden vurderer den eksisterende fleksibilitet på området som tilfredsstillende, og at dette i anden omgang medvirker til at fastholde og skabe job i danske virksomheder.

Om den interne numeriske fleksibilitet, her arbejdstidsfleksibilitet, må det også fremhæves, som det sker i citatet ovenfor, at den udgør et alternativ til ekstern numerisk fleksibilitet. Med andre ord er det i flexicurity-analyser og –debat hidtil blevet understreget, at den høje eksterne numeriske fleksibilitet, den lette adgang til at ansætte og afskedige og de heraf følgende mange jobskift, er det særlige karakteristika, der skaber det fleksible arbejdsmarked. En udbygget intern fleksibilitet, og her særligt i form af arbejdstidsfleksibilitet, vil alt andet lige reducere antallet af jobskift. Men det giver udbygget job-sikkerhed for den ansatte og en sikkerhed for

virksomhederne med henblik på at fastholde medarbejdere, det vil sige kompetencer, i nedgangsperioder.

4. Flexicurity og overenskomsternes bredde

Hen over de sidste to årtier er bredden i overenskomsterne blevet betragteligt større. I dag indgår en længere række sociale og velfærdsmæssige spørgsmål som bl.a. pension, løn under sygdom og barsel, social kapitler og efter- og videreuddannelse i overenskomsterne. Set i et flexicurityperspektiv udgør efter- og videreuddannelse ikke blot et element, der kan indgå i et *trade-off* med andre forhandlingsemner med henblik på at skabe både fleksibilitet og sikkerhed. Uddannelsesinitiativer kan i sig selv blive både en fleksibilitetsgevinst for virksomhederne og en sikkerhedsgevinst for lønmodtagere. Øget kvalifikation blandt medarbejderne betyder for virksomhederne en øget funktionel fleksibilitet. Det fremmer den enkelte ansattes evner til at varetage forskelligartede opgaver på samme virksomhed og dermed øges fleksibiliteten i arbejdsorganiseringen. Det handler for virksomhederne om at udnytte det samlede potentiale, medarbejderne har, og dække behov, der opstår ved sygdom, flaskehalse mv. i produktionen eller i forbindelse med omlægninger og tilpasninger i overensstemmelse med efterspørgslen. For medarbejdere handler efter- og videreuddannelse grundlæggende om at øge sikkerheden for at kunne både fastholde sin ansættelse, men også øge sikkerheden for nyansættelse i tilfælde af ledighed. Derudover har ansatte naturligvis interesse i via uddannelse at sikre eget karriereforløb, men også mere kontant fx undgå nedslidning ved at være fastholdt i samme jobfunktion.

I industriens overenskomst er efter- og videreuddannelse blevet et område, der har fået en større opmærksomhed siden begyndelsen af 1990'erne. I 1991 fik medarbejdere ret til én uges, og i 1993 to ugers, årlig efter- og vi-

dereuddannelse, såfremt de havde minimum ni måneders anciennitet. Bestemmelserne i overenskomsten indeholder endvidere en række anbefalinger vedrørende uddannelsesplanlægning, retningslinier for ansattes adgang til faglig relevant uddannelse, almen kvalificering og anden uddannelse. Denne opmærksomhed over det sidste årti må antages at have fået betydning for karakteren af efteruddannelsesindsatsen på virksomhedsniveau, herunder de ansattes mulighed for frihed til efteruddannelse. Men eksisterende undersøgelser tyder også på, at det varierer meget, i hvilket omfang virksomhederne på industriområdet har iværksat den systematiske og planlagte efteruddannelse, som overenskomstens anbefalinger omtaler. Det kan også bemærkes, at efter- og videreuddannelsesområdet er et område, hvor 93 procent af tillidsrepræsentanterne i LO's tillidsrepræsentantundersøgelse fra 1998 var helt eller delvist enige i, at fagbevægelsen skal arbejde for bedre muligheder for medlemmerne (jf. Navrbjerg et al. 2001:63-4). Umiddelbart ved vi, at op mod 90 procent af de overenskomstdækkede lønmodtagere har en mere eller mindre formaliseret ret til efter- og videreuddannelse (Due et al. 2004)⁷.

