

# Flexicurity

## – afklaring af et begreb i bevægelse

*Thomas Bredgaard, Flemming Larsen & Per Kongshøj Madsen*

Flexicurity er et begreb på vandring. Det blev opfundet i Holland i midten af 1990'erne og er siden blevet en samlebetegnelse for det danske arbejdsmarkedssystem. Aktuelt er opnåelse af flexicurity blevet til topprioriteten for EU-kommissionens forsøg på reformer af arbejdsmarkedsområdet. Dermed bliver det et begreb, som alle medlemslande er tvunget til at forholde sig til. Flexicurity er med andre ord en retorisk succes. I denne artikel beskriver vi begrebets vandring fra Holland over Danmark til toppen af den europæiske politiske dagsorden.

Den politiske omfavnelser af flexicurity indebærer imidlertid en risiko for at begrebet udvandes og bliver meningsløst. Vi diskuterer derfor forskellige definitioner af flexicurity for at opnå en større klarhed over, hvad der bør og kan forstås ved flexicurity. Til slut giver vi et bud på en ny forståelse af flexicurity som analytisk begreb.

### Et begreb på vandring

Flexicurity markedsføres aktuelt i ind- og udland som en sikker vindingsag, der forener tidligere modstridende interesser og hensyn. I det følgende beskriver vi, hvordan begrebet opstod under nogle ganske bestemte forudsætninger i Holland i midten af 1990'erne og siden er spredt til Danmark og derefter til resten af Europa. Den massive interesse for det danske eksempel på flexicurity kunne foranledige til at tro, at flexicurity er lig Danmark, og at Danmark er lig flexicurity. Ved at følge i fodsporene på flexicurity påviser vi, hvordan begrebet tværtimod har forskellige betydninger og historiske rødder.

### De hollandske rødder

På trods af mange forsøg på at tage æren for at have opfundet flexicurity-begrebet kan det slås fast, at det stammer fra Holland. I

Holland var der indtil midten af 1990'erne, i modsætning til Danmark, et ganske restriktivt afskedigelsessystem for ordinært ansatte. Arbejdsgiverne skulle bede om tilladelse til afskedigelser ved enten det lokale AF-kontor (Centres for Work and Income) eller det lokale retssystem. De medvirkede samtidig i langt højere grad end danske arbejdsgivere til finansieringen af dagpengesystemet gennem betaling af sociale bidrag. Systemet medførte, at virksomhederne søgte at skabe fleksibilitet i arbejdskraftanvendelsen ved at hyre løstansatte medarbejdere på midlertidige kontrakter. Disse 'atypiske' medarbejdere havde generelt et lavere niveau af social sikkerhed (f.eks. ret til dagpenge, pension, ferie) og en lavere jobsikkerhed end ordinært ansatte.

I 1995 blev en ny tilgang til fleksibilitet og sikkerhed sat på den politiske dagsorden

i Holland. I et memorandum med titlen *Fleksibilitet og Sikkerhed* satte den daværende arbejdsminister for Arbejderpartiet, Ad Melkert, bevidst begrebet op som målsætning. Hensigten var at modificere ansættelsesbeskyttelsen for personer i standardkontrakter og forbedre sikkerheden for vikariansatte. Det var imidlertid ikke før 1999, at disse målsætninger blev til lovgivning. Pointen i lovgivningen var netop at rette op på ubalancen mellem et ufleksibelt arbejdsmarked for kernearbejdskraften og en usikker arbejdsmarkeds-situation for periferiarbejdskraften. Afskedigelsesbeskyttelsen for ordinært ansatte blev modificeret, systemet med tilladelser for vikariansættelser blev afskaffet, og ansættelsesbeskyttelsen for atypiske medarbejdere blev styrket. En væsentlig hensigt var at fremme en udvikling fra jobsikkerhed til beskæftigelsesikkerhed, særligt gennem en mere aktiv arbejdsmarkedspolitik (for en mere detaljeret beskrivelse, se Wilthagen 1998; Wilthagen & Tros 2004, Wilthagen 2005).

Når det gælder forskningsrødderne til flexicurity, kan de også først findes i Holland. I relation til den hollandske politik på området, har især Ton Wilthagen og kollegaer arbejdet med at finde nogle generelle karakteristika omkring flexicurityarrangementer, som vi skal se nærmere på senere i artiklen. Wilthagen har blandt andet beskrevet de væsentligste forudsætninger for udviklingen af flexicurity-politikker. Det drejer sig om: (1) Traditioner og arenaer for *koordinati-on, konsultation og forhandling*, således at der kan opnås afbalancerede løsninger, der tilfredsstillende de væsentligste aktører; (2) Et tilstrækkeligt niveau og klima af *gensidig tillid* mellem arbejdsmarkedets parter (lønmodtagere og arbejdsgivere, som indgår byttehandler mellem fleksibilitet og sikkerhed); (3) *decentralisering* af arbejdsmarkedspolitikken, som sikrer lokale og skræddersyede flexicurity-løsninger, dog under forudsæt-

