

Ruth Emerek

Nationale handlingsplaner for beskæftigelsen – set i et ligestillingsperspektiv

Den danske regering har siden 1998 årligt afleveret en national handlingsplan for beskæftigelsen til Det Europæiske Råd. Ifølge Amsterdamtraktaten skal de nationale beskæftigelsespolitikker samordnes og gensidig overvåges.¹ Til dette formål er der udarbejdet en procedure (kaldet Luxembourg-proceduren), der indeholder følgende trin:

- Rådets fastlæggelse af retningslinier for beskæftigelsen,
- Medlemsstaternes svar på disse retningslinier i form af en national handlingsplan, den såkaldte NAP,
- Rådets undersøgelse af de nationale handlingsplaner, der publiceres i den såkaldte 'Joint Employment Report',
- Kommissionens anbefalinger mht. generelle retningslinier for beskæftigelse og Kommissionens landespecifikke anbefalinger. De generelle retningslinier indeholder fire søjler, der i dansk terminologi hedder²: (1) Forbedring af beskæftigelsesegnetheden, (2) Udvikling af iværksætterkultur og lokal jobskabelse, (3)

Forbedringer af virksomhedernes og de ansattes tilpasningsevne og (4) Styrkelse af ligestillingspolitikken.

Selvom disse handlingsplaner primært udarbejdes som et led i den fælles europæiske beskæftigelsesstrategi, er det vigtigt også at diskutere dem og retningslinierne for dem i Danmark. De *har* betydning for udformningen og prioriteringen af den danske beskæftigelsespolitik – og i denne sammenhæng også for den danske ligestillingspolitik.

Handlingsplaner og ligestilling

I de første danske handlingsplaner var det så som så med selve forståelsen af ligestillingsproblematikken. Fx kunne man i handlingsplanen fra 1998 læse at

»Lov om ligeløn til mænd og kvinder bestemmer endvidere, at der ikke må finde lønmæssig forskelsbehandling sted« (NAP 1998, afsnit 2.4.1),

og i beskæftigelsesplanen for 2000 sammenblandes formel og reel ligestilling stadi- gigt:

»Princippet om lige muligheder for mænd og kvinder (mainstreaming) er integreret i den danske lovgivning inden for arbejdsmarked- og skatteområdet, idet lovgivningen er individbaseret ... Der udgår ikke fra lovgivningen negative incitament og/eller forskelsbehandling omkring deltagelse på arbejdsmarkedet. Den høje dækningsgrad for institutionspladser til børn er også baggrund for, at erhvervs- og beskæftigelsesfrekvenserne for både mænd og kvinder er blandt de allerhøjeste i en international sammenligning« (NAP 2000, afsnit 1.3.4).

Det er blevet bedre – meget bedre. Den sidste handlingsplan fra 2001 er opmærksom på, at der kan være forskel mellem formel og reel ligestilling, og de nye ligestillingsinitiativer i forbindelse med den nye ligestillingslov nævnes også direkte:

»I maj 2000 blev der vedtaget en ny ligestillingslov, ifølge hvilken alle offentlige myndigheder fremover skal mainstream al planlægning og forvaltning. Der kan derfor fremover forventes et øget og mere synligt køns- og ligestillingsperspektiv i den danske beskæftigelsespolitik« (NAP 2001, 6).

Der er dog stadig et stykke vej endnu, selv om der i handlingsplanen fra 2001 er mere fokus på ligestilling end tidligere. Kønnen er nu medtænkt, for så vidt det drejer sig om søjlen med styrkelse af ligestillingspolitikken – men praktisk talt fraværende i de øvrige søjler, selvom mainstreaming jo faktisk betyder, at også politikken i søjlerne uden for den specielle søjle om styrkelse af

ligestillingspolitikken skal vurderes ud fra et ligestillingsperspektiv. Den danske beskæftigelsespolitik er desværre forsat temmelig kønsblind.

EU og ligestilling

Amsterdam-traktaten har et højt beskæftigelsesniveau som målsætning, og ved Lisabon-topmødet i marts 2000 blev der for første gang sat kvantitative mål for beskæftigelsen i udviklingen af en aktiv beskæftigelsespolitik i EU: Beskæftigelsesfrekvensen skal øges fra 61% i 2000 til tæt på 70% i 2010, og antallet af kvinder i beskæftigelse skal øges fra 51% til 60% i samme periode. Der skal dog tages hensyn til, at udgangspunktet i medlemslandene er forskelligt³. Samtidig opfordres der til

»fremme af alle aspekter af lige muligheder, herunder mindskelse af kønsarbejdsdelingen på arbejdsmarkedet, og bedre muligheder for at forene arbejde og familie, navnlig ved at fastsætte en ny benchmark for bedre muligheder for børnepassning«⁴.