Går vi ud over den overenskomstaftalte efter- og videreuddannelse og ser på det rent kvantitative aspekt, det vil sige omfanget af den efter- og videreuddannelse ansatte modtager, er der undersøgelser, der viser, at omfanget er betydeligt i Danmark. En undersøgelse gennemført i begyndelsen af 2003 i EU 15 samt Norge og Island viste, at mere end halvdelen af den danske befolkning oplyser, at de inden for de senest 12 måneder har været på efteruddannelse. Det placerer danskere som dem, der uddanner sig mest blandt de undersøgte nationer⁸. Dette kan tolkes som et signal om, at Danmark klarer sig godt inden for denne fleksibilitetsform. Men det handler i høj grad også om indholdet og kvaliteten af den efteruddannelse, man gennemfører: Kan den siges at rette sig mod funktioner, hvor

der fremover er beskæftigelse? Er uddannelsen virksomhedsspecifik eller giver den kvalifikationer, der har bredere relevans?

Den høje eksterne numeriske fleksibilitet kan, som bl.a. påpeget af Albæk (2005) betyde, at ledelsen på mange virksomheder er tøvende overfor at investere i uddannelses tiltag. På den ene side er der forholdsvis let adgang til at afskedige medarbejdere, eventuelt medarbejdere der ikke længere besidder de relevante kvalifikationer, og (herefter) ansætte (nye) medarbejdere med de efterspurgte kvalifikationer. På den anden side betyder den forholdsvis høje mobilitet på det danske arbejdsmarked også, at medarbejdere, som eventuelt har gennemgået uddannelsesforløb, søger eller får tilbudt ansættelse på anden virksomhed, hvorved investeringen i medarbejderen går tabt for virksomheden. I tillæg hertil kan det nævnes, at der er eksempler på, at større og dyrere efter- og videreuddannelser, fx en MBA-grad, binder den enkelte til den virksomheden, som har finansieret uddannelsen. Der er faldet domme, der har tvunget medarbejdere til at tilbagebetale uddannelsesomkostninger, hvis de forlader den pågældende arbejdsplads. Alt andet lige begrænser sådanne domme mobiliteten og dermed fleksibiliteten på arbejdsmarkedet (Andersen og Mailand 2005).

Endelig må det fremhæves, at regeringen og arbejdsmarkedets parter i september 2004 blev enige om at iværksætte trepartdrøftelser om voksen- og efteruddannelse. Målsætningen med drøftelserne er at forbedre rammerne for livslang opkvalificering og uddannelse for alle grupper på arbejdsmarkedet. I første fase, der løber frem til udgangen af 2005, gennemføres et udrednings- og undersøgelsesarbejde på embedsmandsniveau. I anden fase er tanken at gennemføre egentlige politiske drøftelser om nye initiativer og her ikke mindst diskutere spørgsmålet om, hvorvidt parterne via overenskomstsyste­met kan og er villige til at bidrage til nye løsninger.

5. Vertikal og horisontal koordinering

En stadig udbygget decentralisering, dybde, i overenskomstreguleringen samt nye emner i overenskomsten, den øgede bredde, skaber nye muligheder for flexicurity på det danske arbejdsmarked, jf. figur 1. Men de to områder skaber også hver for sig et koordineringsproblem med henblik på at skabe sammenhæng i den samlede regulering. Som fremhævet ovenfor har Wilthagen et al. (2003)/Wilthagen og Tros (2004) argumenteret for, at decentralisering af aftalekompetence skabt under en eller anden form for central kontrol tilsyneladende øger mulighederne for at introducere flexicurity. Den 'centrale kontrol', her tematiseret som den *vertikale koordinering*, er her vigtig med henblik på at sikre, at der er en gensidighed mellem fleksibilitet og sikkerhed ikke bare i nationale aftaler, men også i aftaler indgået på virksomhedsniveau.

