

Redaktionelt forord

Beskæftigelsespolitikken i Europa er temaet for dette nummer af *Økonomi & Politik*. Hovedparten af artiklerne blev præsenteret på et seminar om den europæiske beskæftigelsesstrategi, som Beskæftigelsespolitisk Forskningsnetværk (Bpfn) i samarbejde med Forskningscenter for Arbejdsmarkeds- og Organisationsstudier (FAOS) afholdt på Københavns Universitet i maj 2005.

I den første artikel analyserer *Mikkel Mailand*, hvorfor den europæiske beskæftigelsesstrategi påvirker nogle medlemsstater mere end andre. Det sker på baggrund af interviews med beskæftigelsespolitiske aktører i Danmark, Storbritannien, Spanien og Polen. Konklusionen er, at beskæftigelsesstrategien først og fremmest har påvirket de to sidste medlemsstater. Forklaringerne er bl.a., at den økonomiske og politiske afhængighed af EU-beslutningerne generelt er større for disse to landes vedkommende.

Bent Greve analyserer i den anden artikel samme problemstilling som Mikkel Mailand. På baggrund af en analyse af intentionerne bag den europæiske beskæftigelsesstrategi og de efterfølgende økonomiske nøgletal, konkluderer Greve, at effekterne som helhed har været begrænsede, og at det ikke er sandsynligt, at de fremover bliver større.

Peter Nedergaard analyserer i den tredje artikel den gensidige læring på beskæftigelsesområdet i EU, der i 2000 blev gjort til selve

målet med EU's beskæftigelsesstrategi. Med udgangspunkt i en analyse af læringsbegrebet og hypoteser på baggrund heraf, konkluderer han, at læringen er større end ofte antydtes, men at læringsbegrebet samtidig kan øges betragteligt via en afpolitisering af læringsprocessen.

Jacob Torfing analyserer i den fjerde artikel den europæiske beskæftigelsesstrategi fra et netværksstyringsperspektiv. Han påviser lighederne mellem beskæftigelsesstrategiens åbne koordinationsmetode og netværksstyringen. Samtidig påpeger han, at netværksstyringen og dermed beskæftigelsesstrategien i højere grad bør placeres hos de folkevalgte politikere, hvis processen skal være mere demokratisk.

I den femte artikel kommer *Herman Schmid* med en insiders beretning om beslutningsprocessen i Europa-Parlamentet vedrørende EU's beskæftigelsespolitik. Herman Schmid har tidligere været medlem af Europa-Parlamentet. Han konkluderer, at Europa-Parlamentet har begrænset indflydelse (mest i form af opbakning til Kommissionen i Ministerrådet), og at Kommissionen styrer beslutningsprocessen fra start til slut.

Thomas Bredgaard, Flemming Larsen og Per Kongshøj Madsen analyserer i den sjette artikel den danske beskæftigelsespolitik i et europæisk perspektiv. De fastslår, at den danske beskæftigelsespolitik har givet gode resulta-

ter med en blanding af fleksibilitet og social tryghed. Læren, som kan uddrages, er bl.a. at diverse velfærdsordninger (efteruddannelse, børnepasning osv.) medvirker til at øge mulighederne for fleksibilitet på arbejdsmarkedet.

I den sidste artikel analyserer *Søren Kaj Andersen* baggrunden for, at den særlige blanding af fleksibilitet og sikkerhed (flexicurity)

har udfoldet sig i Danmark. Han peger i den forbindelse på den rolle, som det kollektive aftalesystem har spillet, idet det er her, at de fleksible ansættelses- og afskedigelsesregler er reguleret.

Mikkel Mailand, gæstereдактор og
Peter Nedergaard, redaktør.

**Øko
no
mi
Poli
tik**

*Se tidsskriftets
hjemmeside på Internettet*



<http://www.djoef.dk/forlag/oekpol/>

Den europæiske beskæftigelsesstrategi

– hvorfor påvirker den nogle medlemsstater mere end andre?

Af Mikkel Mailand, FAOS, Københavns Universitet

1. Indledning

Fra midten af 1980'erne begyndte beskæftigelsespolitikken herhjemme at bevæge sig op af 'politikområdernes rangstige' for at ende på en meget høj placering med Arbejdsmarkedsreformen i 1993/1994. En lignende udvikling har beskæftigelsespolitikken gennemgået på europæisk plan. Udviklingen kulminerede i 2000 med topmødet i Lissabon. Beskæftigelsespolitikken blev da udpeget som et særdeles vigtigt politikområde i forhold til at nå Lissabonmålene om inden 2010 at blive 'den mest konkurrencedygtige og dynamiske vidensbaserede økonomi i verden, i stand til at balancere bæredygtig vækst med flere og bedre jobs og mere social inklusion'. Det bidrog også til interessen omkring den europæiske beskæftigelsespolitik, at det var første område, hvor såkaldte 'åbne koordinationsmetode' blev praktiseret i EU.

Af disse årsager, og da der som bekendt ikke er nogen direkte sanktioner forbundet med den europæiske beskæftigelsesstrategi, er det interessant at finde ud af om, og i givet fald hvordan, strategien påvirker medlemsstaterne – og om medlemsstaterne påvirkes i forskellig grad. Det vil være temaerne i denne artikel.

Det meste af den internationale forskning om beskæftigelsesstrategien har enten fokuseret på generelle styrker og svagheder ved strategien og den åbne koordinationsmetode, eller på strategiens påvirkning af en enkelt medlemsstats beskæftigelsespolitik. Derudover har der også været fokuseret på i hvilket omfang et givet medlemslands politik har været i overensstemmelse med strategien – hvilket jo ikke er det samme som, i hvilket omfang strategien har haft indflydelse. Udgangspunktet for projekt 'Dansk beskæftigelsespolitik i europæisk perspektiv: et tværnationalt studie af den europæiske beskæftigelsesstrategi' – som artiklen her bygger på – er derimod, at det er muligt beskæftigelsesstrategien flytter noget på nogle områder, eller i nogle medlemsstater, men ikke på andre områder eller i andre medlemsstater. I den forbindelse har det været ambitionen at finde frem til hvilke forhold i medlemsstaterne der afgør, om den europæiske strategi påvirker eller ej. Det har krævet en relativ systematisk analyse af flere medlemsstater på én gang at opfylde det formål.

Det blev valgt at stille skarpt på fire meget forskellige medlemsstater: Danmark, Storbritannien, Spanien og Polen. Medlemsstaterne er meget forskellige idet de repræsente-

rer så godt som alle typer af velfærdsstatsregimer (Esping-Andersen 1990), arbejdsmarkedsmodeller (Crouch 1993), workfare states (Jessop 1994) eller arbejdsløshedsregimer (Gallie & Paugum 2000) – plus Central- og Østeuropa. Denne maksimums-variationsmetode skulle maksimere mulighederne for at generalisere resultaterne (Flyvbjerg 1991).

Der er i projektets første halvdel dels gennemført 31 *interviews* med embedsmænd, politikere, repræsentanter fra arbejdsmarkedets parter og forskere fra de fire medlemsstater samt fra EU-niveauet, dels analyseret tekster i form af forskningsprojekter og -artikler, evalueringer og skriftlig kommunikation mellem EU-institutionerne og medlemsstaterne. Resultatet af de foreløbige anstrengelser står at læse i delrapporten (Mailand 2005a)¹, der dækker perioden frem til medio 2004.

Herunder følger en gennemgang af delrapportens væsentligste resultater og en kort diskussion af hvilke fremtidsperspektiver, der kan tænkes for beskæftigelsesstrategien. Men først lidt om strategiens historie og dens vigtigste elementer:

2. Strategiens hovedindhold og udvikling

Der er mange faktorer, der har medvirket til beskæftigelsesudviklingens iværksættelse: Arbejdsløsheden havde i løbet af 1980'erne nået et omfang i Europa, der kaldte på fælles handling, selv om dette problem var nationalstaternes kompetenceområde. Arbejdsløshedsproblemet var stadig ikke løst ved indgangen til 1990'erne, men tilkomsten af en række nye socialdemokratiske regeringer gødede grunden for en opprioritering af det beskæftigelsespolitiske område. Nok så vigtigt var det, at EU med Delors' kommissionen (1985-95) havde fået en ledelse og en leder, der havde vilje og styrke til at give EU en social dimension som balance til Det indre Marked og ØMUen. Det var også i Delors' optik nødvendigt for EUs fortsatte integration at inkludere politikområder med større folkelig appel, fordi, som han

udtrykte det: 'you cannot fall in love with The Single Market'. Endvidere har det haft betydning, at beskæftigelsesstrategien i høj grad kom til bygge på subsidiaritetsprincippet, idet den primære beslutningskompetence forblev i medlemsstaterne. Endelig har det været af betydning, at strategien ikke trak på midler fra den europæiske socialfond, sådan som nogle af socialfondens hovedmodtagere oprindeligt frygtede det.

Fra 1993 begyndte der så med Delors' hvidbog om vækst, konkurrenceevne og beskæftigelse (European Commission 1993) at komme skub i tingene. Selv om 1997 ofte regnes som året hvor strategien blev iværksat, blev den faktisk allerede søsat ved Essen-topmødet i 1994, der blev afholdt som en opfølgning på hvidbogen. Det blev her besluttet at fremhæve nødvendigheden af fem tiltag; nemlig investeringer i erhvervs- og arbejdsmarkedsuddannelser, forbedring af arbejdsmarkedspolitikens effektivitet, indsats overfor langtidsledige, forøgelse af beskæftigelsesindholdet i den økonomiske vækst og reduktion af ikke-lønomkostninger. Medlemsstaterne blev bedt om at udarbejde flerårige programmer for disse områder og at afrapportere til Kommissionen.

Med Amsterdamtraktaten i 1997 fik beskæftigelsespolitikken en mere central placering på EU's dagsorden og blev traktatfastsat: Rådet blev forpligtet til årligt – efter indstilling fra Kommissionen – at formulere retningslinier for beskæftigelsespolitikken og fik mulighed for at fremkomme med anbefalinger til de enkelte medlemsstaters beskæftigelsespolitik. Ved Luxemborg-topmødet senere samme år konkretiseredes beskæftigelsespolitikken. Det vedtoges endvidere, at strategien skulle bestå af fire søjler, sigtende på at fremme *employability* (beskæftigelsesegnethed), *entrepreneurship* (iværksætterkultur og jobskabelse), *adaptability* (virksomheders og ansattes tilpasningsevne) og *equal opportunities* (ligestilling mellem mænd og kvinder).

Til hver af de fire søjler blev der knyttet et antal retningslinier, der skulle opfølges med tiltag i de nationale handlingsplaner for beskæftigelse (*national action plans, (NAPs)*). Dermed var der etableret en årlig cyklus, der kan beskrives som retningslinier-handlingsplaner-henstillinger-retningslinier-etc.

Efter de første fem år blev strategien evalueret i 2002 og revideret med virkning fra 2003. Revisionen fjernede de fire søjler, og førte til en forsimplicering af retningslinierne og en fastholdelse af dem i en treårig periode, samt en synkronisering af den årlige cyklus med den for de økonomiske retningslinier. Formålet med den sidste nyskabelse var at opnå en højere grad af koordination mellem de to åbne-koordinations-processer. Men alt i alt var der ikke tale om nogen voldsom revision.

Den europæiske beskæftigelsesstrategi fik efter revisionen tre overordnede mål, nemlig fuld beskæftigelse, øget kvalitet og produktivitet i arbejdet, samt styrket social sammenhængskraft og inklusion. Disse tre mål skulle opnås igennem nationale indsatser relateret til ti retningslinier vedrørende: 1) aktive og forebyggende tiltag rettet imod ledige og økonomisk inaktive; 2) jobskabelse og iværksættelse; 3) forandringsparathed og mobilitet på arbejdsmarkedet; 4) udvikling af human kapital og livslang læring; 5) arbejdsudbud og tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet; 6) kønsmæssig ligestilling; 7) integration og diskrimination på arbejdsmarkedet; 8) økonomiske incitamenter til at påtage sig lønnet arbejde; 9) omdannelse af sort arbejde til rigtige job; 10) regional ulighed.

3. Hvilke mekanismer virker strategien igennem?

Når beskæftigelsesstrategien ikke er juridisk bindende, og når der ikke er nogle egentlige sanktioner forbundet med den, hvordan kan den så påvirke medlemsstaternes politik? I EU-jargonen er det blevet almindeligt at referere til mekanismerne '*naming, shaming*

and blaming' i forbindelse med den åbne koordinationsmetode.

Det er dog lidt af en simplificering. Zeitlin (2005) har på baggrund af en lang række andre forskeres analyser af den europæiske beskæftigelsesstrategi og den europæiske inklusionsstrategi peget på mindst fire måder, hvorpå strategien og dens retningslinier kan have indflydelse på medlemsstaternes beskæftigelsespolitik – og de handler ikke kun om '*naming, shaming and blaming*':

For det første kan påvirkningen ske igennem det *pres* fra Kommissionen og Rådet, der blandt andet virker igennem medlemsstaternes møder på EU-niveauet og igennem de landespecifikke henstillinger, der siden 2000 er blevet udstukket vedrørende medlemsstaternes beskæftigelsespolitik (fx Jacobsen 2003). For det andet kan påvirkningen foregå igennem *socialisation og etablering af diskurser*, hvor der udvikles fælles sprog og idéer igennem embedsmændenes og andres aktørers gentagne møder på EU-niveauet (Jacobsen 2002; Vifell 2004). For det tredje kan indflydelsen ske igennem *gensidig læring*, hvor medlemsstaterne indoptager elementer fra andre medlemsstaters politik, der har haft succes med bestemte tiltag. Endelig kan indflydelsen foregå ved, at de nationale aktører *anvender beskæftigelsesstrategien strategisk* til at legitimere deres synspunkter og handlinger ved referencer til strategien (fx Barber 2005; Ehrel et al. 2005). Det gælder både statslige repræsentanter såvel som arbejdsmarkedets parter og andre aktører.

De fire mekanismer er delvis overlappende, men i projektet 'Dansk beskæftigelsespolitik i europæisk perspektiv' har vi valgt – inden for en grundforståelse af beskæftigelsesstrategien som en form for multiniveauregulering (Marks et al. 1996; Madsen et al. 2000) – at lægge vægt på mekanismerne *pres* og strategisk anvendelse.

Tabel 1. Områder hvor de fire medlemsstater har fået henstillinger, 2000-2004

	Danmark	Storbritannien	Spanien	Polen *
2000	1 skat på arbejde og efterløn 2 kønsopdelt am	1 ligeløn 2 socialt partnerskab 3 statistisk overvågning af am 4 børnepasningsmulighed	1 forebyggende indsats og aktivering 2 virk. administrative byrder 3 ligestillingspolitik 4 statistisk overvågning af am	
2001	1 skat på arbejde 2 incitamenter til at blive på am, inkl. efterlønsreform 3 kønsopdelt am	1 arbejdsorganisering og sociale partnerskaber 2 ligeløn 3 aktiv am-politik for voksne 4 livslang læring	1 AF og forebyggende indsats 2 ligestilling 3 livslang læring 4 arbejdsorg. og flexicurity 5 skattesystemet	
2002	1 skat på arbejde 2 incitamenter til at søge beskæftigelse, inkl. indvandrere	1 sociale partnerskaber 2 ligeløn 3 aktiv am-politik for voksne 4 arbejdspladsbaseret efteruddannelse	1 AF og forebyggende indsats 2 beskæftigelsesfrekvens, kvinders ditto og børnepasning 3 livslang læring 4 arbejdsorganisering og midlertidige + deltidsansættelser 5 regional ledighed og mobilitet	
2003	1 arbejdskraftudbud, inkl. ældre 2 integration af indvandrere på am 3 skat på arbejde	1 aktiv am-politik og lokal ledighed 2 incitamenter til at søge beskæftigelse, inkl. syge 3 ligeløn, efteruddannelse for kvinder og børnepasn. 4 sociale partnerskaber	1 arbejdsorganisering, livslang læring, midlertidige og deltidsans. 2 beskæftigelsesfrekvens, kvinder ditto og børnepasning 3 regional ledighed, koordinering af regionale AF 4 AF, inkl. statistisk am-overvågning	1 skatteklempen 2 socialreformer og jobsøgning 3 am-parterne og virksomhedsreformer 4 livslang læring 5 AF og dets ressourcer
2004	1 virk. og arbejderes tilpasning; skat på arbejde 2 tiltrække flere til am; fjerne incitamenter til tilbagetrækning; skat på arbejde; indvandrere 3 livslang læring og efteruddannelse	1 løn og produktivitets-udvikling 2 aktiv am-politik, kvalifikation, kvalitet i arbejdet 3 børnepasning, efteruddannelse for deltidsansatte kvinder og ligeløn 4 kvalifikationsstrategier	1 arbejdsorganisering 2 permanente, midlertidige og deltidsansættelser, vikarbureauer 3 løndifferentiering 4 kvinders am-deltagelse og børnepasning 5 aktiv am-politik, modernisering af AF og geografisk mobilitet 6 ældre på arbejdsmarkedet 7 grund- og erhvervsrettet uddannel. 8 livslang læring	1 virk. og ansattes tilpasningsevne 2 tiltrække flere til am, inkl. reformer af AF og understøttelse; deltidsansættelser 3 livslang læring

Kilder: Rådet for den Europæiske Union (diverse årgange). * = Polen har formelt set ikke modtaget landespecifikke henstillinger i 2003 og 2004, men, som de andre nye medlemsstater, landespecifikke retningslinier i form af 'Key issues for the future' (2003) og 'Priorities for new member states' (2004), der findes i samme dokumenter, som henstillingerne til de 'gamle' medlemsstater.

Dette fokus betyder at EU's henstillinger til medlemsstaterne bliver centrale i analysen. Tabel 1 gengiver i kort form de områder, hvor medlemsstaterne har fået henstillinger – en praksis, der for EU-15 startede i år 2000, mens de nye medlemsstater første gang modtog landespecifikke henstillinger i 2003.

4. Hvor påvirker strategien, hvor påvirker den ikke?

For at få et billede af hvor strategien har påvirket, og hvor den ikke har, vil de fire medlemsstater i det følgende blive analyseret en efter en:

I *Danmark* er der meget få eksempler på, at strategien har spillet en rolle for beskæftigel-

sespolitikken, mens Danmark omvendt har spillet en rolle for udviklingen af strategien og ofte er blevet fremhævet som et eksempel til efterfølgelse. Eneste klare eksempel på, at strategien har påvirket dansk beskæftigelsespolitik findes paradoksalt nok indenfor et af de områder, der har gjort Danmark til et 'best practice land', nemlig den aktive arbejdsmarkedspolitik. Fremrykningen af aktiveringen til efter maksimum 12 måneders ledighed skete blandt andet efter påvirkning fra strategien og blev hjulpet på vej af daværende statsminister, Poul Nyrup Rasmussen's, opmærksomhed omkring Danmarks manglende opfyldelse af strategiens kvantitative mål for den aktive arbejdsmarkedspolitik (se også Christensen et al. 2004). Danmark har dog aldrig modtaget en henstilling fra EU vedrørende aktiveringspolitikken, som det er sket inden for andre områder som skattepolitikken, det kønsopdelte arbejdsmarked, tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet og i de senere år også integration af flygtninge/indvandrere, virksomhedernes og de ansattes tilpassningsevne og efteruddannelse (se tabel 1).

Der er taget en række initiativer indenfor disse øvrige områder, men det er vanskeligt her at se en påvirkning fra beskæftigelsesstrategien. Adskillige – her i blandt vellykkede – forsøg på at fjerne eller omformulere anbefalinger forslået af Kommissionen vidner om, at strategien trods sin manglende gennemslagskraft tages alvorligt.

At den europæiske beskæftigelsesstrategi har haft så ringe indflydelse i Danmark skyldes blandt andet, at Danmark i det store og hele levede op til beskæftigelsesstrategien allerede ved strategiens iværksættelse. Det har også spillet en rolle, at der, særligt i 1990'erne, var en ret bred konsensus om hovedtrækkene i den førte politik og også en konsensus om, at den danske beskæftigelsespolitik var bedre end de øvrige EU-landes og bedre end beskæftigelsesstrategien (i det omfang strategien overhovedet var kendt). Yderligere betød

den udbredte EU-skepsis, at det har været vanskeligt at anvende 'Bruxelles-argumenter' til at legitimere standpunkter med, selv når det har passet ind nogle af hovedaktørernes strategier.

Den europæiske beskæftigelsesstrategi har ikke påvirket beskæftigelsespolitikken i *Storbritannien* mere end i Danmark. Det er ikke muligt at fremkomme med bare ét enkelt klart eksempel på påvirkning. Men nogle informanter fremhæver en række forhold, hvor beskæftigelsesstrategien om ikke ligefrem har bragt et spørgsmål på dagsordenen, så har været medvirkende til at spørgsmålet blev på dagsordenen – aktiv arbejdsmarkedspolitik, børnepasningsmuligheder og ligeløn nævnes i denne forbindelse. Den manglende påvirkning fra strategien bekræftes af omtalen af strategien i medierne, der er (endnu mere) begrænset end i hovedparten af de øvrige medlemsstater.