ning af central koordinering; (4) bestemte *arkitekter* som er villige til at tage føringen og lancere generelle problemdefinitioner og politikammer; (5) en følelse af *krise* som nødvendiggør handling; (6) et *relativt højt niveau* af fleksibilitet og sikkerhed på forhånd, hvilket gør det muligt at forhandle om 'mere-eller-mindre' frem for 'enten-eller', og endelig (7) evnen til at føre *anti-cykliske politikker* eftersom lavkonjunktur vil sætte kravet om fleksibilitet højest på dagsordenen, og omvendt under højkonjunktur (Wilthagen & Tros 2004, 178ff.). Det kan naturligvis diskuteres om disse betingelser for fremkomsten af flexicurity er generelle eller specifikke for den hollandske situation. Ikke desto mindre er Wilthagens oprindelige forståelser af flexicurity, dels som en bevidst politisk strategi (jf. Holland), og dels som en bestemt tilstand på arbejdsmarkedet (jf. Danmark) blevet ukritisk adopteret af den Europæiske Kommission. Som vi skal se senere, lader det ikke til at bekymre Kommissionen eller embedsmændene i EU, at der har været særlige historisk-institutionelle forudsætninger til stede under udviklingen af hollandsk (eller dansk) flexicurity, som vanskeligt kan genfindes eller lade sig overføre til andre europæiske lande.

Det er således i Holland, at man kan finde de første politiske initiativer målrettet flexicurity, ligesom det er her, at man forskningsmæssigt forsøger at tilnærme sig mere præcise definitioner på begrebet. Det er imidlertid efterfølgende i Danmark, at flexicurity-begrebet for alvor slår igennem. Det sker i udgangspunktet som en systembeskrivelse og udvikler sig efterfølgende til et "skoleeksempel" på, hvordan flexicurity med fordel kan skabe et velfungerende arbejdsmarked og en konkurrencedygtig økonomi. I det følgende skal vi se nærmere på, hvordan flexicurity vandrede ind i dansk politik og forskning.

## En dansk øjenåbner

De første eksplicite referencer til den særlige balance mellem fleksibilitet og sikkerhed i Danmark stammer fra en publikation fra Arbejdsministeriet fra 1999. Heri beskrives den såkaldte 'gyldne trekant' bestående af et fleksibelt arbejdsmarked, et generøst dagpengesystem og en aktiv arbejdsmarkedspolitik (Arbejdsministeriet 1999). Begrebet flexicurity bliver dog ikke benyttet eksplicit. Samme år forfatter Per Kongshøj Madsen en publikation til den Internationale Arbejdsorganisation (ILO) med titlen (egen oversættelse): *Fleksibilitet, sikkerhed og arbejdsmarkedssucces* (Madsen 1999). I en række senere publikationer benytter Kongshøj Madsen eksplicit begrebet flexicurity, som en samlebetegnelse for den danske arbejdsmarkedsmodel (Madsen 2002).

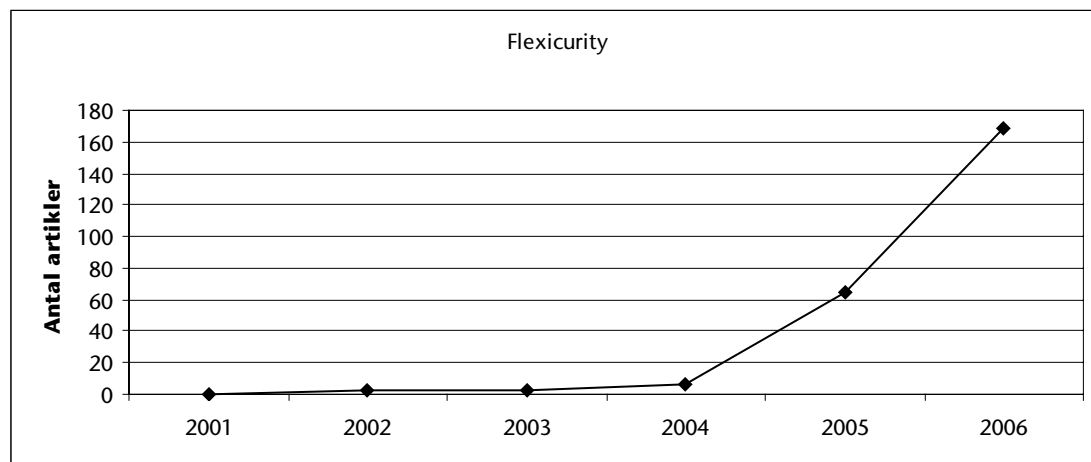
Det er dog først fra omkring 2004 at flexicurity også bliver en del af den politiske og offentlige sprogbrug. Dette afspejles i opgørelsen nedenfor.

At det netop er i 2004 at referencerne til flexicurity starter deres himmelfart hænger formentlig sammen med flere faktorer.