Yderligere har Wilthagen et al. (2003)/Wilthagen og Tros (2004) argumenteret for, at en udvidelse af overenskomsternes bredde åbner muligheder for at udbygge flexicurity-arrangementer. Nye spørgsmål på forhandlingsdagsordenen åbner muligheder for *trade-offs*, der kan skabe såvel fleksibilitet som sikkerhed. Det kan bane vejen for 'positiv koordination' og 'forhandlet fleksibilitet'. Den samlede dagsorden for de kollektive forhandlinger på det danske arbejdsmarked er blevet bredere. Det er først og fremmest de mere velfærdsorienterede emner om uddannelse, pension, barsel mv., der er kommet med. Men det er samtidig en udvikling, som har skabt en stadig større gråzone mellem, hvad der reguleres via henholdsvis lovgivning og overenskomster. Dette leder i anden omgang til en diskussion mellem det politiske system og arbejdsmarkedets parter om, hvem der skal bære ansvaret, herunder ikke mindst for finansieringen af de forskellige velfærdsgoder (Due og Madsen 2005). Dette aktualiserer det *horisontale koordineringsproblem* mellem overenskomstsyste­met og det politiske system⁹.

Den vertikale koordinering

Med et fokus på koordineringen af forhandlingsforløb mellem niveauer har Traxler (1995) karakteriseret decentralisering af handlingskompetencer som henholdsvis organiseret og disorganiseret decentralisering. Det danske aftalesystem ser Traxler som udtryk for en organiseret decentralisering, hvor initiativet udgår fra centralt hold, og hvor der fra dette niveau også finder en koordinering sted af forhandlingsaktiviteterne. Formen er, at der indgås rammeaftaler på centralt niveau, der så i et nærmere specificeret omfang skal udfyldes på decentralt niveau. I den organiserede decentralisering understreger Traxler koordineringens betydning:

»The common property of this subgroup of countries is that bargaining tasks have been deliberately delegated to lower level associations in a way that does not eliminate coordinating control by the higher-order associations over the bargaining process at lower levels.« (Traxler 1995:7)

Nøgleordet er her koordinering, idet de centralt placerede organisationer godt nok uddelegerer handlingskompetence til enheder på lavere niveau, men ikke mister den koordinerende kontrol ved disse decentraliseringsprocesser.

Et næsten parallelt begreb, centraliseret decentralisering, blev udviklet af Due et al. (1993) i deres analyser af det danske aftalesystem. Med dette begreb forsøger de at fremhæve, at når handlingskompetencer lægges ud på decentrale niveauer, skal det ikke forstås som en modstilling mellem centralisering og decentralisering, hvor niveauerne svækkes/styrkes på bekostning af hinanden. Styreprocesserne ses her ikke som et nulsums-spil, men som et forhandlingsspil, hvor en centralisering af organisationsinteresser nationalt (inden for sektor) styrker disse organisationer samtidig med, at stadig flere spørgsmål lægges ud til forhandlinger på de-

centrale niveauer. Dette leder videre frem til, at centralisering og decentralisering skal forstås som komplementære begreber, der samlet styrker den helhed, som det samlede forhandlingssystem udgør. På sin vis går Due et al. videre end at betragte styringsprocesserne som koordinering styret fra toppen. Det er styreprocesser karakteriseret ved vekselvirkninger mellem niveauerne, og hvor det bliver afgørende, at de decentrale handlingsniveauer formår at udvikle handlingsstrukturer og en handlingskultur, der netop komplementerer de centrale handlingsspill (Due et al. 1993:320-328).

Afgørende for koordineringen eller komplementariteten i decentraliseringsprocesserne er de faglige organisationers, og specifikt tilidsrepræsentanternes, evne til at sikre varetagelsen af aftalerne på virksomhedsniveauet. Hidtidige undersøgelser tyder på, at det generelle billede er sammensat. Der er en ikke ubetydelig gruppe af virksomheder, hvor samarbejdet mellem medarbejderrepræsentanter og ledelse går langt. Men den nok største gruppe er virksomhederne, hvor aftaleteksten er det, man holder sig til, og man kommer heller ikke ud over denne. Endelig er der en gruppe virksomheder, hvor samarbejdsrelationerne gennemgående er præget af konflikt (Andersen 2004). Dette kan betyde, at der er grupper af virksomheder, hvor det er vanskeligt at opnå gensidighed vedrørende såvel fleksibilitet som sikkerhed fx i relation til lokale forhandlinger om arbejdstidstilrettelæggelse. Med andre ord: de 'flexicurityintentioner', der kan ligge i en centralt forhandlet aftale, kan, for visse grupper af virksomheder, vise sig vanskelig at få fulgt op og gennemført lokalt.