EUs henstillinger til briterne handler om ligeløn, overvågning af arbejdsmarkedet, aktiv arbejdsmarkedspolitik, arbejdsorganisering, incitamenter til at søge beskæftigelse, kvalifikationsudvikling, efteruddannelse for kvinder, lønudvikling og børnepasningsmuligheder. Briterne har i modsætning til danskerne udover disse anbefalinger vedrørende politikens indhold også modtaget en henstilling relateret til de politiske processer. Det har nærmere bestemt drejet sig om en opfordring til i højere grad at indgå sociale partnerskaber med arbejdsmarkedets parter og indrage dem. Denne henstilling er blevet anset som den mest kontroversielle og har ført til adskillige forsøg på at overbevise Kommissionen om at den var ubegrundet. Det lykkedes tilsyneladende i 2004, da henstillingen ikke blev gentaget. Enkelte informanter ser en påvirkning fra henstillingen, men generelt afvises det, at den har haft en betydning.

At beskæftigelsesstrategien også har haft ringe indflydelse i *Storbritannien* skyldes delvis de samme forhold som har gjort sig gælden-

de i Danmark. Den britiske beskæftigelsespolitik var efter regeringsskiftet i 1997 på mange områder i overensstemmelse med beskæftigelsesstrategien, men overensstemmelsen var dog ikke mere omfattende, end at der har været et vist potentiale for påvirkning. Selv om der fra midten af 1990'erne har udviklet sig en større grad af enighed om hovedlinierne i beskæftigelsespolitikken, har denne enighed sandsynligvis ikke været væsentlig for graden af strategiens påvirkning. Snarere har den udbredte EU-skepsis sammen med den positive udvikling i vækst og beskæftigelse været med til at minimere indflydelsen.

I *Spanien* er der flere eksempler på, at den europæiske beskæftigelsesstrategi har påvirket beskæftigelsespolitikken. Et eksempel er den forebyggende indsats/ tidlig aktivering, dvs. det forhold, at man ikke koncentrerer aktiveringen om de ledige med længst 'arbejds-løsheds-anciennitet', men aktiverer efter en relativt kort ledighedsperiode. Den offentlige arbejdsformidlings begrænsede kapacitet og de fortsat høje arbejdsløshedsprocenter i Spanien betyder dog, at selv om denne form for aktivering har vundet indpas i lovgivningen, halter implementering meget efter.

Påvirkning findes også i forhold til kønsmæssig ligestilling, hvor særligt udvidelsen af forhandlingsemnerne til også at inkludere kønsmæssig ligestilling sættes i forbindelse med beskæftigelsesstrategien. Andre mindre tydelige eksempler på påvirkning er den interministerielle koordination, der af nogle informanter og observatører sættes i forbindelse med beskæftigelsesstrategien, ligesom den nu mere omfattende brug af statistisk og evalueringer gør det.

Flere, men ikke alle af disse eksempler på påvirkning findes inden for områder hvor Spanien har modtaget henstillinger fra Kommissionen, som Spanien har modtaget flere af end Danmark og Storbritannien. Henstil-

lingerne dækker områder som aktiv arbejdsmarkedspolitik (bl.a. omfattende modernisering af den offentlige arbejdsformidling), kønsmæssig ligestilling, virksomhedernes administrative byrder, løn-differentiering, uddannelse og livslang læring, mobilitet, regional ledighed, ældre på arbejdsmarkedet, samt modernisering af arbejdsorganiseringen (bl.a. opfordring til øget brug af deltidskontrakter, begrænsning af midlertidige kontrakter og bedre balancer mellem sikkerhed og fleksibilitet).

Billedet af en påvirkning fra den europæiske strategi, der er moderat men dog stærkere end i Danmark og Storbritannien, passer med det forhold, at Spaniens beskæftigelsespolitik i udgangspunktet på en lang række områder ikke stemte overens med beskæftigelsesstrategien. Manglende konsensus om hovedlinierne i beskæftigelsespolitikken har endvidere givet mulighed for strategisk anvendelse af strategien i medierne og i den politiske debat. En sådan strategisk anvendelse har rent faktisk også fundet sted, særligt i strategiens første år (se også Langhoff-Ross 1999). At EU-skepsis ikke er et udbredt fænomen i Spanien – selv om den er voksende – passer også med en større påvirkning fra strategien. Spanien har heller ikke, på trods af imponerende jobskabelse i anden halvdel af 1990'erne, i samme grad som Storbritannien og Danmark mulighed for at 'gemme sig bag' høje beskæftigelsesfrekvenser og lav arbejdsløshed.

Polen blev som bekendt først medlem af EU i 2004 og har naturligvis haft en noget anden beskæftigelsespolitisk historie end de øvrige tre medlemsstater. Begrebet 'arbejds-løshed' blev først officielt introduceret i 1990; de første skridt i retning af udvikling af en beskæftigelsespolitik blev taget umiddelbart efter. Kommissionen indledte i 1999 drøftelser med de enkelte ansøgerlandes regeringer om hvilke skridt regeringerne skulle tage som forberedelse til fuld deltagelse i beskæftigelsesstrategien. Denne såkaldte 'JAP-proces'

(Joint Assessment Paper-proces) løb frem til 2003 og har givet Kommission mulighed for direkte at påvirke den polske beskæftigelsespolitik. Påvirkningen ses på skattepolitikken, hvor forsøgene på at reducere 'skatteklempen' (forskellen mellem de ansattes nettoindkomst og hvad det koster for arbejdsgiverne at ansætte dem) stammer fra Kommissionens kommunikation med den polske regering og dens embedsmænd. Også finansieringen af nogle af pensions-programmerne er som følge af pres fra Kommissionen forandret.

Enkelte informanter peger også på kønsmæssig ligestilling som et område, der er blevet påvirket af beskæftigelsesstrategien, men det er ikke den generelle opfattelse. Til gengæld er det en udbredt opfattelse, at den interministerielle koordination er væsentligt øget som følge af JAP-processen til deltagelse i beskæftigelsesstrategien, ligesom brugen af statistik og evalueringer er det. Også den fortløbende restrukturering af den offentlige arbejdsformidling kan sættes i forbindelse med

JAP-processen. Endelig følger planer og lovgivning med relation til beskæftigelsespolitikken i Polen i meget højere grad strukturen og ordlyden fra den europæiske beskæftigelsesstrategi, end tilfældet er i de øvrige tre medlemsstater.

Polen har også siden 2003 modtaget en form for henstillinger. Det har udover skatteklempen drejet sig om socialreformer, uddannelse og livslang læring, den offentlige arbejdsformidling, virksomhedernes og de ansattes tilpasningsevne (herunder støtte til iværksættere, reduktion af lønomkostninger for kortuddannede og unge og øget involvering af arbejdsmarkedets parter) samt øget erhvervsdeltagelse (bl.a. ved at øge mulighederne for deltidsarbejde).

At strategien i Polen således ser ud til at have haft nogen indflydelse på udviklingen af beskæftigelsespolitikken kan forklares med reference til de samme parametre, som i de øvrige medlemsstater. Polens beskæftigelses-

Tabel 2. Områder hvor EES har påvirket de fire medlemsstaters beskæftigelsespolitik

	Danmark	Storbritannien	Spanien	Polen
politik indhold	forebyggende indsats	aktivering? børnepasning?	forebyggende indsats ligestilling	skatteklempen finansiering af pensioner aktivering ligestilling?
politiske processer		sociale partnerskaber?	inter-ministeriel koordination? statistik og evalueringer	inter-ministeriel koordination statistik og evalueringer reformer af AF beskæftigelsespolitikens rammer og ordvalg

Note = ? betyder, at der kun er svage indikationer på påvirkning

politik må i udgangspunktet siges ikke at have været i overensstemmelse med beskæftigelsesstrategien, hvilket giver mulighed for påvirkning. Også den manglende enighed om hovedlinierne i politikken mellem hovedaktørerne kan have haft en betydning. Den potentielle påvirkning dette åbner mulighed for begrænses dog af, at strategien ikke har været et vigtigt tema i Polen, hverken i medierne eller politiske debatter, og af den udbredte EU-skepsis. Hvad der kan have haft større betydning er, at Polen har været, og stadig er, særdeles afhængig af EU. Ansøgerstatusen indtil december 2002 og det forhold, at socialfonden kommer til at blive en hovedfinansieringskilde til den polske beskæftigelsespolitik, har udgjort et stærkt incitament til at følge Kommissionens retningslinier.

5. Hvilke forhold kan forklare variationen i strategiens påvirkning?

At den europæiske beskæftigelsesstrategi regulerer via den åbne koordinationsmetode, er sandsynligvis en del af forklaringen på, at gennemslagskraften ikke har været større. Men som beskrevet ovenfor kan også en række forhold i medlemsstaterne være med til at forklare den generelt svage, men ujævne indflydelse. Et studie af fire medlemsstater er ikke nok til at 'bevise' hvilke forhold i medlemsstaterne, der er afgørende for påvirkningen, men er nok til at indikere nogle sammenhænge:

Medlemsstater, der allerede *før 1997 har haft en beskæftigelsespolitik, der fulgte retningslinierne* fra den europæiske strategi, har været sværere at påvirke – og påvirkningen har fra et EU-perspektiv naturligvis også været mindre påkrævet i disse tilfælde. Med fokus på de til analysen to udvalgte mekanismer (pres og strategisk anvendelse) skyldes det simpelthen, at det er svært at etablere pres, og der bliver færre områder, hvor strategien kan anvendes strategisk af medlemsstaternes aktører, hvis der er overensstemmelse mellem den europæiske strategi og den nati-

onale politik. Denne forklaring passer på alle fire medlemsstater.

Også medlemsstater, hvor der har været *udbredt konsensus* blandt de vigtigste aktører – regeringer, embedsmænd, opposition og arbejdsmarkedets parter – om beskæftigelsespolitikens hovedlinier, har været vanskelige at påvirke, fordi stærk konsensus kommer til at udgøre et skjold i forhold til overnationalt pres og fordi ingen af aktørerne har haft incitamenter til at bruge den europæiske strategisk i den hjemlige debat. Denne forklaring passer på Danmark og Storbritannien, hvor konsensus i hvert fald i midt/slut 1900'erne har været udbredt og påvirkningen lille, og på Spanien, hvor et modsatte har gjort sig gældende. I Polen passer denne forklaring kun delvist, da manglende konsensus ganske vist kan have faciliteret et pres fra EU, men ikke har betydet, at EES er blevet anvendt strategisk.

EU-skepsis har ligeledes været med til at mindske påvirkningen fra strategien i de medlemsstater, hvor skepsisen er udbredt, fordi forsøg på strategiske referencer til europæisk regulering i disse medlemsstater risikerer at skade argumentationen snarere end at styrke den. Denne forklaring passer på de tre gamle medlemsstater, hvor skepsis i Danmark og Storbritannien i flg. informanterne har spillet en rolle i at beskæftigelsesstrategien er blevet holdt på afstand og aktørerne ikke har anvendt strategiske referencer til den i nævneværdigt omfang. Forklaringen passer kun delvist på Polen, da EU-skepsisen i Polen nok kan have været med til at forhindre referencer til strategien, men altså ikke har forhindret beskæftigelsesstrategien i at påvirke igennem pres.

Endelig modvirker en *gunstig beskæftigelsesudvikling* i et medlemsland indflydelsen; ligesom stærk konsensus kan den fungere som et skjold mod overnationalt pres og samtidig reducerer den incitamenterne til strate-

gisk anvendelse. I Danmark, men i særlig grad i Storbritannien, er der peget på denne sammenhæng. Forklaringen stemmer også overens med den mindre gunstige beskæftigelsesudvikling i Spanien og Polen.

Omvendt har beskæftigelsesstrategien en større chance for at påvirke medlemsstater, der *politisk eller økonomisk er særligt afhængige af EU*. Det gælder fx medlemsstater, der er hovedmodtagere af midler fra Den Europæiske Socialfond. Da socialfonden og den europæiske beskæftigelsesstrategi til en vis grad er indbyrdes koordineret og administreres af det samme generaldirektorat, udgør økonomisk afhængighed af fonden et incitament til at leve op til beskæftigelsesstrategiens retningslinier. Både Polen og Spanien er i denne situation. Et særligt afhængighedsforhold gælder også for ansøgerlandene, der i kommunikationen med EU-kommissionen op til forhandlingerne har et meget stærkere incitament til at følge beskæftigelsesstrategiens retningslinier, end eksisterende medlemsstater, fordi en potentiel sanktion overfor ansøgerlandene er blokering eller forsinkelse af optagelse. Denne situation har Polen befundet sig i og denne form for pres har iflg. informanterne også været anvendt.

Regeringernes ideologi ser derimod ikke ud til at have den store betydning for beskæftigelsesstrategiens indflydelse, hvilket blandt andet kan hænge sammen med, at beskæftigelsesstrategien og dens retningslinier er meget rummelige og kan spænde over politikker baseret på meget forskellige ideologier.

Det er muligt, at nogle af de overnævnte forklaringsfaktorer er vigtigere for påvirkningsmønsteret end andre, men det er ikke på det foreliggende grundlag at finde frem til hvilke². Hvad de fire landestudier dog klart peger i retning af, er, at ikke en, men flere forskellige faktorer er med til at forme det mønster af påvirkning igennem pres og strategisk anvendelse, der er har tegnet sig.

6. Konklusion og perspektiver

Den overordnede konklusion på denne analyse af pres fra, og strategisk anvendelse af, den europæiske beskæftigelsesstrategi i fire medlemsstater, er at strategien *kun i begrænset omfang har påvirket indholdet og styringen af medlemslandsstaternes beskæftigelsespolitik; men at påvirkning varierer medlemsstaterne imellem*. Spanien og især Polen er eksempler på medlemsstater, der i nogen grad er blevet påvirket af strategien, mens Danmark og Storbritannien repræsenterer medlemsstater, der stort set ikke er blevet påvirket. Revisionen af strategien i 2003 har ikke forandret billedet af en general svag, men varierende, indflydelse på medlemsstaternes politik. De faktorer i medlemsstaterne, der ser ud til at mindske påvirkningen er a priori overensstemmelse, konsensus, EU-skepsis og gunstig beskæftigelsesudvikling, mens politisk og økonomisk afhængighed øger påvirkningen. Regeringens ideologi ser omvendt ikke ud til at have nogen særlig indflydelse.

Med det forbehold, at ikke alle mekanismer for påvirkning er inddraget i analysen, så synes perspektiverne for at koordinere medlemsstaternes beskæftigelsespolitik igennem den europæiske beskæftigelsesstrategi på baggrund af de fire foreløbige landestudier ikke at være særligt lyse. Forsøget i 2003 på at øge strategiens gennemslagskraft igennem simplificering, opfordring til øget inddragelse af bl.a. parlamenter og arbejdsmarkedets parter, samt fastholdelsen af retningslinierne over en flerårig periode, ser ikke ud til rigtigt at være lykkedes. Beskæftigelsesstrategien er præget af multiniveauregulering, hvor styringskompetencen er spredt ud på flere niveauer; men spørgsmålet er, om ikke det nationale niveau kan siges at udgøre et entydigt center i dette system? Det er tilsyneladende fortsat på dette niveau den væsentligste kompetence er koncentreret og forhold på dette niveau, der er afgørende for, om strategien vinder indpas eller ej.

Med til billedet hører også, at den reviderede beskæftigelsesstrategi ikke som planlagt fik lov til at løbe frem til 2006 før den endnu engang skulle revideres. Faktisk begyndte der allerede at ske forandringer med oprettelsen af den europæiske *Employment Taskforce*, der på et britisk-tysk initiativ blev nedsat under ledelse af den tidligere hollandske premierminister Wim Kok i 2003, angiveligt med det formål at sætte mere skub i Lissabon-processen. På trods af at Kommissionen i starten var meget skeptisk overfor initiativet, var alle aktører, også Kommissionen, tilfredse med den første såkaldte Kok-rapport (*Employment Taskforce 2003*) og dens opfordringer til at medlemsstaterne skulle styrke virksomhedernes og de ansattes tilpasningsevne, tiltrække flere folk til arbejdsmarkedet, investere mere og mere effektivt i menneskelige ressourcer samt sikre en effektiv implementering af reformer igennem bedre styring. Den neo-liberale bias, som nogle frygtede ville komme til at præge rapporten, var tilsyneladende ikke til stede. Der er i Kok-rapporten mere fokus på implementering end i beskæftigelsesstrategien, men ellers er der ikke den helt store forskel mellem de to.

De fire bud er nu blevet indarbejdet i strategien. Men effekten af denne første Kok-rapport har nok mest været, at rapporten har tiltrukket sig opmærksomhed på bekostning af beskæftigelsesstrategien, og at Wim Kok og rapporten på den baggrund er kommet til at spille en rolle i midtvejsevalueringen og revisionen af hele Lissabon-processen.

Revisionen af Lissabon-processen har betydet, at beskæftigelsesstrategien nu i højere grad vil blive integreret med de øvrige politikker og målsætninger under Lissabon-strategien:

Der er med revisionen skabt en ny treårscyklus med start i 2005, hvor de økonomiske (makro- og mikro-økonomiske) og beskæftigelsespolitiske retningslinier er blevet samlet

i en 'strategisk rapport' fra EU-institutionerne, som medlemsstaterne skal rapportere om i form af 'nationale reformprogrammer', der ligeledes dækker begge politikområder. De første nationale reformprogrammer vil foreligge i oktober. Medlemsstaterne skal endvidere udpege en 'Lissabon-koordinator', der skal sørge for at koordinere områderne og forpligte regeringerne – men koordination skal også hjælpes på vej af, at det bliver de økonomiske retningslinier, der skal sikre 'økonomisk konsistens mellem strategiens tre strenge', som det hedder i konklusionerne fra forårstopmødet.

Det er et åbent spørgsmål om beskæftigelsesstrategien i fremtiden, som en mere integreret del af Lissabon-processen, i højere grad vil kunne påvirke medlemsstaternes beskæftigelsespolitik – og i givet fald hvordan. Vil de sociale og beskæftigelsesmæssige hensyn blive underlagt de økonomiske hensyn, eller omvendt blive styrket af revisionen? Vil gennemslagskraften af Lissabon-processen og dermed af beskæftigelsesstrategien blive styrket af at områderne samles? For Danmarks vedkommende falder det nye regeringsgrundlags målsætninger umiddelbart meget godt i tråd med Lissabon-processen. Er dette virkelig en ny åbenhed overfor EUs' beskæftigelses- og beskæftigelsesrelaterede politikker vi ser her – også i Danmark? Disse spørgsmål vil være blandt dem, der tages op i slutrapporten fra projektet om den danske beskæftigelsespolitik i et europæisk perspektiv.