Internationalt begynder den danske kombination af et fleksibelt arbejdsmarked og høj social sikkerhed at blive synonym med den bedste form for flexicurity praksis (jf. bl.a. OECD 2004, kapitel 2). Det sætter sine spor i den danske diskussion, hvor OECD's blåstempling af modellen utvivlsomt styrker den nationale udbredelse af begrebet. Opmærksomheden bliver ikke mindre af, at Statsminister Anders Fogh Rasmussen på Venstres landsmøde i november (med opsmøgede ærmer og uden manuskript) udtaler følgende:

*"International sammenhæng har vi et meget fleksibelt arbejdsmarked. Det er faktisk højt berømmet, 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 [...] Sådan kan det kun være, fordi vi også har en meget høj grad af social sikkerhed. At vi har arbejdsløshedsunderstøttelse på et højt niveau i international sammenhæng, og for dem der ikke er arbejdsløshedsforsikrede, er der kontanthjælp på et ganske højt*

Figur 1. Antal referencer til 'flexicurity' i dagbladene, 2001-2006



Kilde: [www.informedia.dk](http://www.informedia.dk). Infomedia dækker 75 dagblade (landsdækkende, regionale og lokale), men ikke de elektroniske medier.

*niveau [...] Vi havde EU-topmøde forleden. Der havde jeg lejlighed til at fortælle lidt om det. Den drøftelse foregik jo på engelsk. Jeg kombinerede de to ord og sagde, at vi har 'flexibility' og 'security', og så kaldte jeg den danske model for 'flexicurity'. Det er godt, for på fransk hedder det 'flexicurité'."*

Selvom ophavsretten til begrebet flexicurity ikke tilfalder Anders Fogh Rasmussen, er der ingen tvivl om, at regeringens, herunder Beskæftigelsesministerens, gentagne referencer til flexicurity medvirker til den massive opmærksomhed omkring begrebet. Flexicurity har på relativ kort tid opnået status som et plus-ord, der bør forsvares og bevares ved enhver given lejlighed. Dette gælder uanset, om man politisk befinder sig på højre eller venstre side af folketings salen. I en dansk sammenhæng er flexicurity navnlig blevet forstået som en kombination af: (1) et fleksibelt arbejdsmarked med høj job mobilitet, og (2) et udstrakt social sikkerhedsnet i form af dagpenge og kontanthjælp, samt (3) en aktiv arbejdsmarkeds- og uddannelsespolitik (jf. Madsen 2003; 2004; 2005; 2006; Bredgaard m.fl. 2005; 2006), altså svarende til den oprindelige 'gyldne trekant' (jf. Arbejdsministeriet 1999).

I en international sammenligning fremstår den danske model dermed som en hybrid (jf. OECD 2004, 97). Dansk flexicurity synes at forene de liberale markedsøkonomiers dynamik med den sociale tryghed fra de skandinaviske velfærdsstater (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 & Soskice 2001). Den danske blanding af fleksibilitet og sikkerhed synes imidlertid stabil og har lange historiske rødder. Fleksibiliteten kan spores tilbage til Septemberforliget af 1899, som siden med

få ændringer har udgjort 'grundloven' for det danske arbejdsmarked. Forligets formuleringer om arbejdsgivernes ret til at lede og fordele arbejdet indebærer også en begrænset beskyttelse af ordinært ansatte. Indkomstsikkerheden opbygges med den statslige anerkendelse af a-kasserne, som førte til udviklingen af en offentlig arbejdsløshedsforsikring og et dagpengesystem, der fejrer 100-års jubilæum i 2007 (Arbejdsdirektoratet 2007). Udbygningen af den sociale sikkerhed tog for alvor form i slutningen af 1960'erne med udvidelser af dagpengesystemets generøsitet, varighed og kompensationsgrad. Tilsvarende blev kontanthjælpen cementeret som nederste sikkerhedsnet med bistandsloven i 1976. Først igennem 1990'erne blev det tredje ben i den gyldne trekant, nemlig den aktive arbejdsmarkeds politik, for alvor udviklet. Der er således stærke sociale og historiske kompromisser bag denne hovedakse mellem fleksibilitet og sikkerhed, som er blevet afbalanceret over tid. Flexicurity-begrebet er velegnet til at indfange og systematisere disse historisk-institutionelle særtræk ved det danske arbejdsmarked. Den danske kombination af numerisk fleksibilitet, social sikkerhed og beskæftigelses sikkerhed er således ikke et produkt af en veludtænkt strategi, men resultatet af en lang historisk-institutionel udvikling og sociale kompromisser på en række forskellige politikområder. Med disse historiske forudsætninger er det derfor også vanskeligt at kopiere eller eksportere den danske flexicurity-model.

I den internationale og danske debat om flexicurity sker der nogle gange en forkortning, hvor det seneste tiårs succes for det danske arbejdsmarked bliver tilskrevet den 'gyldne trekant'. Der er imidlertid ikke foretaget systematiske undersøgelser af den gyldne trekants makro-økonomiske effekter (arbejdsløshed, beskæftigelse, økonomisk vækst m.v.), jf. Andersen og Svarer 2005.