Den horisontale koordinering

Spørgsmålet om den horisontale koordinering af regulering omhandler rollefordelingen mellem arbejdsmarkedets parter og det politiske system. Den bredere handlingsdagsorden skulle forbedre mulighederne for

at skabe flexicurity på det danske arbejdsmarked – jf. ovenfor. Men den udvidede dagsorden mellem parterne på arbejdsmarkedet, præget af mere generelle velfærdsspørgsmål, har skabt gråzone mellem, hvad der reguleres via henholdsvis lovgivning og overenskomster.

Nok bliver dansk arbejdsmarkedsregulering ofte karakteriseret som et 'koorporatistisk' system¹⁰, hvor der er en tæt formel relation mellem arbejdsmarkedets parter, som privilegerede aktører, der inddrages i politiske og administrative processer, og staten. Udviklingen har dog vist, at det varierer ganske betydeligt, hvor tæt – om overhovedet – parterne inddrages i politiske tiltag og dermed også i hvor høj grad reguleringstiltag koordineres mellem det politiske system og partssystemet.

Et centralt eksempel på den relativt uformelle karakter trepartssamarbejdet ofte har, er fælleserklæringen fra 1987, hvor parterne forpligtede sig til løntilbageholdenhed med det mål at styrke virksomhedernes konkurrenceevne. Her var tale om en hensigtserklæring uden juridiske bindinger. Alligevel er den i vid udstrækning blevet fulgt af parterne – lige fra hovedorganisationsniveauet over sektororganisationsniveauet og til virksomhedsniveauet. Lønstigningerne har været beskedne, hvilket er et signal om aftalesystemets sammenholdskraft og evne til at koordinere.

Tilblivelse af arbejdsmarkedspensionerne kan ses som et eksempel på en vellykket koordinering mellem staten og arbejdsmarkedets parter. Netop fælleserklæringen indeholdt et politisk tilsagn om et eventuelt lovgivningsinitiativ vedrørende arbejdsmarkedspensioner. Her var en klar samfundsøkonomisk interesse i at få kanaliseret penge fra forbrug over i opsparring og samtidig også få løst et pensionsproblem. Nu kom der ingen lovgivning, arbejdsmarkedspensionerne er udelukkende iværksat via overenskomster, men det var sammenspillet mellem parterne og det politiske system,

der banede vejen for de arbejdsmarkedsbaserede pensioner. Noget andet er så, at det var en række uforudsigelige hændelser og situationsbestemte valg, der i sidste ende sikrede en succesfuld introduktion og udbygning af arbejdsmarkedspensionerne. Det er svært at argumentere for, at det var en 'grand plan', der holdt, snarere var det tingene, der 'faldt heldigt ud' (Due og Madsen 2003).

I de senere år har det varieret, i hvor høj grad parterne har været del af politiske reformer. Fx opnåede LO og DA i 1998 afgørende indflydelse i trepartsforhandlingerne om en ny arbejdsmarkedsreform, men de blev holdt fuldstændig ude senere samme år i forbindelse med efterlønsreformen. Koordineringsproblemerne er også kommet frem i forhold til den delikate balance, der ligger bag den fleksible regulering af afskedigelsesregler og understøttelsens størrelse ved ledighed. I efteråret 2003 fremsatte den daværende regering et forslag om at reducere understøttelsen for de højeste indtægtsgrupper. Såvel faglige organisationer som betydningsfulde enkeltarbejdsgivere og arbejdsgiverorganisationer afviste utvetydigt ideen. På trods af at der i Folketinget var et flertal bag forslaget, blev det stille og roligt fjernet fra den politiske dagsorden. Der kom i industriens overenskomst fra 2004 et klart signal om, at arbejdsmarkedets parter ser politiske indgreb på dette område som potentielt underminerende. Aftalen kom til at indeholde en klausul, hvori det hedder, at hvis regeringen går ind og ændrer på reglerne for understøttelse i tilfælde af ledighed, vil de relevante dele af overenskomsten skulle genforhandles (Madsen et al. 2001, Andersen og Mailand, 2005).