Referencer

- Barbier, J.C. (2005): The European Employment Strategy: A channel for Activating Social Protection? In Zeitlin and Pochet (eds.): *The Open Method of Coordination in Action: The European Employment and Social Inclusion strategies*. Brussels: PIE-Peter Lang
- Christensen, P. M., A. S. Nørgaard og N. C. Sidenius (2004): Pisk og pæne ord – partsindflydelsen på politiske præmisser. Arbejdsmarkedsreformens

- tredje fase. I Christensen et al. (red.): *Hvem skriver lovene? Interesseorganisationer og politiske beslutninger*. Magtudredningen. Aarhus: Aarhus universitetsforlag.
- Crouch, C. (1993): *Industrial Relations and European state traditions*. Oxford: Clarendon Press.
- Ehrel C., L. Martin og B. Palier (2005): The Leverage Effect: The Open Method of Coordination in France. In Zeitlin, J and P Pochet (eds.): *The Open Method of Coordination in Action: The European Employment and Social Inclusion strategies*. Brussels: PIE-Peter Lang
- Employment Taskforce (2003): *Jobs, Jobs, Jobs – creating more employment in Europe*. Report of the Employment Taskforce chaired by Wim Kok.
- Esping-Andersen, G. (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge, Polity Press.
- Flyvbjerg, B. (1991): *Rationalitet og magt. Det konkrete videnskab*. Bind 1. Århus: Akademisk Forlag.
- Jacobsen, K. (2002): Soft Regulation and the Subtle Transformation of States: The Case of EU Employment Policy.« *SCORE (Stockholm Center for Organizational Research) Working Paper* no. 2002-4.
- Jacobsen, K. (2003): Trying to reform the 'best pupils in class'? The OMC in Sweden and Denmark. Draft paper prepared for the workshop on the Open Method of Coordination, Florens 4 –5 July 2003.
- Jessop, B. (1994): Post-Fordism and the State, in Amin, A. (ed.) *'Post-Fordism – A Reader*, Blackwell, Oxford.
- Gallie, D. og S. Paugum (2000): The Experience of Unemployment in Europe: the Debate. In Gaillie and Paugam (eds.): *Welfare Regimes and the Experience of Unemployment*. Oxford: Oxford University Press.
- Langhoff-Ross, K. (2001): Anderledes efter Amsterdam? – Et case-study af beskæftigelsespolitikken i Spanien og Danmark siden vedtagelsen af Amsterdamtraktaten i 1997. Speciale. København: Institut for Statskundskab.
- Madsen, J. S., S. K. Andersen og J. Due (2000): Fra centraliseret decentralisering til multi-niveau regulering. Invited paper til IIRA 6th European Congress, Oslo 25.-29. juni 2001.
- Mailand, M. (2005a): *Implementing the revised European Employment Strategy – North, South, East, West*. First working paper in the research project 'Danish employment policy in a European perspective'. FAOS, Department of Sociology, University of Copenhagen.
- Mailand, M. (2005b): *The revision of The European Employment Strategy and its further development at EU-level*. Second working-paper in the research-project 'Danish employment policy in an European perspective'. FAOS, Department of Sociology, University of Copenhagen.
- Marks G., L. Hooghe, K. Blank (1996): European Integration from the 1980s: State-centric v. Multi-level governance. *Journal of Common Market Studies* 34:3
- Rådet for den Europæiske Union (diverse årgange): Rådets henstilling om gennemførsel af medlemsstaternes beskæftigelsespolitik. *Det Europæiske Fællesskabs Tidende*.
- Vifell, Å. (2004) Speaking with Forked Tongue – Swedish Employment Policy and European Guidelines: A Case of Europeanization Through Soft Co-ordination. Paper presented at the 2004 Conference of Europeanists, Chicago, 11-13 March.
- Zeitlin, J. (2005): Introduction: The open Method of Coordination in Question. In Zeitlin and Pochet (eds.): *The Open Method of Coordination in Action: The European Employment and Social Inclusion strategies*. Brussels: PIE-Peter Lang

Noter

1. Arbejdspapiret (Mailand 2005a) kan downloades fra FAOS' hjemmeside, hvor der også ligger en anden kortere delrapport, der omhandler den løbende udvikling af strategien på EU-niveauet fra 2001 til 2004 (Mailand 2005b).
2. En undtagelse herfor er dog som nævnt ovenfor, at EU-skepsis i Storbritannien er en vigtigere forklaringsfaktor, end den generelle konsensus om hovedlinierne i beskæftigelsespolitikken, der er vokset frem fra midten af 1990'erne. Det vil være ambitionen i det videre arbejde med projektet at finde frem til hvilke af forklaringsfaktorer, der er de væsentligste.

Har den europæiske beskæftigelsesstrategi indvirkning på nationalstaternes beskæftigelsespolitik?

Af Bent Greve, Professor, Institut for Samfundsvidenskab og Erhvervsøkonomi, Roskilde Universitet

1. Indledning

Denne artikel vil analysere om den strategi for beskæftigelsen, som blev iscenesat på supranationalt niveau med Amsterdam-traktaten i 1997, har haft nogen indvirkning på nationalstaternes beskæftigelsespolitik. Det er samtidig en indikator på om den åbne koordinationsmetode kan være et egnet styringsinstrument i den europæiske udvikling, jf. i øvrigt Borrás og Greve (2004). Den åbne koordinationsmetode afspejler en større vægt i EU på anvendelse af bløde styringsinstrumenter gennem benchmarking i stedet for hårde styringsinstrumenter, og en forventning om læring af de gode eksempler. Spørgsmålet er, om den bløde metode er i stand til at gennemføre andre ændringer end dem som alligevel ville være kommet i de enkelte medlemslande?

Artiklen analyserer dermed opfattelsen hos kommissionen om, at »Since 1997, the Strategy has contributed to improving the focus, monitoring and reporting of employment policies across the EU« (European Commission 2005).

Strukturen i fremstillingen er, at først præsenteres den historiske udvikling meget kort, hvorefter fokus vil være på en analyse af om, og i givet fald hvordan, de supranationale retningslinier for udformningen af nationale handlingsplaner og efterfølgende anbefalinger til de enkelte lande har haft en indvirkning på nationalstaternes beskæftigelsespolitik. Herunder rejses spørgsmålet hvorfor det – hvis der har været markante virkninger siden 1997 – har været nødvendigt at foretage en række ændringer i den overordnede EU-strategi og tilrettelæggelsen af dens implementering.

Metodisk vil artiklen især basere sig på en kritisk analyse af kommissionens vurderinger af hvordan, og om, der har været en påvirkning. Dette udgangspunkt er valgt, fordi kommissionens vurderinger må antages at være de analyser, der er mest positive over for strategiens virkninger. Hvis disse vurderinger ikke er relativt positive, er det en indikator på, at virkningerne af metoden er endog meget begrænset. Samtidig vil udviklingen på arbejdsmarkedet i et overordnet perspektiv blive vurderet med baggrund i de mål, som blev fastlagt i Lissabon i år 2000

(Council of the European Union 2000). Dette er valgt, fordi Lissabon-strategien i år 2000 var første gang hvor der blev fastlagt klare kvantitative mål som en strategi kan måles op imod (Greve 2003).

Det vil kun i mindre omfang blive diskuteret hvordan en eventuel sammenhæng mellem supranationale og nationale beskæftigelsesstrategier kan dokumenteres. Det skyldes først og fremmest at ministerrådets magt til at godkende retningslinier for beskæftigelsespolitikken implicit må antages at medføre, at der ikke udstikkes retningslinier som det vil være meget vanskelige for et land at opfylde indenfor en overskuelig årrække. Samtidig vil de enkelte lande antageligt gerne have elementer og områder med, hvor de allerede selv har iværksat initiativer eller har ønsker om at foretage nye aktiviteter indenfor. Dette medfører, at en analyse af årsag-virknings relationen er endog meget vanskelig. Herved afvises ikke, at der kan findes læringseffekter m.v. af den åbne koordinationsmetode indenfor beskæftigelsespolitikken, således som det også var forventet (Knill and Lehmkuhl 1999). Endvidere er samspillet mellem kommission, ministerråd og nationale aktører og deres forskellige interesser ikke i fokus i artiklen.

Årsagsvirknings-sammenhænge mellem retningslinier og konkret politik vil samtidig være vanskelig at dokumentere, især hvis der på en række områder i velfærdsstaters udvikling er en sti-afhængighed (Pierson 1996) i landenes politikudvikling på beskæftigelsesområdet. Det skyldes, at sti-afhængighed medfører en udvikling principielt uafhængig af EU's anbefalinger. Hvis et land har haft en høj indflydelse på udformningen af retningslinierne, vil det dog se ud som om, at EU's retningslinier har haft en indflydelse på udviklingen. Samtidig kan der opstå brud i udviklingen. Artiklen her vil dog ikke diskutere hvornår og under hvilke betingelser, der opstår brud på en sti-afhængig udvikling.

En klar og entydig sti-afhængighed vil endvidere medføre, at det vil være vanskeligere for landene indenfor EU at følge samme type af beskæftigelsespolitiske udvikling, givet den store forskel der er på velfærdsstaternes struktur og indretning samt tradition for arbejdsmarkedspolitik (Greve 2002) – og dermed også vanskeligere at implementere en beskæftigelsestrategi i en bestemt og ensartet retning. Mht. påvirkning vil der derfor i denne fremstilling alene blive foretaget en vurdering af, om der ud fra de opstillede mål kan vurderes at være i det mindste en mere beskeden sammenhæng mellem retningslinier og mål og den førte nationale beskæftigelsespolitik. De relativt bredt formulerede retningslinier skal ses i dette lys, idet relativt brede retningslinier gør det muligt for forskellige lande samtidig at følge sin historiske udvikling og opfylde hovedparten af EU-retningslinierne i sin nationale handlingsplan.

2. Den historiske udvikling

Udviklingen af en beskæftigelsesstrategi i EU har været en naturlig forlængelse af det fokus på socialpolitik, der har været i EU siden starten i 1957 – en socialpolitik, der har lagt vægt på ligestilling mellem mænd og kvinder, rettigheder for vandrende arbejdstagere samt senere udvikling af den sociale dialog (Greve 2001). Alligevel var det først med Amsterdamtraktaten i 1997, at EU for alvor kunne beskæftige sig mere detaljeret med arbejdsmarkedspolitik. Det skyldes, at social- og arbejdsmarkedspolitik var, og stadig i dag i høj grad er, et nationalt anliggende. Accepten af, at det er et nationalt anliggende at vælge implementeringsværktøjer og udforme den konkrete politik bidrog også til at beskæftigelsesområdet kunne indføjes i Amsterdamtraktaten.

Det var som opfølgning på Amsterdamtraktens bestemmelser, at der i Luxembourg i 1998 af Ministerrådet blev formuleret en række retningslinier som landene skulle anvende med henblik på at formulere nationale

handlingsplaner for udviklingen i beskæftigelsen.

Men udformningen af retningslinierne inden for fire overordnede tematiske områder illustrerede fra starten vanskeligheden med at etablere en fælles EU-strategi for beskæftigelsen, idet landene havde, og har, meget forskellige traditioner indenfor beskæftigelsesområdet. Derfor blev retningslinierne relativt bredt formuleret. Det indebar, at der kunne indtænkes såvel efterspørgsels- som udbudsorienteret arbejdsmarkedspolitik ind i retningslinierne, ligesom de kunne repræsentere såvel liberale, konservative som socialdemokratiske forståelser af arbejdsmarkedspolitik (Raveud 2001). En forklaring herpå kan være, at opstilling af retningslinier alene kan ske gennem kompromis, fordi opstillingen kræver enstemmighed, og dermed alene kan opnås hvis der allerede i retningslinierne er sikret elementer som de fleste lande på forhånd forventer at kunne leve op til. Samtidig viser det sig, at der er forskellige forståelser for arbejdsmarkedspolitik, som i høj grad er knyttet til de forskellige typer af velfærdsregimer i EU (Gallie og Paugam 2000). Men ikke kun forståelsen af hvad arbejdsmarkedspolitik kan være er forskelligt; det gælder også en række af de begreber, som har haft en betydning for udviklingen af politikken. Aktiv arbejdsmarkedspolitik kan således opfattes på en række forskellige måder og kan have forskellig betydning i en universalistisk, liberal og en kontinental model (Barbier 2005). Samtidig har begrebet historisk haft forskellige betydninger og har udviklet sig fra de første klare indikationer i svensk arbejdsmarkedspolitik i 1950'erne, til senere OECD- og EU-rapporters opfattelser, der blandt har været, at det ikke alene er personer, som skal aktiveres, men også systemer og udgifter til især passiv arbejdsmarkedspolitik.

Forskelle i begrebsopfattelsen kombineret med de meget generelle retningslinier og de

få konkrete mål, medførte på den ene side, at det var enkelt at påstå, at retningslinierne blev overholdt, men samtidig også, at det blev vanskeligt at se, hvad der konkret blev bidraget med gennem de fælles retningslinier. Især i relation til det overordnede mål om en større beskæftigelsesegnethed blev der dog opnået en enighed om nogle kriterier, især i relation til hvor hurtigt aktivering af de ledige skulle finde sted.

De meget overordnede retningslinier medførte også at kommissionen i sin første analyse af de nationale aktionsplaner måtte konstatere, at de nationale rapporter var vage, at der ikke var allokeret konkrete ressourcer til aktiviteterne, at der ikke var tilstrækkeligt konkrete mål for hvilke resultater der skulle nås. På trods heraf blev de samme retningslinier anvendt i de kommende år.

Først med Lissabon-målene fra 2000 kom der andre og mere konkrete mål ind i processen; eksempelvis at beskæftigelsesgraden skulle være væsentligt højere og at flere ældre mellem 55 og 64 skulle forblive på arbejdsmarkedet. Med EU's egne ord skulle målene samlet set gøre EU til en af de mest konkurrencedygtige økonomier i verden og sikre beskæftigelse for alle i år 2010.

I 2001¹ suppleres de fire søjler med fire overordnede formål. Alene af den grund, at en række instrumenter og initiativer kunne indruges forskellige steder i de nationale handlingsplaner, bidrog de fire overordnede formål ikke til større klarhed over sammenhæng mellem nationalstaternes og den Europæiske politik. Måske var den største succes, at der var sket en integration af de forskellige elementer i processen, herunder de økonomiske, sociale og beskæftigelsesmæssige, idet det åbnede for en sammentænkning af tidligere adskilte elementer (Ashiabor 2001). Det åbne spørgsmål var dog, om der var tale om stilstand eller bevægelse i relation til udformningen af en egentlig europæisk strategi

(Faulkner 2000). Heri er igen inkluderet diskussionen af hvordan nationalstaternes mulighed for at fastholde og udvikle egne traditioner og politikker kan fungere sammen med en EU-strategi.

Der har herefter været forskellige yderligere ændringer. Det gælder eksempelvis en strømning fra 2003 baseret på anbefalinger fra topmødet i Barcelona 2002, som skulle bidrage til større sammenhæng og samspil til de brede økonomiske retningslinier bl.a. baseret på evaluering af de første fem års handlingsplaner for beskæftigelsen, jvf. senere.

I 2005 blev der udformet nye retningslinier, og en klarere sammenhæng mellem den økonomiske og den beskæftigelsesmæssige politik blev erklæret som ambitionen (Kommissionen 2005). Der blev endvidere peget på det ønskelige i flere indikatorer og en mere fremadskuende strategi fra de enkelte medlemslande. Disse ændringer blev bl.a. til som resultat af en High Level Group under ledelse af Wim Kok, der konstaterede: »The problem is, however, that the Lisbon Strategy has become too broad to be understood as an interconnected narrative. Lisbon is about everything and thus about nothing« (High Level Group 2004). Samtidig anbefales klare målbare elementer i strategien.

Retningslinierne fra 2005 bygger i høj grad videre på de allerede udformede fra 1997. Selvom der er nye formuleringer, er omdrejningspunkterne om aktiv arbejdsmarkedspolitik, livslang læring, fleksibilitet, inklusivt arbejdsmarked og hensyn til omkostningerne dog i høj grad de samme². Retningslinierne har stadig en stor grad af fleksibilitet og dermed er der rum for nationale fortolkninger.

3. Har der været en påvirkning fra den europæiske beskæftigelsesstrategi

Det kan metodisk, som beskrevet i indledningen, være vanskeligt at dokumentere en sammenhæng – især fordi dem, der formelt be-

slutter retningslinierne, også er dem, der skal udforme planerne senere hen. Samtidig har kommissionen dog en betydelig mulighed for gennem analyser af dokumenter, udspil til retningslinier m.v., at sætte dagsordenen for hvad der skal diskuteres og hvilke initiativer som landene bør gennemføre. Kommissionen har dermed mulighed for 'naming and shaming' af landene, ligesom kommissionen på områder, hvor der skal anvendes midler fra den sociale fond, indirekte også har en mulighed for at påvirke processen.

Særligt i de første år stillede kommissionen krav om, at der i rapporterne skulle være klar sammenhæng mellem socialfondsmidler og beskæftigelsesstrategi, hvilket især kan antages at have påvirket en række lande i det sydlige Europa³. Virkninger gennem diffusion af viden, eksperimenter og drøftelser kan også bidrage til forandringer (Trubek og Trubek, 2005). Læringseffekter må dog samtidig antages at kunne fungere uden at der er ensartede handlingsplaner baseret på fælles retningslinier, idet landene som forberedelse til og udvikling af deres egne politikker i høj grad må antages at inddrage erfaringerne fra andre lande.

Det følgende vil ved udvalgte eksempler drøfte graden af påvirkning. Det vil dels ske ved at se på femårsevalueringen af EES i 2002, dels ved at se på, om visse af de opstillede mål i Lissabon i år 2000 er blevet opfyldt. Endelig vil der ud fra udviklingen i udgifterne til aktiv arbejdsmarkedspolitik blive foretaget en vurdering af, om der har været ført en politik i retning af mere aktiv arbejdsmarkedspolitik gennem sammenligning af perioderne 1990-1997 med perioden siden 1997. Denne periode er valgt fordi Amsterdam-traktaten danner udgangspunktet for en forventning om en mere aktiv arbejdsmarkedspolitik i Europa.

Efter de fem første år blev der foretaget en evaluering⁴ som skulle undersøge virkninger i

form af reformer, konsekvenser af strategierne og resultater i de nationale handlingsplaner.

Sammenvævningen af nationale interesser, økonomiske konjunkturer og forskellige politisk-økonomisk tilgange i EU-landene til beskæftigelsespolitikken vanskeliggør analysen, idet det bliver vanskeligere at vurdere om såvel handlingsplaner som evalueringer også har afspejlet hvad der reelt er foregået. Eksempelvis er det et spørgsmål om aktivering som begreb allerede var inddraget i en række lande inden det udfoldet og inddraget i den Europæiske strategi (Barbier 2005). En mulig konsekvens heraf er, at handlingsplanerne alene, eller hovedsageligt, har været papirtigre, hvor det er bureaukrater som skriver til og diskuterer med bureaukrater. Dette kan dog indimellem være kombineret med en dialog med forskere og muligvis også arbejdsmarkedets parter og eventuelt NGO'ere.

Kommissionen måtte da også erkende, at billedet af, hvad der var sket var meget komplekst og at det var vanskeligt at finde succes historier (European Commission, 2002). Selv på de områder som var blevet opstillet i Lissabon, jf. også senere, var det vanskeligt at se en bevægelse i retning af målene i 2001. Kommissionen skrev således i sin analyse af konsekvenserne af de nationale aktionsplaner i relation til beskæftigelse af de 55-64 årige, at det kan »seriously questions the ability of the EU to reach the target set for this group« (European Commission, 2002 A).

Samtidig viste evalueringerne også, at det var vanskeligt at se en sammenhæng mellem beskrivelse af initiativer og de konkret afsatte økonomiske ressourcer til at nå disse mål. Det afspejler, at der ikke nødvendigvis var, og er, en klar sammenhæng mellem hvad der rapporteres til EU og hvad der gennemsettes nationalt.

Anvendelsen af peer-review kombineret med 'naming and shaming' skulle samtidig have

bidraget til, at der kunne opnås en bedre forståelse og sammenhæng i beskæftigelsespolitikken. Men på en lang række områder var det i 2002⁵ enten ikke muligt at få sammenlignelige data eller få skabt fælles indikatorer. Det gælder områder som: beskæftigelse af udsatte grupper, bevægelse fra ikke-beskæftigelse til beskæftigelse, pasning af børn og ældre, kvalitet i arbejdet, effektivitet i den aktive arbejdsmarkedspolitik, og flaskehalse på arbejdsmarkedet. Skal benchmarking fungere som del af en strategi til at gennemføre politikker og nå bestemte mål, kræver det et datagrundlag som gør en sådan benchmarking mulig på et ensartet og troværdigt grundlag. Det er måske også forklaringen på, at beskæftigelsesstrategien måske især har bidraget til »convergence of packaging and targetting«, men i mindre grad »convergence of policies and processes« (Adnett 2001). En anden mulig forklaring er, at der kun har været en mere sporadisk sammenbinding mellem den politiske proces, de tekniske evalueringer og de nationale handlingsplaner (Pochet 2003).

Analyserne af de første fem års nationale aktionsplaner pegede da også på, at det var vanskeligt at se en sammenhæng mellem de anbefalinger, som kommissionen gav de enkelte medlemsstater, og de forandringer som fandt sted. Anbefalingerne fra kommissionen til medlemslandene har hvert år udgjort mellem 2 og 6 pr. land⁶. Kommissionen opsummerede det selv på følgende måde⁷:

Signifikante ændringer i politikken	18
Politik-ændringer indført men virkning er ikke set	44
Marginal eller ingen ændring	22

De områder, hvor anbefalingerne blev fulgt, var samtidig i høj grad på områder, hvor der allerede var etableret en høj grad af konsensus indenfor EU om nødvendigheden af initiativer, som eksempelvis på området for livslang læring. Det afspejler, at på en række områder vil forandringerne antageligt i høj grad afspejle at virkningerne af beskæftigelses-

strategien i høj grad kommer til at foregå på områder hvor landene enten allerede har besluttet sig, eller hvor det indgår i landenes drøftelser af forandringer i strategien. En række lande (fem) har da også i deres nationale rapporter i relation til evaluering af strategien henvist til, at strategierne allerede var på plads inden den europæiske strategi blev formuleret. Omvendt har andre fem lande henvist til, at de er blevet inspireret af strategien; for yderligere tre andre landes vedkommende er en række reformer igangsat efter år 2000. Det giver indtryk af, at der er en påvirkning, men omfanget heraf kan være meget vanskelig at vurdere.

De manglende klare resultater af beskæftigelsesstrategien kan implicit læses ud af vurderingerne. Konklusionerne i den fælles beskæftigelsesrapport fra 2004 er derfor også relativt vage, idet det på den ene side konstateres, at der på en række områder er stærk respons fra medlemslandene (uden det dog nærmere præciseres hvordan denne stærke respons kan konstateres), samtidig med at det på den anden side kan konstateres, at der på centrale områder som aktiv strategier i relation til det aldrende arbejdsmarked, investeringer i human-kapital, samt i relation til kønsulighed på arbejdsmarkedet, kun er svagere respons. Endnu klarere udtrykkes det som opsamling på landenes reaktion på ministerrådets anbefalinger til medlemslandenes beskæftigelsespolitik, idet det konstateres, at »member states and the social partners have given limited responses to these councils recommendations« (2004/741/EC af 14. Oktober, 2004).