En række andre faktorer spiller givetvis ind på den relative succes, som Danmark har opnået. 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 den internationale tendens til lavinflation (Bredgaard m.fl. 2005). Samtidig gælder, at Danmark ikke er det eneste OECD-land, der kan rose sig af en vellykket beskæftigelsesudvikling gennem det seneste tiår (OECD 2006, kapitel 2).

Det skal desuden fremhæves, at når den danske arbejdsmarkedsmodel markedsføres som en beskæftigelsespolitisk eventyrfortælling, sker der ofte en yderligere forkortning. Det overses, at det danske arbejdsmarked naturligvis ikke er immunt overfor en række af de problemer, som præger de andre europæiske lande. Ganske vist er den danske beskæftigelseskvote den højeste i EU, men samtidig er en stor del af den voksne befolkning – ca. 25 % – ikke i beskæftigelse. Den forsørges gennem en række velfærdsordninger som førtidspension, sygedagpenge, sociale ydelser, arbejdsløshedsdagpenge mv. Skal den danske model betegnes som en succeshistorie, vil det derfor ikke være, fordi den forhindrer, at omkring en fjerdedel af den voksne befolkning havner i velfærdsstatens sikkerhedsnet. Modellen har heller ikke forhindret, at dansk økonomi har oplevet perioder med konjunkturtilbageslag og høj ledighed. Succesen skal derfor først og fremmest måles på, at den danske arbejdsmarkedsmodel har bidraget til en høj grad af institutionel konkurrenceevne, som i det

lange tidsperspektiv har sikret Danmark en plads blandt den vestlige verdens højindkomstlande (jf. Campbell m.fl. 2006).

### En europæisk eksportsucces

Et stigende antal europæiske politikere, embedsmænd og forskere har de senere år inden for beskæftigelses- og velfærdsområdet fundet inspiration i de nordiske velfærdsstater, som har vist sig i stand til at kombinere økonomisk velstand og konkurrencedygtighed med generøse, skattefinansierede velfærdsstater og sociale sikringsordninger (Jørgensen m.fl. 2006). Blandt de nordiske lande bliver især Danmark fremhævet som et mønstereksempel på, hvordan fleksibilitet og sikkerhed på arbejdsmarkedet kan kombineres på nye og gensidigt understøttende måder (jf. OECD 2004; Kommissionen 2006a, kapitel 2). Siden har OECD fortsat sporet fra 2004 ved at fremhæve, at der – foruden den liberale vej anbefalet i OECD's "Jobs Strategy" fra 1994 – også kan opnås en høj beskæftigelse gennem en kombination af høje sociale ydelser og aktiv arbejdsmarkedspolitik (OECD 2006, kapitel 3).

Ønsket om at forene fleksibilitet og sikkerhed kan imidlertid findes flere år tilbage i den europæiske diskussion, 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 Lissabon-strategien fra 2000, samt i den Europæiske beskæftigelsesstrategi er denne ambition om at finde en bedre balance mellem fleksibilitet og sikkerhed blevet gentaget (jf. Wilthagen & Tros 2004). Aktuelt anmoder den Europæiske Beskæftigelsesstrategis (EES) retningslinje nr. 21 (gældende for perioden 2005-2008) til eksempel medlemslandene om, at "promote flexibility

*combined with employment security and reduce labour market segmentation*" (Kommissionen 2006a, 75-76).

I november 2006 udsendte Kommissionen tillige en Grønbog om modernisering af arbejdsretten, der ligger op til en diskussion af, hvorvidt de arbejdsretlige regler kan bidrage til at fremme flexicurity og dermed Lissabon strategiens beskæftigelsespolitiske mål (Kommission 2006b). Hertil kommer, at det Østrigske formandskab for EU gjorde strategier til at kombinere fleksibilitet og sikkerhed til et hovedtema for præsidentperioden i første halvår af 2006. Det europæiske rådsmøde har samtidig anmodet de enkelte medlemsstater om at forholde sig til flexicurity i de nationale reformprogrammer. I juni 2007 vil Kommissionen udsende en såkaldt meddelelse om flexicurity, som skal lede frem til udviklingen af et sæt 'fælles principper' for flexicurity, som planlægges vedtaget på et ministerrådsmøde i efteråret 2007 (Det Europæiske Råd 2006, 13).