Danmark har ingen problemer med at imødekomme de kvantitative mål for beskæftigelse fra Lisabon-mødet. Siden anden verdenskrig har den samlede erhvervsfrekvens i Danmark været næsten konstant med en svagt stigende tendens. Den høje erhvervsfrekvens er dog alene blevet fastholdt gennem kvindernes stigende erhvervsdeltagelse; mændenes erhvervsfrekvens er nemlig faldet gennem hele perioden. Ved årtusindskiftet var kvinderne i næsten lige så stort omfang som mændene erhvervsaktive og i beskæftigelse. De seneste opgørelser viser en samlet beskæftigelsesrate på 74% med 78% for mænd og 70% for kvinder i aldersgruppen 16-66 år (Danmarks Statistik

2001a). Arbejdsløsheden er lav, men højere for kvinder (4,6%) end for mænd (3,9%). De danske kvinder har en af de højeste erhvervs- og beskæftigelsesfrekvenser i verden, og deres beskæftigelsesfrekvens er især høj (80% eller mere) i aldersgruppen 30-49 år, hvor mange af dem samtidig har ansvar for børn.

Danmark har heller ikke så store problemer med at imødekomme behov for børnepasning uden for familien. Derimod kniber det tilsyneladende mere med en forståelse af, hvad det betyder at fremme alle aspekter af lige muligheder, som det anbefales i retningslinierne fra Lissabon-topmødet.

Den danske regerings beskæftigelsesmål – mainstreaming?

Den danske regering havde allerede i 1998 ud fra økonomiske overvejelser og skrækscenarierne om de små årgange selv sat mål om, at antallet i beskæftigelse skulle stige med 200.000 personer frem til år 2005, således at den samlede beskæftigelsesrate ville blive ca. 77% i 2005. Erhvervsfrekvensen skulle stige til 81% (NAP 1998, afsnit 1.3). Dette er i en senere handlingsplan (fra 2000) blevet revideret til en stigning på 80.000 personer i samme periode – og i handlingsplanen fra 2001 igen revideret til en stigning på 100.000 personer fra 2000 til 2010, svarende til en stigning i beskæftigelsesfrekvensen til næsten 76%.

Dette mål er allerede opfyldt for de fleste aldersgrupper, nemlig for kvinder fra 25-54 år og mænd fra 20-59 år, dvs. undtagen de yngste (der er under uddannelse), og de ældste (der har trukket sig tidligt tilbage fra arbejdsmarkedet) (Danmarks Statistik 2001a).

Men hvor vil regeringen hente tilvæksten

til arbejdsstyrken? Ifølge handlingsplanen fra 2001 skal en god del af stigningen komme fra personer over 50 år. Beskæftigelsesfrekvensen skal øges fra ca. 75% i 2000 til ca. 79% i 2010 for de 50-59 årige og fra 27% til ca. 35% for de 60-66 årige. Samtidig skal arbejdsmarkedet være mere rummeligt:

»Så mange personer som overhovedet muligt skal kunne fastholde eller opnå beskæftigelse på det ordinære arbejdsmarked, også personer med svagere forudsætning end gennemsnittet« (NAP 2001, 19).

Integrationen af de etniske minoriteter på arbejdsmarkedet skal også styrkes:

»I strategien indgår en række initiativer, der skal medvirke til en realisering af en målsætning for 2010 om forøgelse af indvandrernes erhvervsfrekvens fra nuværende 57% til 65%« (NAP 2001, 22).

Regeringen ønsker primært en beskæftigelsesfremgang i den private sektor. I handlingsplanen for 2000 hedder det, at væksten i den offentlige sektor skal dæmpes sammenlignet med tidligere år, og det nævnes direkte, at et kritisk punkt i beskæftigelsesstrategien er, om det vil være muligt at opnå den nødvendige vækst i arbejdsstyrken (NAP 2000, afsnit 1.2).