Ses mere specifikt på målsætningen om, at 50 % af personerne mellem 55-64 år skal være på arbejdsmarkedet (dvs. en konkret målbar del af målsætningen om at sikre en aktiv aldring på arbejdsmarkedet) må kommissionen i 2005 konstatere, at målet »is far of«⁸. Tallene for andelen af personer på arbejdsmarkedet viser, at målet alene er opfyldt i seks lande. I otte lande er andelen mellem

40 og 50 % og i 11 lande er den under 40 %. Der har samtidig kun været relativ beskeden udvikling i beskæftigelsesgraden.

Tilsvarende har det vist sig, at en række andre af de konkrete mål (70% beskæftigelsesgrad, og mindst 60 % for kvinder) fra Lissabon formentligt vil blive vanskelige at opfylde i år 2010, og det er givet, at EU-landene ikke får opfyldt de forventede mål for år 2005. Dette på trods af, at det var forventeligt ved vedtagelsen, at målene kunne nås, og faktisk allerede var nået for en række landes vedkommende på det tidspunkt, hvor de blev besluttet.

Tabel 1. Ændring i den relative andel til aktiv arbejdsmarkedspolitik

	1990-1997	1997-2003
Østrig	3,2%	5,5%
Belgien	3,5%	1,5%
Danmark	7,1%	6,1%
Finland	-12,6%	-2,6%
Frankrig	14,8%	-4,2%
Grækenland	-12,7%	0,2%
Tyskland	0,2%	-50,4%
Irland	7,9%	15,6%
Italien	8,3%	-2,6%
Luxembourg	-6,2%	----
Holland	1,8%	16,9%
Portugal	-6,2%	-18,5%
Spanien	-3,1%	11,1%
Sverige	-21,5%	-3,1%
UK	-22,4%	19,4%

Kilde: OECD Employment Outlook forskellige år og egne beregninger på baggrund heraf.

Note: Beregningen er foretaget ved først at udregne hvor stor en andel udgifterne til aktiv arbejdsmarkedspolitik udgør af de samlede udgifter til arbejdsmarkedspolitik og derefter se på ændringer i de to perioder⁹. Et – afspejler at andelen af de samlede udgifter der anvendes på aktiv arbejdsmarkedspolitik er faldende.

En anden illustration af, at det kan være vanskeligt at se resultaterne af strategien, er vist i tabel 1. Tabellen illustrerer ændringer i de øko-

nomiske udgifter til aktiv arbejdsmarkedspolitik fra perioden 1990 til 1997 til perioden 1997 til 2003. Forskelle i konjunkturforløb i Europa som helhed og i de enkelte lande har naturligvis en indvirkning på tallene, men her er intentionen alene en anskueliggørelse af om der har været nogen påvirkning.

Tabellen illustrerer, at der ikke har været en klar ændring i anvendelse af de økonomiske midler fra passive foranstaltninger til aktive instrumenter. I gennemsnit er der dog et mindre fald fra 1990 til 1997 (-2,5%) og en svag stigning (0,2%) fra 1997-2003. Der er dog betydelige variationer mellem landene hvilket også indebærer, at kommissionen vil kunne argumentere for, at i en række lande er anbefalingerne fulgt, hvorimod dette i andre lande ikke vil være tilfældet. Samtidig er resultaterne naturligvis også påvirket af ændringer i ledigheden. I perioden fra 1990 til 1997 steg ledigheden for EU-15 lande således fra 8.1 til 9.8 %, medens den faldt fra de 9.8 % til 7.9 % fra 1997 til 2003. Disse ændringer i ledigheden kan bidrage til at forklare faldet fra 1990-1997 og den svage stigning fra 1997-2003.

4. Afslutning

Forsøgene på at strømline beskæftigelsesstrategien (i 2002 og 2005) illustrerer hvor vanskeligt det har været at få en frivilligt baseret proces uden sanktionsmuligheder inden for den åbne koordinationsmetode på beskæftigelsesområdet til at give konkrete resultater. Kommissionsformand Baroso har således i foråret 2005 (9. Marts tale til Parlamentet) udtrykt det på følgende måde: »The first five years of Lisbon have not delivered the results we have hoped« – og derfor også argumenteret for »a new start for the Lisbon Strategy«.

Samtidig er det givet, at der vil foregå læringsprocesser gennem internationalt samarbejde. Det gælder dog også, at selvom der kan være støtte til »the position that policy

transfer is a useful explanatory variable, it clearly doesn't suggest that policy transfer is the sole explanation of any, let alone most, policy development« (Dolowitz og March 2000). Samtidig kan processerne som bidrage til øget legitimitet gennem »mimetism, coercion and normative rule« (Radelli 2000). På trods heraf synes beskæftigelsesstrategien ikke at have været gennemsyret af nogen høj grad af gennemsigtighed og demokratisk inddragelse (Porte og Nanz 2004). Strategien har dog i høj grad bidraget til »ideational« learning (Porte og Pochet 2004).

På trods heraf er konklusionen, at der på nogle områder har været og har fundet læringseffekter sted gennem udviklingen og udformningen af beskæftigelsesstrategien. Men samtidig skal effekterne ikke overvurderes, for en »initial assessments of the EES only confirmed the suspicion that when it came to employment policy formation, each Member State tended to plough its own furrow« (Teague 2001). Det er derfor muligt, at EU's beskæftigelsesstrategi i højere grad er en fremvisning af de gode elementer i et lands strategi.

Om påvirkningen fra EU's beskæftigelsespolitik på nationalstaterne bliver større gennem den nye større koordinering af de økonomiske og beskæftigelsespolitiske planer er det vanskeligt at vurdere på nuværende tidspunkt. Samtidig er det givet, at den aktuelle forfatningskrise i EU må antages, at gøre det vanskeligt at formalisere samarbejdet inden for beskæftigelsesområdet yderligere, og dermed er det mest sandsynligt at påvirkningen vil være begrænset til læring af de gode historier, samtidig med, at de nationale handlingsplaner kun får en mere begrænset betydning i de enkelte nationalstater.

Referencer

- Adnett, N. (2001): Modernising the European Social Model. Developing the Guidelines. *Journal of Common Market Studies*, vol. 39, no. 2, pp. 353-64.
- Ashiabor, D. (2001): EMU and the Shift in the European Labour Law Agenda: From »Social Policy« to »Employment Policy«, *European Law Journal*, Vol.7, No. 3, pp. 311-330.
- Barbier, J.-C. (2005): The European Employment Strategy, a Channel for Activating Social Protection. In Zeitlin, J. and Pochet, P. (eds.): *The Open Method of Co-ordination in Action*. Brussels, P.I.E.-Peter Lang.
- Borras, S. and Greve, B. (2004): Concluding remarks: New method or just cheap talk? *Journal of European Public Policy*, vol. 11, no.2, pp. 329-336.
- Council of the European Union (2000): The ongoing experience of the open method of co-ordination. Lisbon, Portuguese Presidency.
- Dolowitz, D. P. and Marsh, D. (2000): Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making. *Governance: An international Journal of Policy and Administration*. vol. 13, no. 1, pp. 5-24.
- European Commission (2002): Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the committee of the Regions: Taking stock of five years of the European Employment Strategy. COM (2002) 416 Final.
- European Commission (2002A): Impact Evaluation of the EES overview of the technical analysis. Brussels, European Commission.
- European Commission of the European Communities (2005): Integrated guidelines for Growth and Jobs (2005-2008). COM (2005) 141 Final. Brussels, EU-Commission.
- Faulkner, G. (2000): *The Treaty on European Union and its revision* in Kuhnle, Stein (ed.): *Survival of the European Welfare State*, London, Routledge.
- Gallie, D. and Paugam, S. (eds.) (2000): *Welfare Regimes and the Experience of Unemployment in Europe*. Oxford, Oxford University Press.
- Greve, B. (2002): *Vouchers. Nye styrings- og leveringsmetoder i velfærdsstaten*. København, DJØF's forlag.
- Greve, B. (2003): The open method on coordination – focusing on EU employment strategy. *Research Paper*, Institut for Samfundsvidenskab og Erhvervsøkonomi, No. 7, 2003.
- High Level Group (2004): Facing the Challenges. The Lisbon strategy for growth and employment. Luxembourg, European Commission.
- Knill, C. and Lehmkuhl, D. (2002): The national impact of European Union Regulatory policy: three Europeanising polity. *European Journal of Political Research* vol. 41, no. 2, pp. 255-280.
- Mailand, M. (2005): Den europæiske beskæftigelsesstrategi – påvirker den medlemslandenes politik. I *FAOS Årbog*, 2004. København, FAOS.
- Pierson, P. (1996): The New Politics of the Welfare State. *World Politics*, vol. 48, no. 2 pp. 143-179.
- Pochet, P. (2003): The European Employment Strategy at a crossroads, in Dgryse, C. and Pochet, P. (eds.): *Social Developments in the European Union*. Brussels, ETUI.
- Porte, C. de la & Nanz, P. (2004): OMC: the cases of employment and pensions. *Journal of European Public Policy*, vol. 11, no.2, pp. 267-288.
- Porte, C. de. la and Pochet, P. (2004): The European Employment Strategy: existing research and remaining questions. *Journal of European Social Policy*, vol. 14, no. 1, pp. 71-78.
- Radelli, C. M. (2000): Policy Transfer in the European Union: Institutional Isomorphism as a Source of Legitimacy. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, vol. 13, no. 1, pp. 25-43.
- Raveaud, G. (2001): Dynamics of the Welfare State Regimes and Employability in Pieters, D (ed.): *Confidence and Changes. Managing Social Protection in the New Millennium*. Hague, Kluwer.
- Teague, P. (2001): Deliberate Governance and EU Social Policy. *European Journal of Industrial Relations*, vol. 7, no. 1, pp. 7-27.
- Trubek, D. M. and Trubek, L. G. (2005): The Open Method of CO-ordination and the Debate over »Hard« and »Soft« Law. In Zeitlin, J. and Pochet, P. (eds.): *The Open Method of Co-ordination in Action*. Brussels, P.I.E.-Peter Lang.

Noter

1. Rådsbeslutning af 19.1.2001 om Retningslinier for medlemsstaternes beskæftigelsespolitik for 2001.
2. Retningslinierne har samtidig en høj grad af sammenhæng med formuleringerne fra Essen -topmødet i 1994, som byggede på en rapport om vækst og beskæftigelse fra 1992. Dertil kommer, at ligestilling mellem mænd og kvinder har været

en del af EU's politik siden starten. Der er dermed en høj grad af konsistens i de anvendte retningslinier.

3. I en analyse af fire EU-lande når Mailand (2005) til, at der kan være en sådan sammenhæng for Spanien, ligesom Polen som følge af optagelsesforhandlinger også i højere grad har ønsket at følge retningslinierne.
4. Dokumenterne kan findes på EU's hjemmeside.
5. Det er min vurdering at dette fortsat i 2005 er tilfældet
6. Det kan undre, at der ikke har været større variation heri, men det virker som om, at kommissionen på den ene side har ønsket at give alle lande bemærkninger, men ikke for mange og samtidig sikre, at der var anbefalinger i relation til alle retningslinier.

7. Tallene er Joint Employment Report, 2002 og er baseret på kommissionens egen vurdering af hvordan anbefalingerne er blevet fulgt.
8. Følgedokument til forårstopmødet. Delivering on Growth and Jobs: A New and Integrated Economic and Employment Co-ordination in the EU SEC(2005) 193. 3.2.2005.
9. Der er en række metodiske problemer, herunder påvirkning fra ændrede konjunkturs indvirkning på ledigheden, samt opgørelsen af udgifterne og den videre indberetning til OECD. Men på trods heraf giver udviklingen en indikation af om ønsket om at omdanne passive udgifter til arbejdsmarkedspolitikken til aktive udgifter også er blevet fulgt. Tallene skal derfor alene illustrere mere end ses som det perfekte billede af hvordan udviklingen har været.

Samuelsen • Policy og Analyse

**Uafhængig, professionel politisk rådgivning
Kurser og temadage om interessevaretagelse og aktuel politik**

Temadag 28/10: Interessevaretagelse i EU
Kursus 8-9/11: Den Dagsordensættende Historie
Kursus 24-25/11: Interessevaretagelse og Politisk Indflydelse
Temadag foråret 2006: Dansk Bygge- og Boligpolitik
Temadag foråret 2006: Politisk Kommunikation

Se mere på www.samu.dk

Gensidig læring på beskæftigelsesområdet i EU. Hvordan? Hvor meget?

Af Peter Nedergaard, International Center for Business and Politics,
Copenhagen Business School

1. Indledning

Gensidig læring mellem medlemslandene er hele formålet med beskæftigelsesstrategien i Den Europæiske Union. De to vigtigste spørgsmål i den forbindelse er, *hvordan* læring finder sted, *hvor meget* læring der finder sted. Jeg argumenterer i den forbindelse for, at de hidtidige analyser af effekterne af den europæiske beskæftigelsesstrategi enten har været bestemte af afsenderens interesser eller har set bort fra, hvordan gensidig læring mellem lande finder sted.

Jeg opstiller i artiklen en model for læringspotentialet i et samarbejde baseret på arbejdet i komiteer som i forbindelse med den europæiske beskæftigelsesstrategi. Endelig kommer jeg på den baggrund med anbefalinger om, hvordan læringsomfanget i den europæiske beskæftigelsesstrategi kan øges i forhold til situationen i dag, hvor læringsomfanget på den anden side sandsynligvis ofte er undervurderet.

Den europæiske beskæftigelsesstrategi har rødder i Essen i 1994 samt i den såkaldte Luxembourg-proces, der blev vedtaget på Det Europæiske Råds møde i Luxembourg i 1997. Luxembourg-processen blev introduceret med Amsterdam-traktaten og var inspireret af Maastricht-traktatens idé om makroøkonomisk koordination mellem landene.

Formålet med den europæiske beskæftigelsesstrategi er med det portugisiske formandskabs ord i konklusionerne af Det Europæiske Råds møde i 2000 »*gensidig læring*«. ¹ Metoden kaldes den åbne koordinationsmetode og bygger på, at medlemslandene lærer af hinandens »best practices« ved hjælp af erfaringsudveksling på baggrund af benchmarking-indikatorer, som landene fastlægger i fællesskab. Med andre ord bliver forståelsen af de dynamikker, der driver gensidig læring essentiel. Desværre er det ikke så lige til at analysere læringsprocesserne i den europæiske beskæftigelsesstrategi på grund af bl.a. beskæftigelsesstrategiens relativt nye karakter, dens organisatoriske kompleksitet og de metodiske vanskeligheder med hensyn til at vurdere læringseffekter i en iterativ politisk beslutningstagningsproces uden formelt bindende sanktioner (Zeitlin, 2004). Som resultat har meget af forskningen i den europæiske beskæftigelsesstrategi lidt af et »metodologisk underskud« ² og en »under-teoretisering«. Formålet med artiklen er derfor at skitsere en teoretisk tilgang til at analysere læringsprocesser i beskæftigelsesstrategien og en tilknyttet anvendelig metode.

Artiklen vil på baggrund af et overblik over læringsbegrebet i den nyere statskundskabs-litteratur søge at fremsætte en teoretisk baseret model for gensidig læring med tilhørende

hypoteser (afsnit 2), som de nuværende erfaringer med gensidig læring i den europæiske beskæftigelsesstrategi kan vurderes ud fra (afsnit 3). På den baggrund bliver der fremsat en række praktiske anbefalinger for at fremme gensidig læring (afsnit 4).

2. Hvad er læring?

Selv om der i de senere år har været voksende interesse for policy-overførselsprocesserne i statskundskabslitteraturen (fx Sabatier & Jenkins-Smith, 1999; Dolowitz & March, 2000) er der stadig manglende opmærksomhed på de tilgange, man kunne eller burde anvende for at forklare policy-overførselsprocesserne. Nogle gange bliver læringsprocesserne stort set taget for givet som en del af de forudsatte deliberative processer, men både forståelsen og vurderingen af læringsprocesserne afhænger meget af det anvendte begrebsapparat.

Traditionelt har læringsanalyser været domineret af tilgange funderet i forskellige psykologiske, pædagogiske og filosofiske teorier, der enten har forstået læringen som en intern mental og endogen proces eller som en eksogen proces (Gergen, 2001: 118). Begge tilgange placerer læringen i enkeltindividet og kan derfor hævdes at afspejle en dominerende individorienteret menneskeopfattelse.

I de senere år har der imidlertid været en kraftig vækst i litteratur om gensidig læring indenfor international politik. Som flere forskere har påpeget (fx Levy, 1994 og Flockhart, 2004) er feltet imidlertid et minefelt af begrebslige og metodiske problemer, da læringen er svær at definere, isolere, måle og operationalisere empirisk. I statskundskabslitteraturen har der derfor været en naturlig tendens til at overtage de dominerende tilgange til læring, som har været anvendt inden for andre fagområder.

Opindeligt har mange internationale politikforskere anvendt en læringstilgang, der mu-

ligvis kan karakteriseres som en naiv individualistisk læringsopfattelse, fx eksemplificeret ved Joseph Nyes udsagn (1987: 379): *»The extent and accuracy of learning depends upon the strength of the prior beliefs and the quantity and quality of new information.«* Efterfølgende har opfattelsen bevæget sig i en mindre individualistisk retning, da allerede Ernst B. Haas (1990: 23) definerer læring som følger: *»By »learning« I mean the process by which consensual knowledge is used to specify causal relationships in new ways so that the result affects the content of public policy.«* Han tilføjer (1990: 24) at *»learning implies the sharing of larger meanings among those who learn.«* Dermed bliver *»consensual knowledge«* grundstenen i Ernst B. Haas' læringsbegreb, og han bryder således med den rent individualistiske tilgang ved at tilføje begrebet *»sharing of larger meanings«*.

Peter Haas' berømte artikel om epistemiske fællesskaber kan fra et læringsperspektiv læses i forlængelse af Ernst B. Haas' bog. Peter Haas argumenterer for, at epistemiske fællesskaber er de afgørende kanaler, hvorigennem ideer cirkulerer, og han definerer dem som *»network[s] of professionals with recognized expertise and competence in a particular domain and an authoritative claim to policy-relevant knowledge within that domain or issue-area«* (1992: 3). Peter Haas erkender dermed, at læringen finder sted i fællesskaber og netværk frem for rent individuelt, men han er mindre eksplicit med hensyn til læringsmediet.

Jeffrey T. Checkel (1999) bruger et konstruktivistisk begrebsapparat til at analysere gensidig læring. Han definerer gensidig læring³ som *»a process whereby actors, through interaction with broader institutional contexts (norms and discursive structures), acquire new interests and preferences.«* Checkel er dermed mere eksplicit med hensyn til læringens medier, dvs. *»norms«* og *»discursive«*.

structures«, hvor normer er delte kollektive forståelser, som regulerer aktørernes adfærd. Fra et analysestrategisk perspektiv er begge begreber for diffuse til at være ret meget værd som uafhængige variable.

Trine Flockhart (2004) bygger på Checkel i hendes analyse af gensidig læring i NATO's parlamentariske forsamling. Flockhart definerer gensidig læring⁴ som »*change of beliefs at the individual level, either in relation to values, norms, procedures or new routines.*« Hun hævder også, at læringen kan forekomme, selv om den ikke afspejler sig i faktisk adfærd, dvs., at der kan være tale om passiv læring. Dermed bliver det i hendes optik svært at afgøre, om læring faktisk har fundet sted, da læring kan finde sted uden at resultere i en ændret politik, og den førte politik kan ændre sig, uden at det skyldes læring. Det er imidlertid et symptom på, at hun fortsat anvender den distinktion mellem sprog og læring, som stammer fra den konventionelle socialpsykologis opfattelse af læring som funderet i mentale processer.

3. En socialkonstruktivistisk læringsmodel

Denne artikel vil søge at komme udover distinktionen mellem sprog og læring ved at anvende en socialkonstruktivistisk tilgang til læring, der ligger i forlængelse af socialkonstruktivismens øgede anvendelse indenfor politologien. Socialkonstruktivismen har også været grundlag for læringsanalyser inden for andre discipliner, fx har socialpsykologer som Gergen (1998, 2001)⁵ og Shotter (1995) bidraget til en klarere socialkonstruktivistisk forståelse af læring.

Den socialkonstruktivistiske læringstilgang udspringer af den angelsaksiske sprogfilosofi, som Ludwig Wittgenstein grundlagde. Wittgenstein (1953) foreslog, at sproget ikke får mening på grundlag af en mental eller subjektiv proces, men skyldes dets praktiske brug (i såkaldte »sprogspil«). Fra et socialkonstruktivistisk perspektiv er viden derfor

en sociokulturel proces hvor læring opstår gennem kommunikative processer mellem mennesker i modsætning til i konventionelle tilgange, som fokuserer på kognitive karakteristika. Læring opstår ved at sætte ord i én relation i relation til andre ord, således at de opnår en ny forståelseskontekst (Norval, 2004). Det vil sige, at læring ikke skyldes kognitive tilegnelser eller akkumulering af fakta, men netop skift i sprogbrugen, der medfører nye måder at tale om fænomener på.