Spørgsmålet er, hvad al denne retoriske omfavnelser af flexicurity skal føre til. Dette kan man blive lidt klogere på ved at læse den årlige beskæftigelsesrapport fra Kommissionen (*Employment in Europe 2006*), hvor et kapitel er tilegnet diskussionen af flexicurity. Heraf fremgår det, at de europæiske principper for flexicurity ifølge den fælles beskæftigelsesrapport (2005/06) skal indeholde følgende fire elementer (egen oversættelse): (1) Tilstedeværelsen af kontraktuelle arrangementer, som sikrer *tilstrækkelig fleksibilitet* for lønmodtagere og arbejdsgivere til at forme relationen i overensstemmelse med deres behov; (2) effektive *arbejdsmarkedspolitikker*, der understøtter transitioner mellem jobs såvel som fra arbejdsløshed og inaktivitet til beskæftigelse; (3) troværdige systemer for *livslang læring*, der muliggør at lønmodtagere er beskæftigelsesegnede gennem hele karrieren ved at hjælpe dem med at håndtere hurtige foran-

dringer, arbejdsløshedsperioder og jobskifte; (4) moderne systemer for *social sikkerhed*, der kombinerer behovet for at understøtte mobilitet på arbejdsmarkedet med tilstrækkelig indkomstunderstøttelse under alle former for fravær fra arbejdsmarkedet.

Det er sandsynligt, at Kommissionens rapport om flexicurity, som er fastsat til at udkomme i slutningen af 2007, netop vil benytte disse fire principper som de ledende europæiske principper for flexicurity. Dette skyldes især, at de trods alt er temmelig brede og abstrakte, og dermed tillader muligheder for fortsat national fortolkning og udfoldelse. Det er bemærkelsesværdigt, at denne forståelse af europæisk flexicurity's fire delelementer ligger meget tæt om af den traditionelle forståelse af dansk flexicurity. Det vil lidt forenklet sige, at målet for den europæiske beskæftigelsespolitik kommer til at ligne den danske udgave af flexicurity.

Indtil de politiske sigtemål ligger fast, er embedsapparatet i Bruxelles gået i gang med at inddele medlemslandene i en 'taksonomi' af 'flexicurity-systemer' (jf. også den nedsatte Expert Group on Flexicurity med Ton Wilthagen som 'rapporteur'). Herfra skulle det så blive muligt at tegne et begrænset antal 'typiske stier' (pathways), hvormed medlemslandene kan forbedre deres balance mellem fleksibilitet og sikkerhed (Kommissionen 2006a, 77). Det er nemlig afgørende for Kommissionen at undgå at promovere standardiserede løsninger (*one size fits all*), eftersom beskæftigelsespolitikken er underlagt subsidiaritetsprincippet. Selvom målet unægtelig minder om dansk flexicurity, kan vi med en omskrivning at et gammelt ordsprog sige, at "*der er mange veje, som fører til København*".

Den europæiske opslutning bag flexicurity-begrebet i dansk aftapning er dog ikke enstemmig. Især frygter mange fagforeningsrepræsentanter, at det politiske budskab,

som i øjeblikket spreder ud over Europa gennem de mange referencer til flexicurity, er, at stramme jobbeskyttelsesregler forringer jobmulighederne for kvinder, unge og ældre, og begrænser arbejdsmarkedet dynamik og øger forekomsten af langvarig ledighed. Derfor opfattes flexicurity som en samtidig strategi for at gøre ansættelses- og afskedigelsesreglerne for både regulære og atypiske kontrakter mere lempelige. Dette er det virkelig kontroversielle budskab i den europæiske flexicurity diskussion. For at afbalancere fleksibiliteten med sikkerhed peges der på en mulig strategi, som består i at bytte mere fleksible ansættelsesregler med højere overførsler til de arbejdsløse både i form af arbejdsløshedsunderstøttelse såvel som aktive arbejdsmarkedstilbud (Kommissionen 2006a, 13). Flexicurity indebærer dermed en mentalitetsændring fra job beskyttelse til beskæftigessikkerhed hos både lønmodtagere og arbejdsgivere. Velvidende at gennemførelsen af denne strategi kan være vanskelig i andre europæiske lande foreslås også en række mindre ambitiøse reformer, herunder individuelle og mobile ledighedskontoer, indførsel af en generel type ansættelseskontrakt, mindskelse af omkostninger ved afskedigelse til fordel for en skat ved afskedigelse som kan bruges til at finansiere arbejdsløshedsunderstøttelse og de offentlige arbejdsformidlingssystemer (EU- Kommissionen 2006a, kapitel 2).