I modsætning til målene fra Lissabonmødet skelnes der i den danske målsætning ikke mellem kvinders og mænds beskæftigelsesgrad. Hvorfor egentlig ikke? Det er underligt, at alder og etnicitet, men ikke køn, medtænkes i den danske beskæftigelsespolitik – især fordi erhvervsaktiviteten og derfor forsørgelsesgrundlaget for velfærdsstaten Danmark alene er fastholdt på grund af kvindernes stigende erhvervsfre-

kvens. Hvorfor medtænkes kønnet så ikke i handlingsplanerne? Tages kvinders fulde beskæftigelse da for givet? Måske har netop den kraftige stigning i kvindernes erhvervsaktivitet bidraget til kønsblindheden i beskæftigelsespolitikken, men kønsblindheden kan samtidig være betinget af, at den danske diskussion af lige ret for kvinder og mænd er baseret på enshed, homogenitet og lighed mellem de to køn, hvorimod den danske forståelse af etnicitet er baseret på forskel, inhomogenitet og særegenhed mellem etniske og danske.

Mainstreaming består imidlertid ikke i at lade som om der ikke er to køn – tværtimod. Regeringen *kan ikke* være uvidende om, at de største kønsforskelle i beskæftigelsesfrekvensen findes netop i de grupper, hvor man vil øge beskæftigelsen. Blandt etniske minoriteter er kønsforskellen især stor hos indvandrere fra de ikke vesteuropæiske lande, som udgør størstedelen af indvandrerne i den erhvervsaktive alder. Høj erhvervsfrekvens er samtidig ikke ensbetydende med en høj beskæftigelsesgrad for disse grupper. Beskæftigelsesgraden for alle indvandrere var ved årtusindeskiftet lav sammenlignet med beskæftigelsesgraden for resten af befolkningen, nemlig 43% for kvinderne og 56% for mændene (Danmarks Statistik 2001b).

De generelle beskæftigelsesmål for personer over 50 år er allerede opfyldt for mændene. En væsentlig del af tilvæksten, især blandt de 50-59 årige, hvor mændene fortsat har en relativt høj erhvervsaktivitet, skal derfor hentes ved, at kvinderne i denne aldersgruppe i højere grad fastholdes på arbejdsmarkedet. Denne aldersgruppes nuværende relativt lave beskæftigelsesfrekvens kan selvfølgelig alene være et resultat af regeringens tidligere politik med tilbud om overgangsydelser og efterlønsordninger, men samtidig også være tegn på, at

en stor andel af kvinderne reelt er slidt op på grund af dobbeltarbejdet. I så fald kan det også blive vanskeligt at fastholde de meget erhvervsaktive kvinder, der i perioden frem til 2010 kommer i alderen 50-66 år.

Heller ikke strategien, at væksten i den offentlige sektor skal dæmpes, diskuteres i et kønsperspektiv, selv om ca. halvdelen af kvinderne i dag er ansat i den offentlige sektor (Danmarks Statistik 2001a), samtidig med at unge kvinder fortsat uddanner sig til ansættelse i den offentlige sektor. Hvordan man fra regeringens side egentlig forestiller sig, at beskæftigelsen under disse vilkår skal fastholdes, er ganske uklart. Det kniber således med at leve op til de generelle retningslinier for styrkelse af ligestillingspolitikken, specielt i forhold til at mainstream de politiske mål. Men som her vist kunne det faktisk være hensigtsmæssigt at medtænke kønsforskellene i strategierne og handlingsplanerne, og som pålagt fra EU i de generelle retningslinier, at mainstream politikken – dvs. at vurdere de forskellige politiske mål og midler i et kønsperspektiv – også uden for selve ligestillingsøjlen.

Barselsorloven

Det nye forslag om en forlængelse af barselsorloven nåede ikke med i Handlingsplanen for 2001. Et væsentligt problem for regeringen må være, at en forlængelse af barselsorloven med et halvt år til vil betyde en reduktion i den faktiske arbejdsstyrke på omkring 30.000 personer om året. Aldersgruppen med de potentielle og faktiske forældre er nemlig de flittigste på arbejdsmarkedet. Regeringen må derfor finde yderligere ressourcer, hvis beskæftigelsesmålet skal opfyldes, samtidig med at barselsorloven forlænges.

Baggrunden for den høje erhvervs- og beskæftigelsesaktivitet blandt generationen, der samtidig er forældre, er ifølge handlingsplanen fra 2000 den høje dækningsgrad af institutionspladser. Spørgsmålet er dog, om en del af forklaringen ikke snarere er, at man reelt er havnet i den situation i Danmark, at en enkelt lønindkomst ikke er tilstrækkelig til at forsørge en børnefamilie. Det har jo ikke været uden betydning, at skattetrykket er blevet mere end fordoblet samtidig med kvindernes indtrængning på arbejdsmarkedet.