Den socialkonstruktivistiske konceptualisering af læring ser med andre ord læring som det, der sker, når folk i samspil med hinanden tilskriver verden mening som social virkelighed gennem begreber (Wittgenstein 1953: § 169). I modsætning til den traditionelle konceptualisering, der ser læring som analog med at fylde vand i en spand, opfatter konstruktivismen således ikke nødvendigvis læring som en kumulativ proces.

Læring implicerer imidlertid ofte også magtkampe, hvor magt forstås i et relationelt perspektiv som magtrelationer, der bunder i evnen til at definere begreber i de forskellige praktikker, dvs. evnen til at etablere et epistemisk fællesskab i Peter Haas' forstand og dermed definere en given situation. Den dominerende argumentationslogik i EU's beskæftigelsespolitik er derfor defineret af den dominerende koalition af aktører, og andre aktører er nødsaget til at bruge de dominerende begreber, hvis de vil gøre sig forståelige og accepterede.

Selv om læringen er indlejret i konkrete praktikker, rækker den imidlertid ud over disse praktikker, når individer vælger et nyt handlemønster. Det sker gennem såkaldte »*trajectories of participation*« (Lave, 1999), der betegner en aktørs bevægelse fra et praktikområde til et andet. Dette betyder, at læring ifølge den socialkonstruktivistiske opfattelse sker ved, at en sprogbrug anvendt på

ét felt anvendes på et andet felt, fordi aktører bekendt med det første felt indgår i praktisk samarbejde med aktører fra det andet felt. Som nævnt bliver læring fra et socialkonstruktivistisk perspektiv derfor til et »*shift in our language-constituted relation with others*« (Gergen, 2001: 135). Når vi lærer, udvikler vi nye begreber i samspil med andre om fx succesfulde erfaringer med beskæftigelsespolitikken andre steder, som man kan bruge i sit eget land. Da magtrelationer er en integreret del af læringen, fungerer læringsprocesser imidlertid ofte bedre, når begreber og argumentative logikker baseres på ekspertviden frem for eksternt politisk pres.

Samtidig bør man være opmærksom på, at forandringer i sprogkonstituerede sociale relationer også kan skyldes »strategic social construction« (Flockhart, 2004), hvor forandringen ikke skyldes læring, men proformaændringer i det anvendte sprog. Det er en metodisk svaghed i den socialkonstruktivistiske læringstilgang, som må tages i betragtning i de konkrete analyser. Det er imidlertid ikke en svaghed, der undergraver den socialkonstruktivistiske tilgang.⁶ Dette skyldes for det første, at selv strategiske sociale konstruktioner må bruges kontinuerligt. Konsekvensen er, at hvis begreberne ikke skulle være udtryk for læring, ville det forudsætte en næsten skizofren personlig personlighed, idet læring ikke bare er sprogforandringer, men også forandringer i sprog-konstituerede relationer til andre. Dernæst er der spørgsmålet om, hvorvidt policy-overførsel faktisk finder sted, idet ændringer i det epistemiske fællesskabs begreber ikke i sig selv er en garanti for en ændret politik blandt de deltagende lande. Det skyldes imidlertid ikke nødvendigvis strategiske sociale konstruktioner, men at den læring, som har fundet sted, ikke effektivt overføres gennem de nødvendige »*trajectories of participation*«.

Hvis den socialkonstruktivistiske læringsdefinition accepteres, kan der opregnes en række

faktorer, som påvirker potentialet for policy-læring i komitéer: En første basal forudsætning er, at folk har kontakt med hinanden, og at møderne, hvori læringen foregår, har en hyppighed, som gør vedvarende kontakt mulig. Derfor er en indikator for læring i forbindelse med den europæiske beskæftigelsesstrategi, at de deltagende personer mødes jævnligt.

Endvidere kan de faktorer, som påvirker læring i komitéer forstået som sprogkonstituerede forandringer, analytisk betragtes ud fra to dimensioner: Eksterne og interne processer i forhold til de komitéer, hvori læringen ofte foregår. *Eksterne processer* kan i den forbindelse skabe vilkår, der fremmer enten en harmonisering eller en fragmentering af begrebsanvendelsen,⁷ hvorved læringen enten understøttes eller begrænses: Hvis det eksterne miljø begrænser det »begrebslige råderum« ved fx at fastsætte snævre politiske mandater, har komitémedlemmerne ikke mulighed for at ændre deres positioner på baggrund af professionel viden og nye begreber, hvilket betyder, at læringen hæmmes. Omvendt kan et større »begrebsligt råderum« fremme læringen. Som indikator for råderummet kan man i forbindelse med den europæiske beskæftigelsesstrategi anvende embedsmændenes bundethed af politiske mandater.

En anden ekstern faktor, som kan fremme læringen, er en høj grad af usikkerhed om, hvad der er rigtigt og forkert inden for det felt, som udgør komiteens arbejde (Mintzberg, 1979). Hvis graden af usikkerhed er høj, har deltagerne mindre tiltro til de sædvanlige løsninger på deres hjemlige politiske problemer, og de er derfor mere lydhøre overfor nye løsninger (Simon, 1945). Et succesfuldt læringsforum forudsætter med andre ord, at koalitionerne i forummet ser en fortsættelse af status quo som uacceptabelt. En indikator for usikkerhed kan være en såkaldt policy-failure, hvilket med hensyn til

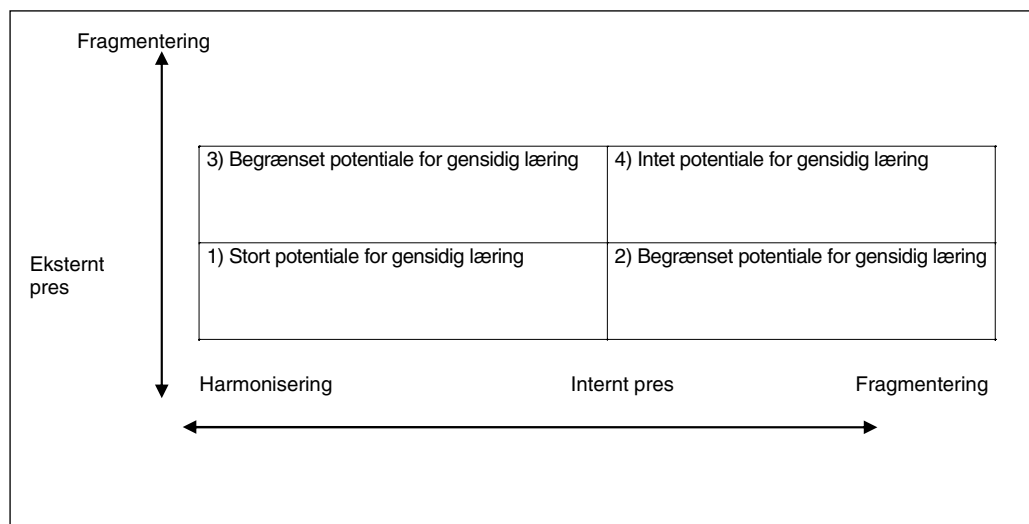
den europæiske beskæftigelsesstrategi kan være en høj arbejdsløshed. En høj arbejdsløshed kan således forventes at fremme læring, da aktørerne leder efter nye løsninger på de problemer, som de mener at stå overfor.

Der er imidlertid også en række *interne processer*, som enten kan fremme eller hæmme læringen. Et succesfuldt læringsforum er ét, hvor tidligere uenige fagfolk bliver enige om et teknisk eller politisk spørgsmål, og hvor alle involverede koalitioner accepterer den nye konsensus (Sabatier & Jenkins-Smith, 1999). Det forudsætter selvfølgelig, at enigheden er opnået ved åben diskussion baseret på teknisk viden og ikke på grundlag af strategiske forhandlinger, men i de fleste tilfælde er der i denne forbindelse tale om et grads-spørgsmål. Endvidere er læring mere sandsynlig, når det drejer sig om tekniske eller empiriske spørgsmål, end når det vedrører dybere normative overbevisninger (Sabatier & Jenkins-Smith, 1999). En indikator for opnåelsen af enighed og dermed læring i en komite kan være villigheden til at blive enige om en fælles holdning.

En anden potentiel læringsfremmende faktor er tilstedeværelsen af en autoritativ »overtaler« eller såkaldt »policy broker«, som af alle medlemmer af komiteen anses for at være relativt neutral (Sabatier & Jenkins-Smith, 1999: 150). Autoritet baseret på professionel og videnskabelig viden, neutralitet og en alment accepteret begrebsanvendelse støtter læringsprocesserne, idet deltagerne er mere villige til at lytte til argumenter fra en sådan aktør. En indikator for et medlems autoritet, kan være den udstrækning, hvormed de andre medlemmer anser personen for at have analytiske evner udover det normale.

Figuren nedenfor viser læring som bestemt af de eksterne og interne processer, der hver for sig kan vise sig at være den begrænsende og fremmende faktor med hensyn til læringen, hvor »fragmentering« eller »harmonisering« henviser til udviklingen af fælles accepterede begreber til beskrivelse af den sociale verden, som er komiteens arbejdsfelt.

Figur. Model for læringspotentiale



Samlet set kan der fremsættes fem hypoteser om læringsprocesserne i den europæiske beskæftigelsesstrategi på basis af modellen:

- H1) Læring er mere sandsynlig, når deltagerne mødes ofte.
- H2) Læring er mere sandsynlig, hvis deltagerne ikke direkte er udsat for politisk pres.
- H3) Læring er mere sandsynlig, hvis der er stor forskel mellem landenes præstationer (fx vedr. arbejdsløshed).
- H4) Læring er mere sandsynlig i en gruppe, når deltagerne er villige til at nå frem til en fælles holdning.
- H5) Læring er mere sandsynlig, når der findes personer i gruppen med stor autoritet på området, som kan overtale de andre.

Artiklen tester disse fem hypoteser på baggrund af kvantitative og kvalitative data indsamlet i Nedergaard (2005a, 2005b), hvoraf den første artikel underbygger konklusionerne med kvantitative tests.

4. Læring i den europæiske beskæftigelsesstrategi

Den europæiske beskæftigelsesstrategi har følgende elementer: Retningslinjer, indikatorer, nationale handlingsplaner, evaluering og løbende peer reviews. I slutningen af »den europæiske beskæftigelsesstrategiåret« undersøger Kommissionen og Ministerrådet, hvilke problemer, der stadig er uløste, og man udsender derefter anbefalinger. Det er Beskæftigelseskomiteen (forkortes EMCO), som er hjørnестenen i den europæiske beskæftigelsesstrategi, og det er heri alle dens elementer bliver diskuteret:

H1) Læring er mere sandsynlig, når deltagerne mødes ofte:

EMCO mødes normalt i Bruxelles fire gange om året for en dag af gangen. Derudover mødes komiteen to gange om året i formandskabslandet. Ifølge Sabatier & Jenkins-Smith

(1999: 146) bør et succesfuldt læringsforum mødes mindst ca. et halvt dusin gange om året, hvilket skulle betyde, at den første betingelse for at læring kan finde sted i forbindelse med den europæiske beskæftigelsesstrategi er opfyldt.

H2) Læring er mere sandsynlig, hvis deltagerne ikke direkte er udsat for politisk pres:

Møderne i EMCO er tæt forbundet med forberedelsen af møderne i Ministerrådet, og EMCO's dagsorden handler oftest om diskussionsemnerne på det næste Ministerrådsmøde. Diskussionerne i EMCO minder ofte om et politisk hundeslagsmål, hvor der kæmpes om hvert ord og sætning i anbefalingerne, som sendes videre til Ministerrådet på baggrund af rapporterne fra Kommissionen. For hvert punkt på dagordenen i Ministerrådet, der vedrører beskæftigelsespolitikken under den åbne koordinationsmetode, udfærdiger EMCO et notat om dets holdning til spørgsmålet. Det er en holdning, som ikke overraskende og oftest efterfølgende bliver støttet af ministrene, idet de er blevet briefet i forvejen af netop de embedsmænd, som deltager i EMCO-møderne. Derfor er møderne også i høj grad politiserede, og embedsmændene forhandler oftest på baggrund af et »blødt mandat« (dvs., at de forhandler i ministerens »ånd«) eller et hårdt mandat (dvs., at de forhandler på baggrund af instrukser fra ministeren). De relevante dokumenter i EMCO udfærdiges af et såkaldt Support Team bestående af Kommissionsembeds mænd, der fungerer som de facto sekretariat for EMCO. Samlet kan det således med hensyn til hypotese 2 konkluderes, at miljøet i EMCO er for politiseret til at udgøre et optimalt læringsforum.

H3) Læring er mere sandsynlig, hvis der er stor forskel mellem landenes præstationer (fx vedr. arbejdsløshed):

Debatterne i EMCO er ofte en afvejning af, hvor meget fleksibilitet henholdsvis sikkerhed, der bør kendetegne arbejdsmarkedet i

EU. Debatteer domineres af to koalitioner, som vægter forholdet mellem de to begreber forskelligt. På den ene side finder man de medlemslande, der prioriterer fleksibilitet og mener, at mere fleksibilitet giver større jobskabelse, mens jobsikkerhedsreglerne bør moderniseres for at fremme incitamentene til at ansætte nye personer. Denne koalition udgøres af bl.a. Storbritannien, Holland, Danmark, Irland, de nye øst- og centraleuropæiske medlemslande og nogle gange Tyskland. Generelt har disse lande en lavere arbejdsløshed end deltagerne i den anden koalition, der bl.a. består af Frankrig, Luxembourg, Spanien, Grækenland og Belgien, og som støtter flere jobsikkerhedsregler. Som det er blevet vist i Nedergaard (2005a), er repræsentanterne i EMCO for medlemslande med en fejlslagen national beskæftigelsespolitik (dvs. høj arbejdsløshed) betydeligt mere tilbøjelige til at godtage fleksibilitetsargumentet. Det betyder, at den meste læring har været rettet mod at introducere mere fleksibilitet på arbejdsmarkedene i medlemslandene. Det kan altså konkluderes, at læring er mere sandsynlig, når gruppen har en oplevelse af policy failure i form af høj arbejdsløshed. Hypotesen er dermed bekræftet.

H4) Læring er mere sandsynlig i en gruppe, når deltagerne er villige til at nå frem til en fælles holdning:

På den ene side bliver beslutningerne i EMCO i praksis truffet med enstemmighed og afspejler en hårfn balance mellem medlemslandenes repræsentanter, som er fleksibilitets fortalere henholdsvis jobsikkerheds fortalere i beskæftigelsespolitikken.

Dette indikerer, at normerne i komiteen i en vis grad er kendetegnet af åbenhed overfor modpartens argumenter. Som nævnt ovenfor er EMCOen imidlertid meget politiseret, hvorfor de eksisterende normer underbygger villigheden til at indgå kompromisser gennem strategiske forhandlinger snarere end opnåelsen af genuin konsensus gennem di-

skussion og gode argumenter. Følgelig er den hyppige enighed i EMCO et udtryk for en stor kompromisvilje og ikke en villighed til at nå frem til en fælles holdning. Denne evne til at nå frem til kompromisser gennem strategiske forhandlinger underbygger ikke i sig selv læring. Det kan derfor konkluderes, at EMCO er karakteriseret af en villighed til at nå kompromisser, men ikke af professionelle normer om at lytte til »det gode argument« på baggrund af fælles professionelle normer. Den ofte opnåede enighed i EMCO er altså ikke udtryk for læring.

H5) Læring er mere sandsynlig, når der findes personer i gruppen med stor autoritet på området, som kan overtale de andre:

Kommissionen deltager direkte i EMCO-møderne,⁸ hvor den spiller en *situationsdefinerende* rolle, selv om formandskabet indehaves af en valgt repræsentant fra et af medlemslandene. Normalt præsenterer Kommissions repræsentant⁹ sit syn på dagsordenens emner som den første taler, hvilket betyder, at debatterne oftest tager udgangspunkt i Kommissionens oplæg. Selv om Kommissionen spiller en situationsdefinerende rolle, har den imidlertid ikke status af at være en aktør med faglig autoritet eller en neutral mægler, men bliver tværtimod set som en politisk aktør på linje med resten. Kommissionen spiller samtidig også en afgørende rolle ved organiseringen af de peer reviews, som EMCO beslutter sig for at gennemføre. Et peer review fungerer som et seminar, hvor et lands politikker gennemgås af to til tre andre medlemslande. På det beskæftigelsespolitiske område drejer det sig fx om effektiviteten af den offentlige indsats, aktiveringspolitikken, integrationen på arbejdsmarkedet, ligestillingen osv. Normalt er medlemmer, der deltager i møderne i EMCO, også involveret i udførelsen af peer reviewene.

På trods af Kommissionens stærke position, kan repræsentanter for medlemslande med en succesfuld beskæftigelsespolitik imidlertid

ofte i et vist omfang agere som autoritative EMCO-medlemmer i diskussionerne i komiteen. Graden af succes på hjemmefronten hænger i den forbindelse tydeligvis sammen med medlemslandets repræsentants autoritet i EMCO. Samtidig er der under alle omstændigheder grænser for, hvor meget, det er muligt at gå imod den dominerende argumentationslogik i komiteen, som Kommissionen oftest definerer.

Konkluderende kan man således sige, at Kommissionen er den stærkeste overtaler i komiteen, men at man er uden den fornødne faglige autoritet til fuldt at udnytte læringspotentialer. Omvendt kan repræsentanter fra enkelte medlemslande med succes på beskæftigelsesområdet til en vis grad fungere som autoritative overtalere indenfor argumentationslogikkens grænser. Det rokker imidlertid ikke ved den samlede konklusion om, at der ikke er én autoritativ aktør i den europæiske beskæftigelsesstrategi, der kan drive læringsprocesserne.

Mens den nuværende beskæftigelsessituation i meget af Europa som kontekst for EMCO-møderne overordnet set fremmer læringsprocesserne, er der en række politiske faktorer (anvendelsen af mandater, de dominerende koalitioner og Kommissionens rolle), som hæmmer læringsprocesserne. I det følgende afsnit præsenteres en række anbefalinger med henblik på at fremme læringsprocesserne i EMCO.

5. Hvordan fremmes læringen i den europæiske beskæftigelsesstrategi?

Med hensyn til vurderingen af den samlede læring i den europæiske beskæftigelsesstrategi (og dermed strategiens eksistensberettigelse) er der ikke enighed mellem fagfolkene. Kommissionens egen vurdering fra 2002 er ikke overraskende positiv og konkluderer, at der i løbet af strategiens femårige levetid er sket betydelige forandringer i medlemslandenes politikker (Kommissionen, 2002). Lige-

ledes har Kerstin Jacobsson (2003) også peget på de positive effekter, idet der er opnået en form for »kognitiv konsensus« om fælles udfordringer, målsætninger og policy-tilgange. Borrás & Jacobsson (2004) har i forhold til policy-læring på et mere generelt plan argumenteret for, at udviklingen af fælles diskurser og centrale begreber har været centrale for udviklingen af nye policy-koordinationsprocesser. Omvendt er det blevet anført, at der ikke er nogen akademisk konsensus om, hvorvidt strategien virker og i så fald, hvordan den virker (Trubek & Trubek, 2003:13).

Nogle forskere baserer deres skepsis overfor den europæiske beskæftigelsesstrategi på fraværet af sanktionsmuligheder (Alesina & Perrotti, 2004), og konkluderer at hele strategien er rent spil for galleriet, hvor ingen regering tager den nationale handlingsplan seriøst, men ingen tør omvendt trække sig, da det ville give dem en skurkerolle. Ifølge den social konstruktivistisk læringsmodel er sanktionsmuligheder imidlertid hverken en nødvendig eller en tilstrækkelig forudsætning for læring. Casey & Gold (2004) konkluderer på baggrund af vurderingen af peer review'ene, at der er etableret en læringsproces, men at dets effekt har været begrænset, da peer review-programmet kun har påvirket et meget lille epistemisk fællesskab. Hertil kan det anføres, at Casey & Golds læringsbegreb bedst kan karakteriseres som naivt individualistisk, idet de ikke undersøger, hvordan viden rent faktisk overføres, men kun vurderer læringseffekterne ved at spørge de involverede, om de har lært noget.

Alt i alt ser de hidtidige analyser af læringsomfanget i forbindelse med den europæiske beskæftigelsesstrategi ud til at undervurdere omfanget af stedsfunden læring. Det betyder på den anden side ikke, at læringsomfanget ikke kan øges. På baggrund af de konkrete hypoteser om læring og analysen af den i forhold til den gensidige læring i EU på be-

skæftigelsesområdet er det muligt at fremsætte en række konkrete anbefalinger for at forbedre læringsprocesserne i EMCO:

1) For det første bør EMCO have en gruppe af underkomiteer med vægt på faglighed, som rapporterer til EMCO, men som samtidig har en autonom status. Modellen er anvendt med succes på nordisk plan, og den kunne facilitere læring ifølge hypotese 2 (isolering fra politisk pres) og hypotese 4 (villighed til at opnå en fælles holdning). En fagligt orienteret undergruppe kunne også fremme læring ud fra antagelsen bag hypotese 5 (tilstedeværelsen af en autoritet på området), såfremt nogle af deltagerne har en fagligt accepteret ekspertise på området.