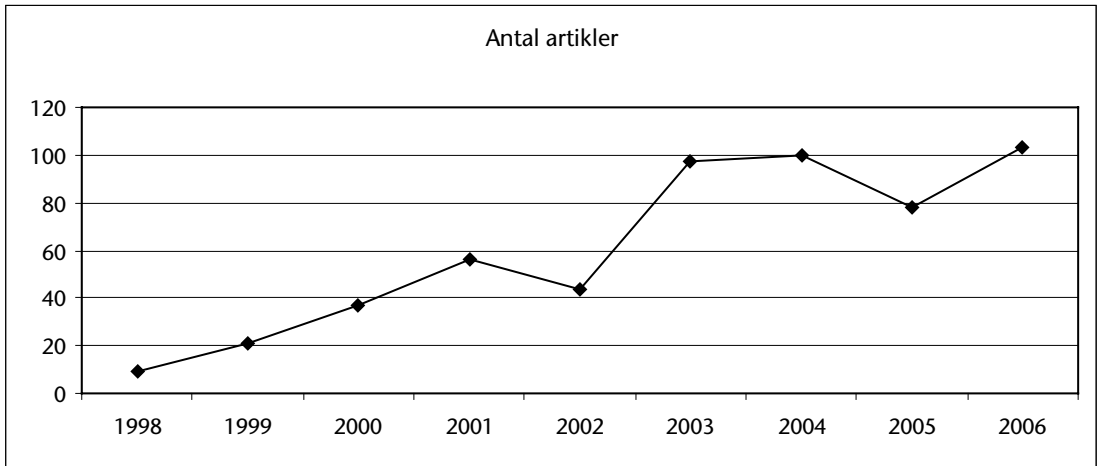
Umiddelbart er det ikke underligt, at ideer om flexicurity er blevet populære blandt politiske rådgivere og beslutningstagere. Giver man virksomhederne større frihedsgrader til at tilpasse beskæftigelsen, og skaber man samtidig sociale tryghedsordninger og tilfredse lønmodtagere, lyder det som en sikker opskrift på både høj konkurrenceevne, politisk popularitet – og genvalg! Flexicurity hævdes således at skabe nye “win-win” relationer mellem tidligere modsætninger. Desuden er begrebet vanskeligt at definere præ-

cist, hvilket gør det velegnet politisk til at samle støtte uden at aktivere konflikter. Det er således muligt at tolke forskellige interesser og hensyn ind i begrebet. Den europæiske fagbevægelse og venstrefløj ser givetvis flexicurity som en mulighed for at revitalisere Lissabon strategien, og få bragt sociale sikkerhedselementer (livslang læring, aktive arbejdsmarkedspolitikker, social beskyttelse) højere op på den europæiske dagsorden. Omvendt ser højrefløjen og europæiske arbejdsgiver- og erhvervsorganisationer formentlig flexicurity som en mulighed for at få introduceret mere lempelige ansættelses- og afskedigelsesregler, eventuelt kompenseret ved forskellige former for beskæftigelses-sikkerhed. Der pågår således en europæisk magtkamp om definitionen og indholdsudfyldningen af begrebet flexicurity.

Også i forskerverdenen har flexicurity internationalt slået an som et nyt forsknings-tema. Dette hænger formentlig også sammen med den aktuelle politiske interesse, og de hermed forbundne bevillingsudløsende muligheder. Et stærkt stigende antal forskningspublikationer og internationale konferencer tager afsæt i begrebet og de nye vinkler på samspillet mellem arbejdsmarkedet og velfærdsstaten, som det giver anledning til.

Forskningen i flexicurity er mangeartet, både når det gælder de konkrete forskningsobjekter og dens deltagere. Som samlebegreb kan flexicurity potentielt medvirke til at skabe en ny tværfaglig forskningsretning, hvor resultaterne og effekterne af forskellige sikkerhedsarrangementer vurderes i forhold til fleksibiliteten og konkurrenceevnen på arbejdsmarkedet. Men som det også er tilfældet på den politiske arena, så er der nogen forskningsmæssig uklarhed omkring, hvordan flexicurity skal defineres. Dette er temaet for det næste afsnit.

Figur 2. Antal videnskabelige referencer til 'flexicurity'



Kilde: [www.scholar.google.com](http://www.scholar.google.com), opgørelse af antallet af publikationer hvor 'flexicurity' er nævnt.

## Definitioner af flexicurity

Når et begreb på den vis når popularitet på tværs af politiske fløje, og når flexicurity optræder i overskriften på publikationer fra snart alle typer af arbejdsmarkedsforskning, så kan der være god grund til at spørge om, hvorvidt anvendelsen af begrebet dækker over samme forståelse. Det gør den nok næppe. I så fald ville det næsten også være sensationelt med et begreb, som både kunne samle bred politisk konsensus og forene forskellige forskningstraditioner og -retninger. Ofte er der tale om en endog meget bred forståelse af flexicurity-begrebet, hvor stort set alle arbejdsmarkedsrelaterede emner indgår, eller også betones særligt den ene side af henholdsvis fleksibilitet eller social sikkerhed. Omvendt er det sparsomt med klare definitioner og modeller for, hvordan sikkerhed og fleksibilitet konkret afvejes og i bedste fald kan føre til, at de understøtter hinanden. Heri ligger måske også forklaringen på, at flexicurity er blevet denne semantiske magnet, som eksempelvis EU-kommissionen og OECD er blevet tiltruk-

ket af, fordi denne manglende begrebsliggørelse og konkretisering indebærer en vis politisk ufarlighed (Barbier 2006).