Ændringen i fordeling af erhvervsarbejdet mellem kønnene fra ene-forsøger familien som dominerende til to-forsøgerfamilien har endvidere reelt betydet, at den ugentlige erhvervs-arbejdstid er steget med mere end 50% for familien. Og så kan man vel nok modsat spørge, om den høje institutionsdækning fortsat er tilstrækkeligt til at sikre ordentlige vilkår for børnefamilien – og dermed en fastholdelse eller stigning i fertiliteten.

Hvis fertiliteten ikke er tilstrækkelig høj, reproducerer befolkningen ikke sig selv, og så bliver der først problemer med forsørgelsesgrundlaget for velfærdsstaten. Gennemsnitsalderen må jo samtidig forventes at stige, og de flere og flere ældre skal så forsørges af relativt færre unge. Man må derfor i beskæftigelsespolitikken tænke endnu længere end til 2010 og gøre det endnu mere attraktivt at blive og være forældre, fx ved at gøre det muligt i højere grad at fordele arbejdsindsatsen over livet. Ellers er risikoen, at den høje erhvervsaktivitet vil medføre en lavere fertilitet, eller at arbejdskraften faktisk nedslides, så den vanskeligt kan fastholdes på arbejdsmarkedet så længe som i dag. Mange af de kvinder, der i dag har forladt arbejdsmarkedet, har jo faktisk været deltidsarbejdende, medens de har haft små børn.

Det er klart at den unge generation må

kompenseres for deres store flid på arbejdsmarkedet. Barselsorloven skal selvfølgelig forlænges, og bedre børneorlovsordninger må indføres for de unge med den ekstremt høje beskæftigelsesfrekvens. Men det er samtidig vigtigt, at lovgivningen herom mainstreames; at det vurderes, hvad en forlængelse vil betyde for ligestilling af kønnene. Erfaringerne viser, at kun en forsvindende del på omkring 2% af fædrene i dag deler barselsorloven med moderen, og kun en lidt større andel deler orloven til børnepasning. Det er derfor vigtigt, at fædrenes sikres en reel del af disse orlovsperioder, også for at forhindre, at de unge kvinder ikke i endnu højere grad end i dag ender i den såkaldte 'orlovsfælde'.

Styrkelse af ligestillingspolitikken

I handlingsplanen for 2001 er hovedvægten i søjlen om styrkelse af ligestillingspolitikken på uligelønnen og kønssegregeringen. Der er derimod mindre fokus på kønsforskellene i arbejdsløsheden og problemer, der er bundet til sammenhænge mellem køn, etnicitet, alder og uddannelse. En væsentlig anden mangel er en vurdering af, om fleksibiliseringen af arbejdslivet, den såkaldte modernisering af arbejdets tilrettelæggelse, kan have en forskellig betydning for kvinder og mænd. Der er overhovedet ingen mainstreamingsvurdering af søjlen om forbedring af virksomhedernes og de ansattes tilpasnings-evne, og ingen tanker om, hvordan det kan sikres, at begge køn får del i den nødvendige efteruddannelse og kompetenceudvikling.

Det er dog helt klart, at retningslinierne påvirker den danske beskæftigelsespolitik. Anbefalingerne for 2001 specielt til Danmark på baggrund af konklusionen i Europa-Kommisionens *Joint Employment Report 2000* lyder:

- »1. *pursue further and closely monitor implementation of ongoing reforms to reduce the overall fiscal pressure on labour, in particular, the tax burden on low incomes;*
2. *increase incentives to take up, or remain in, employment and continue closely reform of early retirement and leave schemes in the light of the need to increase labour supply;*
3. *continue efforts to develop a more substantial mainstreaming approach and a comprehensive strategy for reducing the current levels of occupational segregation in the labour market*« (Europa-Kommissionen 2000b).