2) Dernæst bør EMCO have mere tid til at diskutere de nationale handlingsplaner og andre rapporter og ikke kun have en dagsorden, der er bundet op på Ministerrådsmøderne. Dermed undgår man udelukkende at have diskussioner, som er bundet op på politiske mandater af forskellig hårdhedsgrad, da deltagerne så i højere grad er isoleret fra politisk pres (jfr. hypotese 2).

3) For det tredje kan det forventes, at læringen lettest kan faciliteres på de områder indenfor beskæftigelsespolitikken, hvor forskellen mellem landenes succesrate er størst, og mindre succesfulde aktører dermed er mere modtagelige for at lære nye tiltag i lyset af den oplevede fejlslagne policy (jfr. hypotese 3). Ligeledes kan repræsentanter fra lande med succes på området lettere fungere som autoritative overtalere (jfr. hypotese 5). Derfor bør EU's beskæftigelsesstrategi fokusere på områder, hvor forskellene mellem landene, og dermed læringspotentialer, er størst, hvis læringspotentialer skal optimeres. I dag er dette ikke et kriterium, når man udvælger, hvad EU's beskæftigelsesstrategi skal indeholde.

4) Desuden bør formanden for EMCO spille en langt mere fremtrædende rolle på bekost-

ning af Kommissionen i stil med situationen i den nordiske »åbne koordination.« Da det samtidigt er sandsynligt, at formanden udpeges fra et land med succes på policy-området, kan personen dermed i højere grad end Kommissionen (som mangler fagligt funderet autoritet) fungere som autoritativ overtaler (jfr. hypotese 5).

5) Endelig bør medlemmerne af EMCO komme fra ministeriernes fagkontorer og ikke fra de internationale kontorer i departementerne, da det øger afstanden til det politiske niveau (og dermed det politiske pres, jfr. hypotese 5), og repræsentanterne i højere grad kan forventes at nå frem til en fælles holdning på baggrund af faglig viden og argumentation (jfr. hypotese 4).

6. Konklusion

Formålet med den åbne koordinations metode blev defineret som »gensidig læring« af det portugisiske formandskab på mødet i Det Europæiske Råd i Lissabon i 2000. Det er ikke mindst derfor relevant at undersøge, i hvilken grad rammerne for det praktiske arbejde med metoden kan forventes at facilitere læring. I denne artikel er der blevet argumenteret for nødvendigheden af at konceptualisere læring i konstruktivistiske termer for at kunne undersøge, hvorvidt betingelserne for gensidig læring er opfyldt. Artiklen har endvidere (på baggrund af Nedergaard 2005a og Nedergaard 2005b) analyseret rammerne omkring arbejdet med den åbne koordinationsmetode på det arbejdsmarkedspolitiske område med udgangspunkt i en række konkrete hypoteser og på den baggrund anbefalet en række reformer af rammerne for samarbejdet.

Analysen har vist, at det institutionelle set-up omkring arbejdet med den åbne koordinationsmetode i EMCO indeholder nogle forhold, der kan forventes at facilitere læring (mødefrekvens og den delvise tilstedeværelse af autoritative overtalere), men også at ram-

merne for samarbejdet med fordel kan ændres på en række områder for at sikre, at potentialet for gensidig læring maksimeres (bløde og hårde mandater, Kommissionens situationsdefinerende rolle, den kun delvise tilstedeværelse af autoritative aktører).

For at maksimere læringspotentialet er det endvidere blevet konkret foreslået:

- 1) At der oprettes en række faglige underkomiteer under EMCOen,
- 2) At EMCO gives mere tid til at diskutere de nationale handlingsplaner på møder med friere dagsordener.
- 3) At samarbejdet koncentrerer sig om de områder, hvor forskellene mellem landene er størst.
- 4) At formanden for EMCO gives en større rolle ved møderne, mens Kommissionens rolle nedtones.
- 5) At medlemmerne i EMCO i højere grad kommer fra ministeriernes fagkontorer i stedet for ministeriernes departementer.

Alle disse reformforslag er indenfor rammerne af det praktisk mulige.

Referencer

Alesina, A. & R. Perotti (2004). The European Union: a politically incorrect view. *NBER Working Paper No. w10342*. Harvard University. Institute of Economic Research. Harvard, March 2004

Barbier, Jean-Claude (2004). Research on «Open method of coordination» and national social policies: What sociological theories and methods? *Paper for the RC 19 international conference*, Centre d'études de l'emploi. Paris, 2-4 september 2004.

Borrás, S. & K. Jacobsson (2004). The Open Method of Co-ordination and New Governance Patterns in the EU. *Journal of European Public Policy* 11 (2), pp. 185-208.

Casey, B.H. & M. Gold (2004). Peer Review of the Labour Market Policies in the European Union:

what can countries really learn from one another? *Working Paper*. Birckbeck College/ London School of Economics/Royal Holloway University of London. London, January 2004.

Checkel, J.T. (1999): Social construction and integration. *Journal of European Public Policy* 6 (4), pp. 545-560.

Commission (2002). Taking Stock of Five Years of the European Employment Strategy, *COM (2002) 416 final*.

De Deken, J.J. (2003). The Role of Benchmarking and the Open Method of Coordination in the Transformation of the European Welfare States. The Case of Old-Age Pensions and Labour Market Reform. *Paper prepared for the ESPAnet conference*. Copenhagen, 13-15 November 2003.

Dolowitz, D.P. & Marsh, D. (2000): Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making, *Governance* 13 (1), 5-23.

Flockhart, T. (2004): »Masters and Novices«: Socialization and Social Learning through the NATO Parliamentary Assembly. *International Relations* 18 (3), pp. 361-380.

Gergen, K.J. (1998). Constructionism and Realism: How Are We to Go On? In I. Parker (ed.) *Social Constructionism, Discourse and Realism*, Thousand Oaks: Sage.

Gergen, K. J. (2001). *Social Construction in Context*. London: Sage Publications.

Haas, E.B. (1990): *When Knowledge Is Power: Three Models of Change in International Organizations*. Berkeley: University of California Press.

Haas, P. (1992): Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination, *International Organization* 46 (1), pp. 1-37.

Jacobsson, K. (2003): Soft Regulation and the Subtle Transformation of States: The Case of EU Employment Policy, *Paper presented at workshop: The European Union's Open Method of Coordination: Rhetoric, Reality, and the Politics of Policy Reform*. Harvard University, April 28, 2003.

Lave, J. (1999). Læring, mesterlære, social praksis. In K. Nielsen & S. Kvale (ed.), *Mesterlære. Læring som social praksis*. Copenhagen: Hans Reitzels Forlag.

Levy, J. (1994): Learning and Foreign Policy: Sweeping a Conceptual Minefield. *International Organization*. 48 (2), pp. 279-312.

Nedergaard, P. (2005a): *Transnational Learning Processes: European and Nordic Experiences in the Employment Field* (forthcoming).

- Nedergaard, P. (2005b): *The Open Method of Co-ordination and the Analysis of Mutual Learning Processes of the European Employment Strategy* (forthcoming).
- Nedergaard, P. (2005c): »Mutual Learning Processes of the European Employment Strategy: Theoretical Approaches and Methodologies«, in T. Bredgaard & F. Larsen (eds.), *Employment Policy from Different Angles*, Copenhagen: DJØF Publishing.
- Nedergaard, P. (2006): *Blocking Minorities. Networks and Meaning in the Opposition Against the Proposal for a Directive on Temporary Work in the Council of Ministers of the European Union* (forthcoming in Journal of Common Market Studies).
- Norval, A.J. (2004) Democratic Identification: A Wittgensteinian Approach. *Working Paper from Conference on Democratic Network Governance*. University of Essex. Essex, 21-22 October 2004.
- Nye, J.S., Jr. (1987): Nuclear Learning and U.S.-Soviet Security Regimes. *International Organization* 41 (3), pp. 371-402.
- European Council (2000): Presidency conclusions, Lisbon European Council, 23-24 March 2000. *Citing electronic sources of information [WWW]* Available from: http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/00100-r1.en0.htm [Accessed 12/15/04]
- Sabatier, P.A. & Jenkins-Smith, H.C. (1999): The Advocacy Coalition Framework. An Assessment. In: Sabatier, P.A.: *Theories of the Policy Process*. Westview Press, Boulder.
- Shotter, J. (1995) In conversation: joint action, shared intentionality, and the ethics of conversation. *Theory and Psychology* 5, pp. 49-73.
- Simon, H. (1945): *Administrative Behavior*. New York, Free Press.
- Trubek, D.M. & L.G. Trubek (2003). Hard and Soft Law in the Construction of Social Europe: the Role of the Open Method of Coordination. *Working Paper of the Governance Project*. University of Wisconsin-Madison. Center for European Union Studies. Wisconsin Madison, December 2003.
- Zeitlin, J. (2004): Introduction: The Open Method of Coordination in Question, in J. Zeitlin & P. Pochet with L. Magnusson (eds.), *The Open Method in Action: European Employment and Social Inclusion Strategies*, P.I.E.-Peter Lang.
- Wittgenstein, Ludwig (1953). *Philosophical Investigations*.

Noter

1. § 37 I formandskabets konklusioner på det Europæiske Råds møde i Lissabon, 23.-24. Marts 2000.
2. Jfr. også De Deken (2003) og Barbier (2004).
3. Checkel taler egentlig om "social learning".
4. Flockhart taler egentlig om "social learning".
5. Kenneth Gergen foretrækker at kalde sin tilgang for socialkonstruktionisme, da socialkonstruktivismen efter hans mening er bundet til en dualistisk epistemology. Uanset endelsen fokuserer begge tilgange imidlertid på læringsprocessernes relationelle karakter (Gergen, 2001: 124).
6. På den anden side kan man anvende et historisk institutionalistisk modargument. Selvom aktører måske kun starter med at anvende begreber som strategiske konstruktioner, kan de blive fanget af deres egen argumentationsform, som de med tiden ikke længere kan bryde uden at blive anset for at være inkonsistente eller usandfærdige. Derfor er det fra et analytisk perspektiv ikke så væsentligt, om de fra starten "mener" det, de siger, eller ej.
7. Men harmonisering menes, at nogle begreber accepteres som beskrivelser af den social virkelighed (læring), mens fragmentering betyder, at der ikke kan opnås begrebsmæssig enighed om den sociale virkelighed.
8. Ministerrådets sekretariat er også tilstede, men forholder sig normalt meget stille.
9. Som oftest er det generaldirektøren eller vice-generaldirektøren for DG Beskæftigelse og Sociale anliggender.

Demokratisk netværksstyring af den europæiske beskæftigelsesstrategi?

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

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

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

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

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

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

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

1. Den europæiske beskæftigelsesstrategi

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

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

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

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

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

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

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

2. Den åbne koordinationsmetode

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3. Netværksstyring

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

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

Sammenligner man den åbne koordinationsmetode med den traditionelle fællesskabsme-

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

Transnational netværksstyring af beskæftigelsesretningslinierne

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

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

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

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

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

National netværksstyring af NAP'erne

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

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

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

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

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

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

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

gangspunkt i almenvellet (Cacheux og Touya 2004).

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

Lokal netværksstyring af beskæftigelsesindsatsen

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

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

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

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

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

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

4. Effektiv og demokratisk netværksstyring

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

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

Referencer

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

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

Noter

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

Sysselsättningspolitik i Europaparlamentet – en rapportör rapporterar

Af Herman Schmid, lektor, Roskilde Universitetscenter

1. Inledning

Jag hade länge varit anställd som lärare och forskare vid Roskilde universitetscenter. Under senare delen av 1990-talet publicerade jag en rad uppsatser om olika aspekter av sysselsättningspolitik, delvis i samarbete med det fackliga forskningsinstitutet i Bryssel (Schmid 1999a, 1999b). Jag var alltså väl insatt i forskningen om den europeiska sysselsättningsstrategin. I juni 1999 blev jag invald i Europaparlamentet (EP) som representant för Vänsterpartiet i Sverige för perioden 1999-2004. Jag satsade på att få ägna mig åt sysselsättningspolitik, ett område som var prioriterat av mitt politiska parti och av den parti-grupp i parlamentet, Förenade Europaväns-tern (GUE), som jag kom att ingå i.

Jag såg också som en självklar möjlighet att min verksamhet i EP kunde bli ett slags fältarbete baserat på deltagarobservation av parlamentets inre liv och dess roll i den europeiska sysselsättningsstrategien (EES)¹. Jag lyckades bli utsedd till parlamentets rapportör för betänkandet om de sysselsättningspolitiska riktlinjerna för år 2003 och fick alltså möjlighet att inte bara följa utan också spela med. Jag skall i det följande berätta om den politiska process under åren 2002-2003 när de europeiska institutionerna diskuterade EES framtid och därefter reviderade riktlin-

jerna för sysselsättning. Som EU-parlamentariker träffade jag ett stort antal forskare och forskarstuderande som ställde frågor om sysselsättningspolitiken som föreföll mig alldeles för abstrakta. Felet var att de hade så ringa kännedom om den politiska processens karaktär. Syftet med denna text är just att beskriva ett bestämt och antagligen ganska typiskt förlopp med sin blandning av partipolitik, parlamentarisk rutin, personliga ambitioner och rena tillfälligheter.

Det är en ovanlig och grannliga uppgift att skriva en uppsats till en vetenskaplig tidskrift om en process där man själv spelat en av nyckelrollerna. Det skulle ha varit omöjligt, och kanske också mindre intressant, att försöka skildra förloppet som vore jag en neutral och utomstående betraktare. I stället har jag valt att tydligt markera mitt deltagarperspektiv och min insiderroll. Den som vill jämföra min framställning med en bredare och mindre subjektiv redogörelse för processen kan läsa till exempel Watt (2004). Jag dock vill samtidigt påpeka att jag skriver texten i efterhand, och i en situation där jag är forskare och inte längre politisk deltagare. Jag har följaktligen haft att leva upp till forskningens krav på saklighet och sannings-sökande. Utrymmet tillåter bara en kortfattad berättelse om förloppet. I avslutningen skall

jag sammanfatta och göra några mera allmänna och teoretiska reflektioner

2. EES i en brytningstid

EES sattes igång 1997 i ett gynnsamt läge. Den ekonomiska konjunkturen var uppåtgående och optimismen inför framtiden stor. Det gällde att modernisera och effektivisera arbetsmarknaderna i Europa så att utbudet av kvalificerad arbetskraft skulle svara mot en förväntad ökning av efterfrågan. Efter bara några år såg situationen helt annorlunda ut. IT-bubblan hade spruckit och särskilt de avancerade teknikbranscherna fick svårigheter att fullfölja sin växtplaner. Vid Lissabontoppmötet år 2000 gjordes ett ambitiöst försök att stödja och stärka en fortsatt växtpolitik, men det skulle snart visa sig svårare än väntat. Investeringarna inom EU stagnerade och den förväntade efterfrågan på arbetskraft vändes till växande arbetslöshet. Den europeiska ekonomin hade drabbats av en stagnation som den ännu inte övervunnit.

Det betydde att den europeiska sysselsättningsstrategien gradvis förlorade kontakten med verkligheten. Problemen var fullt synliga redan när Kommissionen avslutade en omfattande evaluering av de 5 första åren av EES – verksamhet. När Kommissionens evalueringsrapport kom på försommaren 2002 fanns det en ny slags kritik från medlemsländernas regeringar. På Rådsmötet i Barcelona hade man sagt att EES-proceduren var för krånglig, riktlinjerna för många och detaljerade och avståndet till arbetslivets verklighet för stort.

3. Beslutsprocessen i EP

Europaparlamentet har ett mycket begränsat formellt inflytande över EES, men det hindrar inte att EP ägnar mycket tid och kraft åt området. Ledamöterna representerar ju nationella partier för vilka sysselsättning, arbetsliv och arbetslöshet är högt prioriterade. Området har därför högre prestige än dess begränsade formella betydelse inbjuder till.

Utskottet för sysselsättning och sociala frågor (EMPL) var ett av de stora med sina 55 + 55 (suppl.) medlemmar (1999-2004).

EPs verksamhet består främst i att reagera på Kommissionens olika rapporter och dokument. När Kommissionens förslag är färdigt skickas det (bl.a.) till EP som hänvisar det till sitt utskott, i detta fall Utskottet för sysselsättning och sociala frågor (EMPL), som sedan efter hörande av några andra utskott antar ett förslag till betänkande som föreläggs plenum för diskussion och beslut. Det antagna betänkandet skickas så vidare till Kommissionen och Rådet och dess beredande organ Sysselsättningskommittén (EMCO) för slutlig behandling av det behöriga ministerrådet. Av särskild betydelse för EMPL är den årliga rapporten om de sysselsättningspolitiska riktlinjerna, som EP enligt fördraget skall uttala sig om.

Så långt den synliga delen av förloppet. Därtill kommer de mindre synliga delarna. Varje utskott har en samordnings- eller koordinatorsgrupp med en representant för varje politisk grupp plus utskottets ordförande och chefstjänstemän. Här fördelas arbetsuppgifter och olika slags resurser och rättigheter på de politiska grupperna. Vissa betänkanden är sakpolitiskt eller prestigemässigt viktiga, andra kan vara ganska betydelselösa. För att klara fördelningen utan ständiga slagsmål tillämpar man ett slags budprocess. Varje grupp tilldelas poäng efter sin storlek i parlamentet som helhet. Dessa poäng användes sedan för att »köpa« rätten till betänkanden. Det betyder att de stora grupperna i princip alltid har företräde till de viktiga betänkandena.

När en grupp »köpt« ett betänkande fördelar den det vidare till en av sina nationella delegationer, som sedan till sist utser en person som rapportör. Återigen gäller att de stora delegationerna har företräde. Den enskilda rapportören har det formella ansvaret för att dri-

va ärendet genom parlamentets olika instanser och faser, något som i lagstiftningsärenden kan ta lång tid. Till sin hjälp har han/hon dels någon sakkunnig från utskottets sekretariat, dels någon politisk sekreterare från den egna gruppen. Övriga grupper utser sina skuggrapportörer som följer ärendet, gör ändringsförslag och förhandlar med rapportören.

4. Min positionering och kvalificering

GUE-gruppen utsåg mig redan från början till medlem och gruppens rapportör i EMPL och till suppleant i det ekonomiska utskottet (ECON). Jag anmälde genast gruppens intresse av att få betänkanden om EES och särskilt de sysselsättningspolitiska riktlinjerna. De stora grupperna reagerade avvisande. Det var ett viktigt område och det årligen återkommande huvudbetänkandet gick normalt till någon av de två stora. Tillfälliga omständigheter ledde dock till det oväntade preliminära beslutet, att en av de mindre grupperna skulle få göra 2003 års betänkande om de sysselsättningspolitiska riktlinjerna. I praktiken betydde det att GUE-gruppen skulle tilldelas uppgiften och att jag skulle få göra betänkandet.

Det innebar att jag hade god tid till förberedelser. Jag kunde både som koordinator och skuggrapportör följa EES-betänkandets gång under år 2001 och 2002. Jag gjorde också ett eget betänkande om lokal och regional sysselsättningspolitik på våren 2002 (EP 2002a), som ett slags förövning. Jag fick tid att lära känna de sakkunniga i partsorganisationerna och företrädare för många av de progressiva lobbyorganisationerna. Som ansvarig för betänkandet om riktlinjerna blev jag automatiskt också ansvarig för EMPLs yttrande till Ekonomiska utskottet om de ekonomisk-politiska riktlinjerna (BEPG) för 2003. Samtidigt fick jag tidigt både officiella och personliga kontakter i Kommissionen och inblick i ett ärendes gång genom hela beslutsprocessen.

5. Halvtidsevalueringen av EES

Som en del i EES-beslutet i Luxemburg 1997 ingick att resultaten skulle utvärderas efter 5 år. Kommissionen hade genomfört omfattande evalueringsprojekt i medlemsländerna och skulle komma med en rapport om resultat och framtidsperspektiv före sommarferien år 2002. Just då höll jag på med betänkandet om lokal sysselsättningspolitik och hade en hel del kontakt med DG-EMPL. Jag hörde att man redan diskuterade hur de kommande riktlinjerna skulle utformas. Jag uppfattade utvärderingen som en självklar utgångspunkt för mitt arbete med de kommande riktlinjerna och tog för givet att rapporten skulle behandlas i EPs arbetsmarknadsutskott. Det var ju viktigt att sända tidiga signaler till Kommissionen innan den hunnit befästa sina nya positioner. Men de stora politiska grupperna gjorde motstånd. Man hänvisade till att det handlade om en utvärdering snarare än ett förslag från Kommissionens sida. Dessutom stod ju sommarferien för dörren. Först sedan jag lovat att skriva ett förslag till betänkande under sommaruppehållet på egen hand och utan sekretariatsassistens fick jag majoritet för att vi trots allt skulle uttala oss.