Spørgsmålet om forholdet mellem forskellige former for fleksibilitet på arbejdsmarkedet og beskyttelse af lønmodtagerne er en klassisk problemstilling. Sikkerhed og fleksibilitet er traditionelt blevet opfattet som hinandens modsætninger. Forenklet kan man sige, at økonomer ofte relativt ensidigt har beskæftiget sig med de positive konsekvenser af fleksibilitet for arbejdsmarkedet generelt og virksomheder/arbejdsgivere i særdeleshed, og har haft en tendens til at betragte social sikkerhed og jobsikkerhed som barrierer for konkurrenceevne og økonomisk vækst (jf. f.eks. OECD 1994). Derimod har nogle arbejdsmarkeds- og socialpolitiske forskere (f.eks. politologer og sociologer) valgt at fokusere mere på de positive fordelings- og velfærdsmæssige effekter af social sikkerhed, mens de sjældent har beskæftiget sig med konsekvenserne heraf for arbejdsmarkedets og virksomhedernes fleksibilitet og funktionsmåde. Det nye i flexicurity-tankegangen er at frem-



hæve, hvorledes sikkerhed og fleksibilitet kan understøtte hinanden. Ved at øge sikkerheden, f.eks. i forbindelse med jobskifte, kan man gøre lønmodtagerne mere villige til at tage risici og dermed øge mobiliteten på arbejdsmarkedet. Omvendt betyder øget fleksibilitet for virksomhederne i forbindelse med ansættelser og afskedigelser også, at de bliver mere villige til at tage risici, f.eks. ved at ansætte personer med en længerevarende ledighed bag sig.

Det vil sige, at fleksibilitet ikke nødvendigvis er arbejdsgivernes hovedinteresse, lige så lidt som sikkerhed altid er vigtigst for arbejdstagerne. 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 omvendt 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.

I det følgende skal vi diskutere tre forskellige – om end overlappende – definitioner af flexicurity: som en policy strategi, som en bestemt tilstand på arbejdsmarkedet og som en analytisk ramme for empirisk forskning.

Den mest præcise og vel nok mest anvendte definition på flexicurity kommer fra den hollandske forsker Ton Wilthagen og hans kolleger. Wilthagen definerer 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 & Rogowski 2002; Wilthagen & Tros 2004).

For at opnå mærkatet flexicurity må den pågældende strategi, politik eller program altså 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). Denne definition passer udmærket overens med den hollandske arbejdsmarkedslovgivning fra midten af 1990'erne, som var ophavet til betegnelsen flexicurity. Wilthagen hævder imidlertid, at forståelsen af flexicurity som en policy strategi er relevant udenfor rammerne af denne originale hollandske kontekst. I så fald må flexicurity forstås som et politisk forsøg på at 'normalisere' atypiske ansættelsesformer (vikaransættelser, midlertidige kontrakter, deltidsansættelser, udstationeringer m.v.). Dette kan ske ved at øge sikkerheden i disse 'usikre' ansættelser (f.eks. højere ansættelsesbeskyttelse, bedre dækning ved arbejdsløshed, pension og sygdom eller mere målrettede arbejdsmarkedstilbud m.v.). Det forbliver imidlertid lidt uklart, hvori den samtidige forøgelse af fleksibiliteten for disse målgrupper består, og om den øgede sikkerhed ikke tværtimod kan hæmme fleksibiliteten. Dette kan muligvis også være en af grundene til, at den europæiske diskussion rettes mod det danske eksempel på flexicurity, hvor der synes at være en mere eksplicit balance mellem fleksibilitet og sikkerhed.

At opfatte flexicurity som en policy strategi er imidlertid ikke særlig relevant for den danske case. Den gradvise historiske fremkomst af dansk flexicurity er ikke produktet af en bevidst strategi, men nærmere resultatet af en række historisk-institutionelle forudsætninger, som muligvis er unikke i en dansk sammenhæng. Dansk flexicurity er heller ikke målrettet svage grupper på

arbejdsmarkedet, men dækker tværtimod hele arbejdsmarkedet. For bedre at indfange de situationer hvor flexicurity, som i den danske case, er udtryk for en *bestemt tilstand eller betingelse på arbejdsmarkedet* har Wilthagen & Tros (2004, 170) udviklet en anden definition af flexicurity:

*“For det første en grad af job-, beskæftigelses-, indkomst- og kombinationssikkerhed, der understøtter arbejdsmarkedskarrieren for arbejdstagere i en relativ svag position og tillader vedvarende arbejdsmarkedsdeltagelse af høj kvalitet og social inklusion, og for det andet understøtter en grad af numerisk (intern og ekstern) og funktionel fleksibilitet samt løn fleksibilitet, der tillader arbejdsmarkedet (og virksomheder) at tilpasse sig forandrede betingelser for at fastholde og udvide konkurrencedygtighed og produktivitet”* (Wilthagen & Tros 2004, 170).