Samlet set vidner udviklingen om, at trepartssamarbejdet kan føre til markante og langtidsholdbare reformer (fx arbejdsmarkedspensionerne). Men det er lige så tydeligt, at den forholdsvis uformelle og ad hoc prægede karakter, dette samarbejde har, gør det usikkert og svært forudsigeligt, hvornår der kan nå resul-

tater. Set i et flexicurityperspektiv og her særligt i forhold til de forhandlinger, der er planlagt for 2006 vedrørende voksen- og efteruddannelse, er det vanskeligt at vurdere, hvad resultatet vil blive. Der er en mulighed for at befæste og udbygge flexicurity på det danske arbejdsmarked. Men processen kommer ikke bare til at handle om villighed blandt de involverede aktører til at tage ansvar for en større reform, men også om, hvorvidt de særlige aktuelle omstændigheder vil tilskynde eller modsat udgøre barrierer for, at enkelte eller flere aktører går ind og tager medansvar for en reform.

6. Konklusion

Kollektive overenskomster spiller en afgørende rolle i det særlige flexicuritysystem, som den samlede arbejdsmarkedsregulering er udtryk for i dag. Det gør de kollektive overenskomster, fordi det i første række er via overenskomsterne, at de forholdsvis fleksible ansættelses- og afskedigelsesregler er reguleret. Men aftalesystemet bidrager også med flexicurity på anden vis. Hidtil har fokus i flexicurityanalyser og -debatter vedrørende det danske arbejdsmarked været koncentreret om den eksterne numeriske fleksibilitet. Men andre fleksibilitetsformer, den interne numeriske fleksibilitet og den funktionelle fleksibilitet, spiller afgørende roller for den samlede fleksibilitet og sikkerhed, altså flexicurity, på det danske arbejdsmarked. Eksemplerne der er blevet taget op her er fleksibel tilrettelæggelse af arbejdstiden og efter- og videreuddannelse.

Flexicurity i relation til overenskomstssystemet er endvidere blevet tematiseret som dels en vertikal koordinationsproces (overenskomsternes dybde og decentraliseringen), dels en horisontal koordinationsproces (koordineringen mellem arbejdsmarkedets parter og det politiske system). Hermed bliver det principielle svar på, hvordan overenskomsterne har skabt flexicurity, at jo dybere decentraliseringen bliver og jo bredere overenskomsterne bliver, jo større er mulighederne for at styrke det *double-bind* mellem fleksibi-

litet og sikkerhed, som flexicurity skaber på det danske arbejdsmarked (jf. figur 1).

Men som det også er blevet fremhævet, kræver det sammenhæng i de koordineringsprocesser, der ligger både i decentraliseringen af aftalesystemet og i den øgede bredde i overenskomsterne. I forhold til decentraliseringen af aftalesystemet, overenskomsternes dybde, er den vertikale koordination forholdsvis stærk. Styrken i aftalesystemet er, at forskellige institutioner her understøtter hinanden. Ud over selve aftalesystemet drejer det sig her om samarbejdssystemet (samarbejdsudvalg) og tillidsrepræsentantinstitutionen. Her har parternes eget system en styrke, som også må tilskrives en kontinuitet i relationerne opbygget over en hundredårig historie.

Her over for står relationerne mellem aftalesystemet og det politiske system vedrørende bredden i overenskomsterne – det horisontale koordinationsproblem. Umiddelbart fremstår koordinationsproblemerne her som større. Nok er arbejdsmarkedets parter traditionelt blevet inddraget i politiske tiltag vedrørende arbejdsmarkedet, men det sker til dels på uformel vis og har en ad hoc karakter. Resultatet er forholdsvis usikre forløb mellem staten og arbejdsmarkedets parter, når det gælder bredere politiske og økonomiske spørgsmål.