Redan innan Kommissionens rapport kommit skrev jag ett Working Paper som diskuterades i EPs arbetsmarknadsutskott den 28 juni (EP 2002b). Där kritiserade jag själva EES-strukturen, dvs var och en av de fyra pelarna men också de allt mer komplexa riktlinjerna. Förslaget gick ut på att pelarna skulle bort och ersättas av ett fåtal överordnade målsättningar för att på så sätt understryka att det rör sig om en strategi och ett handlingsperspektiv. Konklusionen lød:

»Lissabonmötet beslutade om mycket mer dynamiska prioriteringar; den europeiska sysselsättningsstrategin ändrades från att vara en modell eller ett ramverk till att bli en verklig strategi. Nya prioriteringar blev full sysselsättning, livslångt lärande, social in-

tegration och teknikbaserad ekonomisk tillväxt. ... EES behöver en grundlig översyn och Lissabonperspektivet kan bli startskottet för denna nya metod.» (s. 3).

Den andra delen av detta working paper handlade om den öppna koordinationsmetoden (OMC). Jag framhöll att den nödvändigtvis hade två sidor, den var både en administrativ teknik för att hantera en komplex och varierande verklighet i medlemsländerna, och en politisk metod att åstadkomma demokratisering. Jag föreslog till sist att de nationella handlingsplanerna borde föreläggas de nationella parlamenten för diskussion och beslut för att på så sätt bli en del av den »ordinarie« arbetsmarknadspolitik, både administrativt och politiskt.

Den 17 juli 2002 offentliggjordes Kommissionens evalueringsrapport (KOM 2002a). Den stod i stark kontrast till de tankar jag hade formulerat i mitt paper. Den ville påvisa att de första fem åren av EES hade varit en succé. Framställningen var försiktig och uppmanade till stabilitet och kontinuitet. Beträffande kommande riktlinjer nämnde den 3 utmaningar: att öka arbetsutbudet, att förbättra arbetets kvalitet och produktivitet samt att göra arbetsmarknaden socialt och territoriellt mer tillgänglig, men tillade samtidigt, med hänvisning till ett beslut på toppmötet i Barcelona, att »förändringar bör undvikas före 2006«! (s.20). Detta var nog mest en from förhoppning, för diskussionen om de nya riktlinjerna var redan i full gång inom Kommissionen.

I ett förslag till EP-betänkande om evalueringen (Europaparlamentet 2002c) preciserade jag den tidigare kritiken samt byggde vidare på mitt just då antagna betänkande om lokal och regional sysselsättningspolitik. Där vidareutvecklades synen på hur EES i kombination med den öppna koordinationsmetoden skulle kunna bli en tvåvägsprocess där impulser från arbetslivet skulle kanaliseras upp och in i EES likaväl som de gemensam-

ma riktlinjerna skulle kanaliseras ut i medlemsländernas arbetsliv. Förslaget kritiserade också de enskilda riktlinjernas politiska innehåll för att inte passa in i Lissabonstrategins perspektiv. Aktiveringspolitiken hade förlorat en del av sin relevans i en tid när arbetslösheten var hög och man i stället behövde stärka utbudet av nya arbetsplatser. Entreprenörskapspolitiken var alltför snävt inriktad på småföretag och borde omfatta hela arbetslivet, inte minst den offentliga sektorn. Anpassningspolitiken var oklar och bestod i själva verket av två helt olika delar (arbetsmiljö och företagets partsrelationer). Det var bara jämställdhetspelaren som fick godkänt betyg.

Förslaget antogs med smärre förändringar och vissa tillägg på utskottets sista arbetsdag innan ferien och antogs av plenum utan debatt den 25 september 2002. Därmed hade Kommissionen fått ett formellt input till sitt vidare arbete redan innan den kommande sysselsättningsstrategin hade kommit på dagordningen. Det som senare skulle uppmärksammas särskilt var förslaget om att riktlinjerna för sysselsättning borde framläggas som regeringsproposition i de nationella parlamenten, för att på det viset göra dem till en del av den nationella arbetsmarknadspolitik. Dessutom hade en dialog mellan EP och DG Employment etablerats som senare skulle visa sig värdefull.

6. Kampen om riktlinjerna för sysselsättning år 2003

En sammanställning utarbetad av Elena Mainardi i utskottssekretariatet om utfallet av tidigare års guidelinebetänkanden hade visat att nästan inga spår från EPs betänkanden kunde märkas i de slutligt antagna rådsdokumenten. I de riktlinjer som Rådet antog för till exempel år 2002 återfanns av fru Weilers (soc) omfattande betänkande bara orden »are invited to« och under de närmast föregående åren hade utfallet varit ungefär lika ringa (Mainardi 2002).

Inför 2003 års process borde resultatet kunna bli annorlunda på grund av 5-årsutvärderingen. Det omfattande evalueringsmaterialet hade ju visat att det fanns behov av mera övergripande förändringar än vad Kommissionen hade velat erkänna i sin rapport. Under hösten och vintern 2002-03 skärptes uppmärksamheten på den ekonomiska stagnationen inom EU och de politiska konflikterna blev tydligare, både i den europeiska offentligheten och inom EU-institutionerna i Bryssel. I EP hade arbetsmarknadspolitiken i flera år präglats av en vänster-mitten-allians med socialdemokraterna i ledningen. Nu började EPP markera sitt motstånd med större kraft, och bland liberaler och socialdemokrater märktes de partiinterna höger-vänsterskillnaderna tydligare. Särskilt påtagligt var trycket från den tyska högern som övergav det progressiva utvecklingsperspektivet i Lissabonstrategien till fördel för ett regressivt »småföretagar«-perspektiv med betoning på sänkta skatter och sociala bidrag, strukturreformer för ökad flexibilitet, längre arbetstid etc.

Även i Kommissionen skärptes klimatet. DG Employment, som var huvudansvarigt för EES och som ville vidareföra och utveckla sin tidigare politiska linje, mötte ökat motstånd från de ekonomiska direktoraten. När Kommissionen i januari lade fram sina synpunkter på EES' framtid hade det föregåtts av hårda inre uppgörelser som sedan fortsatte hela vägen fram till det avslutande rådsmötet i juni. I ett internt protokoll från ett möte i generalsekretariatets regi i december 2002 återges helt divergerande synpunkter från företrädarna för de olika direktoraten. Direktoratet för sysselsättning och sociala frågor (EMPL) som hade skrivit förslaget var naturligtvis mycket positivt. Direktoratet för ekonomiska och finansiella frågor (ECFIN) var starkt kritiskt och kallade förslaget för oacceptabelt, främst för att det inte samordnade sysselsättningspolitiken med de ekonomiska riktlinjerna och underordnade sig den kom-

mande samordnade rapporten inför Rådsmötet på våren 2003. Direktoratet för Näringsliv och Industri (ENTERPRISE) var mera avdämpat i sin kritik men generellt skeptiskt. Direktoratet för utbildning och kultur (CULT) gav villkorat stöd åt rapporten men framförde kritik på en rad enskilda punkter (KOM.2002b). Enligt personliga anteckningar av en anonym medarbetare förelåg in i det sista inte mindre än 4 olika utformningar av meddelandet om EES' framtid.² I slutfasen fördes oformella diskussioner mellan Kommissionen och EP och säkert också med EMCO och andra intressenter.

7. Kommissionens utspel om EES' framtid

Den 14 januari 2003 offentligjordes Kommissionens slutgiltiga kompromissförslag om EES' framtid (KOM 2003a). Det hade en helt annan karaktär än rapporten om 5-årsutvärderingen. Man förordade nu att den tidigare strukturen med »pelare« och »horisontella riktlinjer« skulle avskaffas, och ersättas av en struktur med tre överordnade målsättningar och ett reducerat antal riktlinjer som speglar Lissabon-agendan. Man betonade betydelsen av ett lokalt och regionalt perspektiv och man diskuterade de regionala skillnaderna utan att prioritera geografisk mobilitet på det ensidiga sätt som gjorts i olika tidigare Kommissionsdokument. Man hänvisade explicit till EPs förslag om att ge de nationella parlamenten en starkare ställning vad gäller de nationella handlingsplanerna, dock utan att ta ställning till den konkreta utformning som föreslagits i EPs svar på evalueringsrapporten. Och slutligen hade man en bra och utförlig skrivning om jämlikhet mellan könen.

Vad som från min synvinkel saknades i dokumentet var framför allt tre saker. För det första ett tydligt erkännande av det nya ekonomiska läget, som fr.a. borde ha föranlett ett ökat intresse för att bekämpa arbetslöshet och öka antalet jobb. Denna fråga hade varit

föremål för diskussioner, där Kommissionens företrädare hade förklarat för mig och andra att riktlinjerna inte kunde tillåtas skifta med konjunkturerna utan måste ha ett långsiktigt perspektiv. För det andra hade Kommissionens tidigare mycket ambitiösa lansering av ett brett arbetskvalitetsbegrepp (KOM 2001)³ nu ersatts av ett snävt produktivitetsoorienterat kvalitetsbegrepp. För det tredje var det påfallande hur svagt man skrev om den öppna koordinationsmetoden. Orsaken var tydlig. Där hänvisades nämligen till Kommissionens vitbok om governance, som ju hade reducerat OMC till främst att vara en svag ersättning på områden där man ännu inte kunde lagstifta. I parlamentet var hållningen till OMC mycket mera positiv, även om diskussionerna under våren 2003 skulle visa att det också där fanns delade meningar.

8. Det taktiska spelet

Kommissionens meddelande om EES' framtid satte fart på alla instanser som ville vara med och påverka. Det var 6 veckor fram till Rådsmötet som skulle formulera en del av betingelserna och först därefter kunde Kommissionens förslag till kommande riktlinjer läggas fram. Mitt arbete med huvudbetänkandet kunde påbörjas, men inte skrivas färdigt innan Kommissionen efter Rådsmötet lagt ett förslag till riktlinjer i legislativ⁴ form. Det skulle nu handla om en betydligt svårare process. Det politiska läget hade skärpts. Mina kollegor i utskottet skulle vara långt mera aktiva än de hade varit i frågan om utväreringsrapporten. Trycket från omgivningen skulle bli betydande. De politiska grupperna i EP, de politiska partierna i medlemsländerna, partsorganisationerna, lobbyister, opinionsbildare och medier av olika slag, skulle följa ärendet noga. Samordningen med de ekonomiska riktlinjerna skulle ändra styrkeförhållandet mellan höger- och vänsterkrafterna. Vidare skulle processen behöva forceras tidsmässigt för att passa in i Rådets/EMCOs arbetsplan och slutligen skulle rapportens legislativa form utesluta möjligheten att

behandla ämnensområden som inte redan fanns med i dokumentet.

En rapportör strävar alltid efter att få sitt förslag till betänkande antaget, och det reser frågan om hur den nödvändiga majoriteten skall säkras utan att man ger upp för mycket av sina egna ambitioner. I EMPL-utskottet fanns det ganska tydliga alliansmönster. Under arbetet med mina tidigare betänkanden hade jag fått bra kontakt med de skuggrapportörer och politiska sekreterare som fanns inom sysselsättningspolitikens område. Jag visste någorlunda väl var partierna stod och hur jag skulle formulera mig för att få mest möjliga stöd. Med De Gröna och Socialisterna hade jag inga problem, i alla fall inte så länge det gällde beslut i utskottet. Mina förslag var ju dessutom på förhand diskuterade med ETUC. Detsamma gällde i huvudsak med liberalerna där det dock fanns vissa enskilda frågor där gemensamma formuleringar var otänkbara. Min egen grupp var inte alltid helt enig med mig. Några var klart negativa till Lissabonprocessen som helhet. Andra ville prioritera andra frågor, t.ex. lagstadgad minimilön eller förbud mot avskedanden, men sådana krav betydde föga i de samlade omröstningarna.

Huvudmotståndet mot mitt betänkande skulle komma från Europeiska folkpartiet (PPE). Där fanns det visserligen nationella fraktioner med inbördes helt olika synsätt, men det skulle bli svårt om PPE-fraktionerna kunde enas om en gemensam linje som också attraherade stora delar av den liberala gruppen och enstaka socialdemokrater. Det kunde lätt bli till en majoritet, särskilt i plenum en dag då närvaron inte var så hög och osäkerheten därför större.

Att EPP skulle slåss för en egen linje hade stått klart redan i januari, när man på ett koordinatormöte hade hävdade att mitt uppdrag som rapportör för riktlinjerna var slut och att en ny rapportör måste utses. Man syftade på

att riktlinjebetänkandet egentligen skulle ha antagits på hösten 2002. Men tidtabellen hade lagts om på grund av ett Rådsbeslut om att samordna tidtabellerna för EES och BEPG. Förslaget var orimligt och avvisades också av alla de andra politiska grupperna. Istället fick PPE som kompensation tilldelat ett icke tidigare aviserat initiativbetänkande om sysselsättningspolitik. Det skrevs av deras talesman i EES-frågor Thomas Mann, som också var PPEs skuggrapportör på mina betänkanden. Manns förslag till betänkande (EP 2003a), som speglade stämningarna i den tyska debatten, fick en omild behandling i utskottet, som genom att rösta in en rad ändringsförslag helt förvandlade betänkandets karaktär. När det senare kom till plenum den 12 mars råkade det ut för det ovanliga ödet att bli nedröstat, bl. a. för att den brittiska PPE-fraktionen inte ville ge sitt stöd.

Mina två tidigare betänkanden hade blivit väl mottagna, och Mann-betänkandet hade fått storstryk. Det tydde på att jag hade utskottet med mig, men avståndet mellan vår position å ena sidan och Kommissionens och Rådets å den andra var stort. Det skulle bli svårt att få gehör utanför EP i den kommande processen, så jag satsade på att åtminstone få igenom något enstaka betydelsefullt förslag. Eftersom Kommissionen tidigare hade tagit intryck av idén om att stärka de nationella parlamentens ställning, så satsade jag på att få stöd för att riktlinjerna borde föreläggas parlamenten som regeringsförslag, och därmed bli en del av den nationella sysselsättningspolitiken, inklusive dess finansiering. Min baktanke var naturligtvis att en sådan ordning också skulle medföra en nationell »toning« eller anpassning av riktlinjerna till den rådande situationen i varje land.

Jag kontaktade därför en ledamot av Regionkommittén som kom från mitt eget parti. Vi avtalade att hon skulle föreslå en motsvarande ändring i deras remissutlåtande ang. riktlinjerna. Nästa steg var att kontakta syssel-

sättningsrapportören i Ekonomiska och Sociala kommittén (ECOSOC). Resultatet blev till en början lyckat. Jag fick presentera förslaget för ett ECOSOC-utskottsmöte och fick besked om att även deras yttrande skulle innehålla förslaget om en regeringsproposition om riktlinjerna⁵.

9. Kommissionens slutförslag

Under tiden pågick intensiva diskussioner mellan Rådet, representerat av EMCO, och Kommissionen, dels om det kommande Rådsmötet den 21 mars, dels om de kommande riktlinjerna. När Rådsmötet hölls var det hela i praktiken redan klart. Kommissionen sände sitt förslag till översättning den 1 april och den 8 april presenterades det för offentligheten (KOM 2003b).

I inledningen till Kommissionens motivering av förslaget skrev man: »I detta förslag läggs fullständigt reviderade riktlinjer fram« (s.2) på grundval av den företagna utvärderingen. Man talade om stabilitet, större enkelhet och frihet för medlemsstaterna att själva bestämma. Enligt min och de flesta av mina EP-kollegors mening den gången innebar förslaget en utslätning och en återgång till traditionell arbetsmarknadspolitik. Det hade många hänvisningar till Lissabonagendan, men nu var det tydligt att den ekonomiska politiken fått en mer dominerande roll. Den sköra balansen mellan sociala hänsyn och produktivitetstillväxt var förändrad. Förslaget låg närmare DG ECFINs synpunkter än tidigare, och speglade det förhållande att man tidsmässigt synkroniserat och politiskt integrerat de ekonomiska och de sysselsättningspolitiska riktlinjerna, med BEPG som den dominerande faktorn. I avsnittet om implementering fanns inte ett ord varken om OMC eller de nationella handlingsplanerna. Av de bidrag från parlamentet som hade varit så påfallande i Kommissionens januarirapport om EES' framtid fanns inte mycket kvar.

10. EPs betänkande om de nya riktlinjerna

Tidtabellen för EPs betänkande var närmast omöjlig med tanke på de procedurregler som gäller för översättning, tidsfrister etc. För att alls göra det möjligt fick jag KOMs förslag redan innan det var officiellt antaget och sänt till översättning. Förslaget till EP-betänkande skrevs på ett par dagar i början av april i samarbete med sekreterare från min politiska grupp och från utskottet och presenterades i legislativ form efter översättning för utskottet redan den 11 april.

Vi började med att föreslå som tillägg dels ett avsnitt om OMC, dels ett om lokal och regional mobilisering för sysselsättning. Kommissionen hade i sitt förslag återgått till att satsa på geografisk mobilitet och nöjt sig med en vag och svag skrivning om regional sysselsättning. Dessutom återupprepade vi ett tidigare krav på ett kvantitativt mål för reduktion av arbetslösheten, något som för oss var en absolut självklarhet i en europeisk sysselsättningspolitik. Vi föreslog en alternativ skrivning om lönepolitik och vi upprepade förslaget om att de nationella handlingsplanerna skall beslutas av de nationella parlamenten. Vi skrev också ett tillägg om »transitional labour markets« och försökte förbättra existerande skrivningar om entreprenörship m.m. samt yrkade avslag på vissa av kommissionens formuleringar. Mycket mer var det intressant till inom den snävt tilltagna ram som reglerna föreskrev!

Motivtexten, som konstigt nog anses vara ganska betydelselös, skrev jag i en känsla av att vi inte hade mycket att förlora. I texten om social sammanhållning hänvisade jag till exempel på akademiskt vis till Durkheim, en fransk sociolog från 1800-talet. I frågan om arbetslöshet argumenterade jag för att »transition analysis« är ett bättre instrument än gängse analyser som syftar till tvångsmässig aktivering. Jag skrev också rakt och rått att vi inte vill se nya företag och nya jobb som byg-

ger på låga löner, sänkta skatter och som främst syftar till att utnyttja billig arbetskraft och skapa arbeten av låg kvalitet. Jag räknade naturligtvis inte med att vinna gehör. Det var omöjligt för Europaparlamentet att göra något i detta sena skede.

Inför omröstningen i utskottet kom många ändrings- och tilläggsförslag från de andra politiska grupperna och från kvinnoutskottet. Jag tror att hela utskottet delade min uppfattning att Kommissionen och Rådet var på väg åt ett helt annat håll, och att vi var bortkopplade från den egentliga beslutsprocessen. Många av förslagen bidrog till en vänsterprofil och konkretiserade Lissabonprocessens idéer om kvalitet i produktion och sysselsättning.

Som innehavare av ett betänkande har man att ta ställning till alla ändringsförslagen. Man skall om möjligt skriva ihop dem, så att de bidrar till ett sammanhållet och motsägelsefritt betänkande. Jag hade t.ex. nöjet att skriva ihop en rad motioner om entreprenörship till s.k. »kompromisser«, som helt ändrade perspektivet från Kommissionens fokusering på personliga småföretag, till ett perspektiv som även handlade om entreprenörship inom stora företag, offentligt entreprenörskap osv. I omröstningen i utskottet den 22 maj gick i stort sett alla vänster-mitten-förslagen igenom, och resultatet blev ett förslag till plenum som markant skiljde sig både från Kommissionens och Rådets ståndpunkter (EP 2003b).

Förslaget kom till diskussion och beslut i plenum den 2-3 juni, vilket var samtidigt som Rådet tog ställning till ärendet. Detta var klart i strid med rättsreglerna som tydligt krävde att parlamentet skall höras innan beslut kan fattas av Det europeiska rådet. Man fann på en juridisk fint som innebar att en protokollsanteckning tillfogades om senare bekräftelse av beslutet. PPE hade lagt några ändringsförslag och vann ett par omröstning-

ar eftersom den politiska sammansättningen av plenum skiljer sig ganska mycket från sammansättningen i EMPL-utskottet. Men det hade ingen betydelse eftersom Rådets beslut i samma ögonblick fattades på ett möte i Grekland, med särskild hänvisning till att man hade tillgång till EPs utskottsbetänkande plus den nämnda protokollsanteckningen, och i praktiken utan att fästa något som helst avseende vid parlamentets resolution (EC 2003a).

11. Avslutande diskussion

Den skildrade processen illustrerar att parlamentet har en ytterst begränsat formellt inflytande över EES. Rådet behöver inte bry sig om vad parlamentet tycker och Kommissionen är främst intresserad av att få parlamentets stöd när det gäller att påverka rådet. Jag har redan refererat till en rapport från EMPL om utfallet av EPs betänkanden om de sysselsättningspolitiska riktlinjerna som visar att inflytandet varit minimalt.