Arbejdsministeren har sat et arbejde i gang med at afdække problemerne vedrørende segregering, fordi EU i de sidste år har anbefalet Danmark at reducere kønssegregeringen på arbejdsmarkedet. Mainstreaming er langsomt ved at blive en del af beskæftigelsespolitikken – selv om der, som jeg her har vist, endnu er lang vej at gå. Et fromt ønske vil være, at regeringen vil tage henstilling nr. 3 fra Rådet lige så alvorligt, som man i øjeblikket tager de to øvrige henstillinger, og at de fremtidige NAP'er vil tage mainstreamingen mere alvorligt – både for beskæftigelsespolitikken og ligestillingens skyld. Og så ville det vel egentlig klæde dansk beskæftigelsespolitik, at vi mainstreamede af os selv og ikke skulle mindes om det fra EU.

Noter

1. Samordningen af medlemslandenes beskæftigelsespolitik er en direkte udløber af hvidbogen *Vækst, Konkurrenceevne, Beskæftigelse – Udfordringer og veje ind i det 21. århundrede*. I Udenrigsministeriets særtryk af lovforslag L2 vedrørende Danmarks ratifikation af Amsterdam-traktaten, fremsat for Fol-

ketinget d. 7 oktober 1997 hedder det på side 5 om beskæftigelsen blandt andet:

»Det Europæiske råd vil hvert år vurdere beskæftigelsessituationen i Europa på baggrund af en fælles rapport herom fra Rådet og Kommissionen. På baggrund af Det Europæiske Råds konklusioner på dette punkt vedtager Rådet retningslinier, som de enkelte medlemslande skal tage hensyn til i deres nationale beskæftigelsespolitikker. Disse retningslinier skal være i overensstemmelse med de af rådet vedtagne overordnede retningslinier for medlemsstaternes og Fællesskabets økonomiske politik.

Medlemsstaterne skal herudover årligt rapportere til Rådet og Kommissionen om deres foranstaltninger til gennemførelse af deres beskæftigelsespolitikker. Rådet kan på baggrund af de vedtagne retningslinier med kvalificeret flertal rette henstilling til medlemslandene.«

2. Den danske oversættelse af 'employability, entrepreneurship, adaptability and equal opportunity', i *Danmarks nationale handlingsplan for beskæftigelse 2001*, Arbejdsministeriet og Økonomimisteriet, juli 2001.
3. Formandskabets Konklusioner, Det europæiske Råd i Lissabon den 23 og 24 Marts 2000 – punkt 30.
4. Formandskabets Konklusioner, Det europæiske Råd i Lissabon den 23 og 24 Marts 2000 – punkt 29.

Litteratur

- Danmarks Statistik (2001a): *RAS, Statistiske Efterretninger*, Arbejdsmarkedet 2001:23.
- Danmarks Statistik (2001b): *RAS, indvandrere, efterkommere og indfødte, Statistiske Efterretninger*, Arbejdsmarkedet 2001:22.
- Europa-Kommissionen (1994): *Vækst, Konkurrenceevne, Beskæftigelse – Udfordringer og veje ind i det 21 århundrede*, Hvidbog, Luxembourg.
- Europa-Kommissionen (2000a): *Joint Employment Report 2000*, findes på nettet via: <http://www.europa.eu.int>

- Europa-Kommissionen (2000b): *Councils Recommendations of 19 January 2001* findes på nettet via: <http://www.europa.eu.int>
- (NAP 1998) Arbejdsministeriet og Økonomiministeriet (1998): *Danmarks nationale handlingsplan for beskæftigelse 1998*, findes på nettet: <http://www.am.dk/publikationer>.
- (NAP 2000) Arbejdsministeriet og Økonomiministeriet (2000): *Danmarks nationale handlingsplan for beskæftigelse 2000*, findes på nettet: <http://www.am.dk/publikationer>.
- (NAP 2001) Arbejdsministeriet og Økonomiministeriet (2001): *Danmarks nationale handlingsplan for beskæftigelse 2001*, findes på nettet: <http://www.am.dk/publikationer> (sidehenvisningerne her er dog til bogudgaven).
- Udenrigsministeriet (1997): *Særtryk af lovforslag L2 vedrørende Danmarks ratifikation af Amsterdam-Traktaten*, fremsat for Folketinget d. 7 oktober 1997.

Ruth Emerek er cand.stat. og lektor ved Aalborg Universitet, Institut for Historie, Internationale Studier og Samfundsforhold. Hun arbejder primært med beskæftigelse, køn og indvandrere og er medlem af EU-netværket EGGE (Expert Group on Gender and Employment). Netværkets arbejde findes på nettet: <http://www.umit.ac.uk/management/ewerc/>
e-mail: emerek@humsamf.auc.dk