Referencer

- Albæk (2005) »Fleksibilitet og sikkerhed – overvejelser om dansk arbejdsmarkedspolitik« i *Flexicurity – Udfordringer for den danske model*. København: Beskæftigelsesministeriet.
- Andersen, S.K. (2004) »Indflydelse på virksomheder« i Ove K. Pedersen (red.) *HK som politisk organisation*. København: HK.
- Andersen, S.K. og M. Mailand (2005) »Flexicurity og det danske arbejdsmarked – Et review med fokus på overenskomstssystemet« i *Flexicurity – Udfordringer for den danske model*. København: Beskæftigelsesministeriet.
- Auer, P. & S. Cazes (2003) *Employment stability in an age of flexibility*. Geneva: ILO

- Bingley, P., T. Eriksson, A. Werwatz & N. Westergaard-Nielsen (2000) *Beyond 'Manucentrism' – Some Fresh Facts About Job and Worker Flows*. Working Paper 99-09. Center for labour Market and social Reserach, Aarhus University.
- Braun, T. (2004) »Det danske arbejdsmarked i 1990'erne – en ny »flexicurity«-model?« i *Samfundsøkonomen*, 2004 nr. 1.
- Bredgaard, T., F. Larsen og P.K. Madsen (2005) »Det fleksible danske arbejdsmarked – en forskningsoversigt« i *Flexicurity – Udfordringer for den danske model*. København: Beskæftigelsesministeriet.
- Campbell, J.L. og O.K. Pedersen (2005) *Dansk institutionel konkurrenceevne i den globale økonomi*. København: FTF
- Due, J. og J.S. Madsen (2005), *Fra storkonflikt til barselsfond*. København: DJØF (Forthcoming).
- Due, J., J.S. Madsen & A. Kolstrup (2004) *Overenskomsterne bestemmelser om efter- og videreuddannelse*. Forskningsnotat nr. 54. Københavns Universitet: FAOS.
- Due, J. og J.S. Madsen (2004) *Overenskomstforhandlingerne 2004 – optakt, forløb og afstemning*. FAOS Forskningsnotat nr. 47.
- Due J. og J.S. Madsen (2003) *Fra magtkamp til konsensus. Arbejdsmarkedspensionerne og den danske model*. København: DJØF.
- Due, J., J.S. Madsen og C.S. Jensen (1993) *Den danske model*. København: DJØF.
- EIRO (1998) *Flexibility of working time in Europe*. Dublin: European Industrial Relation Observatory, www.eiro.eurofound.eu.int.
- Esping-Andersen, G. (1990) *The three Worlds of Welfare Capitalism*. Cornwall: TJ Press Ltd.
- Ilsøe, A. og S.K. Andersen (2005) *Varying flexibilities in systems of organised decentralisation. Working time flexibility in the metal industries in Denmark and Germany*. FAOS Forskningsnotat nr. 62.
- Jørgensen, H. (2002) *Consensus, Cooperation and Conflict. The Policy Making Process in Denmark*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Keller, B. og H. Seifert (2004) »Flexicurity – the German trajectory« i *Transfer* 2/04.
- Madsen, J.S., S.K. Andersen, J. Due (2001), *From centralised decentralisation towards multi-level regulation*. Invited paper for the 6th IIRA European Congress, Oslo 25.-29. juni 2001.
- Madsen, P. K. (2004a): The Danish model of 'flexicurity': experiences and lessons i *Transfer* 2/04.
- Madsen, P. K. (2004b): The Danish Road to 'Flexicurity' Where are we? And how did we get there? Paper fro the TLM.NET conference Quality in Labour Market Transitions: A European Challenge, in Amsterdam, 25 –26 November
- Madsen P.K. (2003) »«Flexicurity» through labour market policies and institutions in Denmark« i Auer, P. & S. Cazes (red.): *Employment stability in an age of flexibility*. Geneva: ILO
- Navrbjerg, S.E., M. Nordestgaard og J. Due (2001). *Fremtidens overenskomster i decentraliseringens tegn – en historisk analyse af udviklingen i industriens overenskomster i perioden 1902-2004 med særligt fokus på tillidsrepræsentantens rolle*. København: CO-industri.
- Navrbjerg, S.E. (1999) *Nye arbejdsorganiseringer, fleksibilitet og decentralisering – et sociologisk case-studie af fem virksomheders organisering og samarbejdsforhold*. København: DJØF.
- OECD (2004): *Employment Outlook 2004*. Paris: OECD.
- Ozaki, M. (1999) *Negotiating flexibility: The Role of the Social Partners and the State*. Geneva: ILO.
- Traxler, F. (1995) »Farewell to labour market associations? Organized versus disorganized decentralisation as a map for industrial relations« i C. Crouch & F. Traxler *Organized Industrial Relations in Europe: What Future?* Avebury: Aldershot.
- Visser, J. (2001) »Industrial relations and social dialogue« I P. Auer (red.) *Changing labour markets in Europe. The role of institutions and policies*. Geneva: ILO.
- Wilthagen, T. & F. Tros (2004) The concept of 'flexicurity': a new approach to regulating employment and labour markets. *Transfer* 2/04
- Wilthagen, T., F. Tros og H. van Lieshot (2003): Towards 'flexicurity': balancing flexicurity and security in EU member states. Invited paper for the 11th World Congress of the IIRA, Berlin September 2003.
- World Bank (2003) *Doing Business 2004. Understanding Regulation*