År 1993 blev resultatet delvis annorlunda. Genom att evalueringsrapporten kom till behandling i EP gavs en möjlighet att komma med synpunkter och förslag till Kommissionen innan positionerna var utformade. Kommissionen hänvisar i flera sammanhang till parlamentets bidrag till evalueringsprocessen på ett sätt som inte bara är formellt (KOM 2003a, 2003b). Framför allt handlade det om förslag till decentraliserad sysselsättningspolitik och en starkare ställning för de nationella parlamenten. Även Rådet hävdar att EPs bidrag har påverkat den slutliga rådsresolutionen och hänvisar till 7 konkreta ändringsförslag (EC 2003b, introductory note, pkt 7). Men en genomgång ger vid handen att det i stort sett mest rör sig om detaljer. Man kan kanske tala om ett indirekt inflytande som kom via parlamentets synpunkter på evalueringsprocessen som Kommissionen i påfallande hög grad tog till sig i sin första rapport om EES' framtid. Att Rådet i sista stund också tog in en formulering om att stärka insatser-

na mot arbetslöshet med referens till EPs bidrag (EC 2003b, avsnitt 3a) skall nog snarast uppfattas som en ursäkt för att man fattade beslut innan parlamentets resolution var tillgänglig.

Det är mitt bestämda intryck att Kommissionen hade greppet över hela processen genom sin initiativrätt och sina resurser. Rådet kom in först när det redan låg ett Kommissionsförslag, och det förhöll sig defensivt till detta förslag, dvs man strök bort en del och lade till ytterst lite. Naturligtvis måste man räkna med att Kommissionen lyssnar till medlemsregeringernas åsikter, åtminstone de stora ländernas, och anpassar sina förslag till vad som är möjligt. I 2003 års process var det till exempel klart att medlemsregeringarnas irritation vid Barcelonatoppmötet över Kommissionens allt mera detaljerade styrningsförsök fick Kommissionen att ändra sig till sist. Men Kommissionen styrde hela processen och begränsades främst av sina egna inre motsättningar, som i sin tur naturligtvis speglar politiska konflikter i samhället.

Mitt starkaste intryck av Kommissionsarbetet 2002 och 2003 är just den inre kampen mellan olika direktorat och avdelningar och ibland enstaka kontor. En vanlig byråkrati, t.ex. i Frankrike, har en regering som ger direktiv, sätter gränser och övervakar den administrativa processen. Rådet kan inte fylla en sådan funktion och Kommissionen är därför i huvudsak en självstyrande organisation som själv måste utveckla en politik. I brist på enhetlig ledning kommer varje direktorat att arbeta fram sitt eget politiska program och arbeta för att förverkliga det. Kampen mellan direktoraten om de sysselsättningspolitiska riktlinjerna var inget undantag, annat än möjligen genom sin intensitet. Som ett ytterligare exempel kan nämnas behandlingen av OMC där uppfattningarna mellan olika direktorat har varit mycket divergerande eller de i skrivande stund pågående processerna kring REACH och tjänstedirektivet.

Naturligtvis är förhållandet mellan parlamentet och Kommissionen/Rådet delvis annorlunda när det gäller ett ärende där EP har medbestämmanderätt, men inte avgörande annorlunda. Parlamentet har inte en chans att spela i samma division som Kommissionen och Rådet, utan är hänvisat till att justera, stryka, eller förkasta även i dessa frågor.

DG EMPL hade utmärkta relationer till parlamentets EMPL-utskott, som i sin tur hade goda relationer till främst ETUC, som hade täta kontakter till DG EMPL. Man kan tala om en vänster-mitten-allians på tvärs av institutionsgränserna som ville ha ett socialt Europa och ett arbetsliv av hög kvalitet. Jag tror att DG ECFIN hade lika bra kontakter till det ekonomiska utskottet i EP, till arbetsgivarorganisationerna och kanske till ekonomerna i en del av medlemsländernas regeringskanslier. Här kan man kanske tala om ett mera traditionellt borgerligt samspel. Den politologiska forskningen om relationerna mellan institutionerna har här i varje fall ett intressant och komplext problemfält att utforska vidare.

Mina år i EP gjorde mig mera skeptisk både till EES, Lissabonprocessen och andra försök till centralt dirigerad sysselsättningspolitik. I praktiken har Europa 25 nationella arbetsmarknader med mycket begränsad mobilitet över gränserna. Ju mera inkomst- och levnadsstandarden utjämnas mellan medlemsstaterna, ju mera minskar denna mobilitet eftersom motiven till flyttning försvagas för det stora flertalet arbetande. Jag tror att kampen mot arbetslöshet och för bra jobb måste ta utgångspunkt i och organiseras på grundval av denna »arbetskraftens rotfasthet«. Mobilitet i ekonomiskt balanserade lägen kan bara betraktas som ett smörjmedel och som en attraktiv möjlighet för ganska små, om än viktiga, grupper i samhället.

Dessutom förefaller det mig oförsvarligt att såväl Kommissionen som Rådet insisterar på

att föra en utbudsorienterad arbetsmarknadspolitik i en tid då det råder massarbetslöshet i stora delar av EU-området. Inte minst ambitionen att samordna ekonomisk politik och sysselsättningspolitik borde inbjuda till omläggning från aktiverings- och lönsänkingspolitik till en satsning på växt och ökad sysselsättning.

Jag har under processens gång blivit alltmer övertygad om att sysselsättningspolitiken inte kan bedrivas oberoende av den ekonomiska politiken. I en tillväxtkonjunktur kan man ha en expansiv och progressiv arbetsmarknads- och sysselsättningspolitik. I tider av stagnation och kris hjälper ingen sysselsättningspolitik i världen, om man inte samtidigt bedriver en kontracyklisk ekonomisk politik med omfattande långsiktiga investeringar i framtiden som ger sysselsättning även på kort sikt.

En sådan politik kan idag bara bedrivas av medlemsstaterna. EU har varken befogenheter eller ekonomiska resurser som räcker till. Istället för att fortsätta att försöka bygga en samordnad ekonomisk- och sysselsättningspolitik från ovan, borde man se verkligheten som den är, och istället använda krafterna till att utveckla en pragmatisk och behovsbestämd mellanstatlig samordning på de områden där behoven av gemensamma lösningar är klara och tydliga.

Referencer

- Europaparlamentet (2002a), Förslag till betänkande om Kommissionens meddelande "Stärka den lokala dimensionen i den europeiska sysselsättningsstrategin". *PE 316.329*
- (2002b), Arbetsdokument om utvärderingen av den europeiska sysselsättningsstrategins genomslagskraft och framtid. Översikt av den tekniska analysen.. *PE 324.292*
- (2002c) Förslag till betänkande om bedömning av av de framsteg som gjorts under fem år av den europeiska sysselsättningsstrategin. *PE 316.370*

- (2003a), Nya förslag till sysselsättningsstrategi och social politik i den europeiska unionen. *PE* 316.404
- (2003b), Förslag till betänkande om riktlinjer för medlemsstaternas sysselsättningspolitik, *PE* 324.292
- Europeiska kommissionen (2001), Sysselsättnings-, social- och arbetsmarknadspolitiken: investering i kvalitet. *KOM 2001-313*.
- (2002a), Bedömning av de framsteg som gjorts under fem år av den europeiska sysselsättningsstrategin. *KOM 2002-416*.
- (2002b) Secr. Gen., Dir C. *Protokoll ref. 14141* (EES framtid.)
- (2003a) Den europeiska sysselsättningsstrategiens framtid. *KOM 2003-6*.
- (2003b) Riktlinjer för medlemsstaternas sysselsättningspolitik. *KOM 2003-176*.
- Europeiska rådet (2003a), *Proposal for a Council Decision on Guidelines for the Employment Policies of the Member States*, (9783/03; General approach.)
- 2003b, *Proposal for a Council Decision for the Employment Policies of the Member States*. (10144/03; Political Agreement.)
- K. Jacobsson & H. Schmid (2002), "Real Integration or just Formal Adaptation? – On the Implementation of the National Action Plans for Employment.", i de la Porte & P.Pochet (eds), *Building Social Europe Through the Open Method of Coordination*. PIE-Peter Lang, Brussels
- K. Jacobsson & H. Schmid (2003), "The European Employment Strategy at the Crossroads: contribution to the evaluation", i D. Foden & L. Magnusson (eds), *Five Years of Experience of the Luxembourg Employment Strategy*, ETUI Brussels
- E. Mainardi (2002), *Note on Guidelines for Member States' employment policies*. EP-EMPL-secretariate. (unpublished)
- H. Schmid (1999a), "Labour market leave and entry models as life time policy instruments", in J.Boulin & R. Hoffmann (eds), *New Paths in Working Time Policy*, ETUI, Brussels (1999b), "Monitoring the European Employment Strategy. Entrepreneurship in Denmark", i D. Foden & L. Magnusson (eds), *Entrepreneurship in the European employment strategy*, ETUI, 1999 (2000), *What is going on in Brussels and Strasbourg?* Paper presented to Dansk sociologkongress, Copenhagen 2000
- R. Thedvall (forthcoming), *"Eurocrats at work"* (preliminary title). Stockholm: Stockholm Studies in Social Anthropology.
- A. Watt (2004), Reform of the European Employment Strategy after 5 years: a change of course or merely a presentation? *Journal of Industrial relations* 2004

Noter

1. I början av min mandatperiod fick jag möjlighet att skriva tre forskningspapers som byggde på de erfarenheter jag gjorde som EU-politiker (Schmid 2000, Jacobsson & Schmid 2002, 2003). I den senare delen tog det politiska arbetet all min tid och kraft.
2. Privat brev i författarens arkiv
3. Det finns en intressant skildring av hur detta kvalitetsbegrepp utvecklades i Thedvall (2005)
4. Betänkanden inom områden där EP har medbestämmanderätt skall skrivas i legislativt format, dvs som lagtekst och ändringar av lagtekst medan andra betänkanden kan skrivas i vanligt format. I EP rådde politisk oenighet om riktlinjebetänkandets status, men juristerna bestämde att det skulle bedömas som legislativt.
5. Rapportören i ECOSOCs sysselsättningskommitté Koryfidis tog in det i sitt förslag till betänkande. I Regionskommittén lades att tilläggsförslag av Hjälm och Norrman till Haijanens betänkande. Inget av initiativen tycks dock ha överlevt i den fortsatta processen.

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 konjunkturen 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 uden for 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.

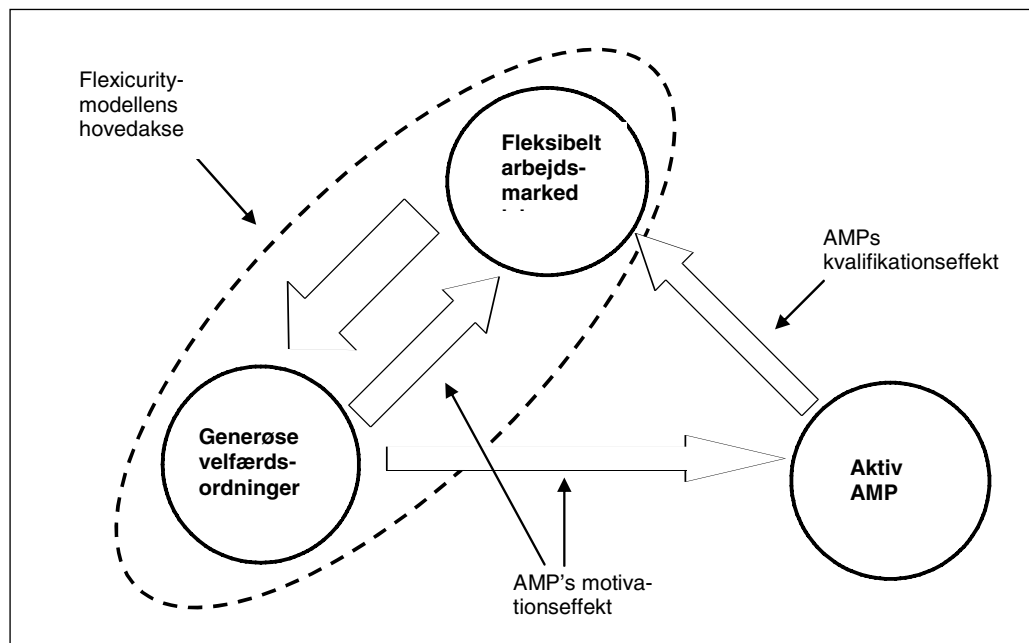
Op mod en fjerdedel af de beskæftigede bliver hvert år berørt af ledighed og modtager derfor dagpenge eller kontanthjælp. Men af de ledige finder størsteparten selv tilbage til et nyt job. Resten kommer i målgruppen for den aktive arbejdsmarkedspolitik, som – ideelt set – sørger for at de atter kommer 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 markedsøkonomiers 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 vikarsætninger 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 forbeholdt det hollandske arbejdsmarked. Ønsket om at kombinere fleksibilitet og sikkerhed kan også tydeligt genfindes i policy-diskursen 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 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 arbejdsledsløshedsunderstøttelse på et højt niveau i international sammenhæng, og for dem der ikke er arbejdsledsløshedsforsikrede, 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 beskæftigelses-sikkerhed). 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 *arbejdsmarkedsmodel*, 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 social systemer kun opstår, hvis der er tilstrækkelig sikkerhed for den enkelte (Schmid & Schömann, 2004). Såkaldte '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.
- *Lønfleksibilitet* 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.
- *Beskæftigelsesikkerhed*, 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				
Lønfleksibilitet				

Kilde: Wilthagen & Tros, 2004: 171.

arbejdsmarkedsregimer. Vi bruger skemaet i sidstnævnte betyding.

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 udsendt 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 rådighedsstramminger og aktiveringspligt. Det er imidlertid ikke altid helt nemt at kombinere et fokus på en forbedret erhvervs- og arbejdssevne 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 politiksiden 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. Struktureformen 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 beskæftigelsessikkerhed 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-ef-fektivt 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 arbejdsløshed (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 inddæmmet 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 aktiveringsstrategi 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 hævdet, 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, erhvervs erfaring m.v.) end *viljen* (økonomiske incitamenter) 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 aktivisering 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 væsentligt 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 beskæftigelses sikkerhed 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 beskæftigelses sikkerhed frem for job sikkerhed. Dette er navnlig vanskeligt i en situation med stigende beskæftigelses *usikkerhed* som følge af udflytningen af jobs. Svaret herpå er næppe krav om øget ansættelses beskyttelse, men nærmere krav om højere beskæftigelses sikkerhed 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 ansættelses sikkerhed ikke giver sig udslag i øget ansættelses *utryghed* 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*«, Djøef-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.
- Torfig, J. (2004): Det stille sporskifte i velfærdsstaten – en diskursteoretisk beslutningsprocesanalyse, Aarhus: Magtudredningen.
- Wilhagen, T (1998): *Flexicurity – A new paradigm for labour market policy reform?*, Berlin: WZB Discussion Paper, FSI, 98-202.
- Wilhagen, 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.
- Wilhagen, 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.
- Wilhagen, 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.

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 kontrol tilsyneladende 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 trykedsbehov. 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 overenskomstsyste-
'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.

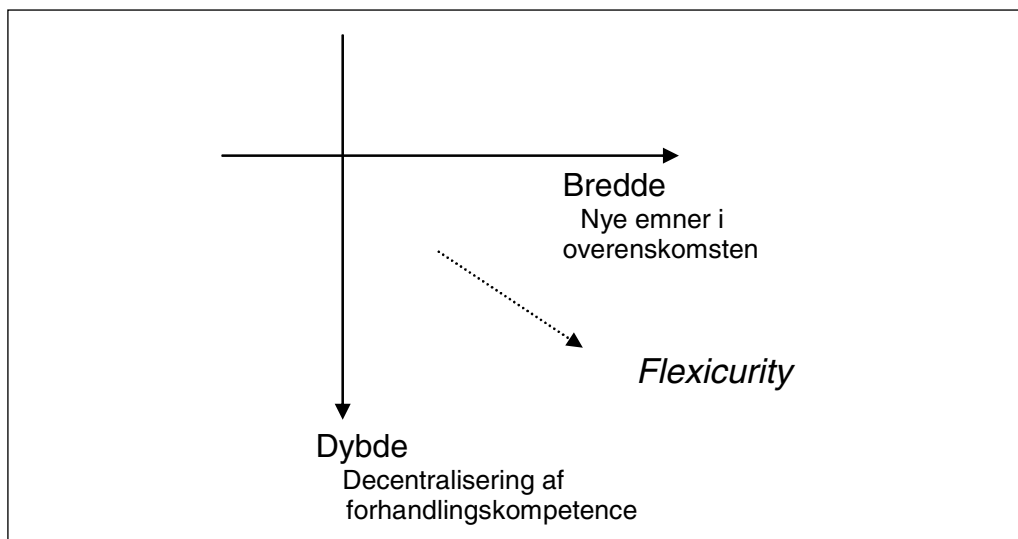
Figur 1 illustrerer, hvordan både en øget dybde og en øget bredde i kollektive overenskomster baner vejen for at skabe flexicurity på det danske arbejdsmarked.

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. Flexibel 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 kvalifikationer 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 karriereløb, 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 virksomhed, 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 overenskomstsyste-met 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 Wilt-hagen et al. (2003)/Wilt-hagen 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 koordinat-ion' 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 overenskomstsyste-met og det politiske system⁹.

Den vertikale koordinering

Med et fokus på koordineringen af forhandlingsforløb mellem niveauer har Traxler (1995) karakteriseret decentralisering af forhandlingskompetencer 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 forhandlingskompetence 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 forhandlingskompetencer 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 forhandlingspil, 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 forhandlingsniveauer formår at udvikle forhandlingsstrukturer og en forhandlingskultur, der netop komplementerer de centrale forhandlingsspil (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 forhandlingsdagsorden 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 arbejdsmarkedsbase-rede 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 efterlønnsreformen. 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 nås 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 i 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 overenskomstsyste- met 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

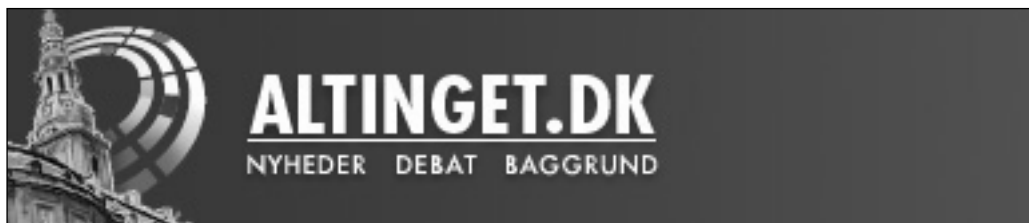
- Albæk (2005) »Fleksibilitet og sikkerhed – overvejelser om dansk arbejdsmarkedspolitik« i *Flexicurity – Udfordringer for den danske model*. København: Beskæftigelsesministeriet.
- Andersen, S.K. (2004) »Indflydelse på virksomheder« i Ove K. Pedersen (red.) *HK som politisk organisation*. København: HK.
- Andersen, S.K. og M. Mailand (2005) »Flexicurity og det danske arbejdsmarked – Et review med fokus på overenskomstsyste- met« 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.
- Ilse, 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.
- Wilhagen, T. & F. Tros (2004) The concept of 'flexicurity': a new approach to regulating employment and labour markets. *Transfer* 2/04
- Wilhagen, 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. Wilhagen 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 virksomhedseks-tern 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.



Politisk interesseret?

Læs netavisen Altinget.dk

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

Altinget | Christiansborg, Altinget | Fødevarer, Altinget | Miljø,
Altinget | Sundhed og fra september Altinget | 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

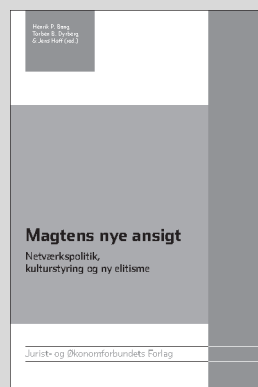
Magtens nye ansigt

Netværkspolitik, kulturstyring og ny elitisme

Af Henrik P. Bang, Torben B. Dyrberg & Jens Hoff (red.)

I denne bog har en gruppe forskere sat sig for at vise, at magt ikke bare er negativ og handler om tvang, men også har et smilende ansigt, der trænger stadig dybere ind i det politiske og sociale liv.

Bogens afsæt er den strandede diskussion omkring den danske Magtudredning, om et Danmark hvor demokratiet enten hævdes at være »stærkt« og have det ufatteligt godt, eller postuleres at være sat ud af kraft af »magtkabaler« på Christiansborg samt af en rå og begærlig økonomisk magts dulte virke.



1. udgave 2005
296 sider – hæftet
Pris: kr. 360,00 (inkl. moms)



Jurist- og Økonomiforbundets Forlag

Lyngbyvej 17 · Postboks 2702 · 2100 København Ø
Telefon 39 13 55 00 · Fax 39 13 55 55 · e-mail forlag@djoef.dk