Noter

1. Rådets beslutning af 12. juli, 2005, om retningslinier for medlemmernes beskæftigelsespolitikker. Det skal bemærkes, at otte af de integrerede retningslinier omhandler beskæftigelsespolitikker.
2. Campbell og Pedersen (2005) har argumenteret for, hvordan netop disse reguleringsområder er et eksempel på en 'institutionel komplementaritet', der medvirker til at skabe en konkurrencemæssig fordel for dansk økonomi.

3. For en nærmere diskussion af definitioner af 'flexicurity' se Andersen og Mailand (2005), Bredgaard et al. (2005).
4. Auer og Cazes 2003:25/tabel 2.1. Alle tal år 2000.
5. Vedrørende forhandlet fleksibilitet jf. Ozaki (1999).
6. Vender man blikket mod andre analyser af flexicurity, er forskellige fleksibilitetsformer blevet fremhævet. Wilthagen har i samarbejde med forskellige kollegaer taget afsæt i fire forskellige fleksibilitetsformer: 1) ekstern numerisk fleksibilitet, 2) intern numerisk fleksibilitet, 3) funktionel fleksibilitet og 4) lønfleksibilitet. Keller og Seifert (2004) har i en analyse af flexicurity valgt at koncentrere sig om numerisk og funktionel fleksibilitet, men tillægger begge disse fleksibilitetsformer såvel en virksomhedsintern som virksomhedsekstern funktion. Heroverfor diskuteres så, hvordan sikkerheden skabes. For en mere generel diskussion af fleksibilitetsformer se Navrbjerg 1999, kap 2.
7. For en samlet oversigt over overenskomsternes bestemmelser om efter- og videreuddannelse se Due et al. 2004.
8. *The European Centre for the Development of Vocational Training*.
9. Det skal understreges, at når overenskomstsyste- met og det politiske system her sidestilles i rela- tion til et horisontalt koordinationsproblem er det kun udtryk for, at der her er tale om regulerings- tiltag på et overordnet niveau – i modsætning til virksomhedsniveauet, jf. den vertikale akse i fi- gur 1. Der skal med andre ord ikke sættes spørgs- målstegn ved, at der ingen instans findes over el- ler ved siden af Folketinget.
10. Se fx Visser 2001, Jørgensen 2002.



ALTINGET.DK
 NYHEDER DEBAT BAGGRUND

Politisk interesseret?

Læs netavisen Altinget.dk

Netavisen Altinget.dk udgiver nyhedsbreve/portaler til målgrupper med særlig politisk interesse:

Altinget I Christiansborg, Altinget I Fødevarer, Altinget I Miljø,
 Altinget I Sundhed og fra september Altinget I Integration.

Vi bringer nyheder, meningsmålinger, portrætter og debatartikler skrevet specielt til politikere, embedsmænd i stat, regioner og kommuner, organisationer, informationskonsulenter, journalister, forskere, studerende og biblioteker.

Læses og anbefales af alle partier.

Abonnement?

Besøg **www.altinget.dk**, ring til kundeservice 33 92 13 23
 eller mail adm@altinget.dk