Denne definition er mere rammende for dansk flexicurity, om end tilføjelsen i definitionen om *“understøtning af arbejdskarrieren for arbejdstagere i en relativ svag position”* ikke er specielt dækkende. Som nævnt, er den danske model snarere kendetegnet ved høj konkurrence om jobbene (lav job beskyttelse) i kombination med indkomstsikring og beskæftigelsessikring (aktiv arbejdsmarkedspolitik) omfattende alle på arbejdsmarkedet. Den konkurrencebetonede model skaber netop marginaliseringsproblemer, som søges løst ved særlige indsatser målrettet svage grupper (udover modellen så at sige). Men definitionen af flexicurity som en bestemt tilstand eller betingelse på arbejdsmarkedet, er trods alt den, der passer bedst til den danske version af flexicurity.

Den tredje definition af flexicurity er en *analytisk tilgang* til at foretage empiriske analyser af kombinationen af sikkerhed og fleksibilitet i forskellige nationale arbejdsmarkedssystemer eller i bestemte programmer

og politikker. En vigtig pointe i flexicurity-forskningen er i den sammenhæng, at både fleksibilitet og sikkerhed er flerdimensionelle begreber. Med udgangspunkt i Atkinsons velkendte model af den fleksible virksomhed (Atkinson 1984, Atkinson & Meager 1986) kan der skelnes mellem fire former for fleksibilitet: (1) Numerisk fleksibilitet (tilpasning af antal ansatte), (2) funktionel fleksibilitet (mellem forskellige arbejdsopgaver), (3) arbejdstidsfleksibilitet og (4) løn fleksibilitet. Pointen i flexicurity-begrebet er at koble disse fleksibilitetsformer sammen med forskellige former for sikkerhed. (1) jobsikkerhed (sikkerheden for at forblive i det samme job), (2) beskæftigelsessikkerhed (sikkerheden for at forblive i beskæftigelse, men ikke nødvendigvis i samme job) (3) indkomstsikkerhed (sikkerheden for at oppebære en indkomst ved arbejdsløshed, sygdom og ulykke), og (4) kombinations-sikkerhed (muligheden for at kombinere arbejdslivet med privatlivet). Med dette udgangspunkt illustreres mulighederne for at kombinere fleksibilitet og sikkerhed ofte i en matrix, der viser en række mulige kombinationer (jf. Wilthagen 1998; Wilthagen & Tros 2004; Wilthagen 2005).

Med Wilthagens flexicurity matrix er der udviklet et heuristisk redskab, der kan anvendes til at identificere forskellige flexicurity politikker eller kombinationer af fleksibilitet og sikkerhed for bestemte ordninger, eller som den også bruges, til at identificere stiliserede sammenhænge mellem fleksibilitet og sikkerhed i forskellige nationale arbejdsmarkedsregimer. Hermed er også sagt, at flexicurity-arrangementer ikke nødvendigvis er afgrænset til det samlede nationale arbejdsmarked. Andre dimensioner af begrebet vedrører derfor deres niveau (nationalt, regionalt, lokalt eller individuelt) og dækningen af forskellige grupper og sektorer (hele arbejdsmarkedet, sektorer, jobtyper (f.eks. vikaransatte) eller grupper (f.eks.

Figur 3. *Wilthagens matrix: Trade-offs mellem fleksibilitet og sikkerhed*

<b>Fleksibilitet/sikkerhed</b>	Jobsikkerhed	Beskæftigelses-sikkerhed	Indkomst-sikkerhed	Kombinations-sikkerhed
Ekstern numerisk fleksibilitet				
Intern numerisk fleksibilitet				
Funktionel fleksibilitet				
Lønflexibilitet				

Wilthagen & Tros 2004, 171.

ældre lønmodtagere). Endelig kan arrangementer være etableret gennem forskellige reguleringsformer: lov, overenskomst eller individuelle kontrakter. Opfattet på denne måde er flexicurity derfor et komplekst og flerdimensionalt begreb, som indebærer integration af forskellige politikfelter. Flexicurity-arrangementer er indlejrede i bredere nationale sammenhænge (velfærdsstatsmodeller, forhandlingssystemer, nationale traditioner), ligesom der findes mange forskellige former for flexicurity både i Europa og inden for de enkelte lande. Der er dog en række uklarheder i anvendelsen af flexicurity-begrebet, som vi i det følgende ønsker at diskutere.

### Forsøg på en begrebsafklaring

I deres brug af begrebet har Wilthagen og kolleger mest blik for såkaldte trade-offs mellem fleksibilitet og sikkerhed. Trade-off kan her oversættes som *“afvejning af forhold, hvor konkret fordel opnås mod accept af prædefineret ulempe”*, altså en form for kompromis. Trods påstanden om at kravet om fleksibilitet ikke er arbejdsgivernes monopol, lige så lidt som kravet om sikkerhed er lønmodtagernes monopol, så er der faktisk i analyserne en tendens til denne dikotomisering, hvor arbejdsgiverne kræver fleksibilitet, hvorimod lønmodtagerne ta-

ger sig betalt (kompenseret) med sikkerhed. Denne svaghed ved såvel definition som matrix er påpeget af Leschke, Schmid og Griga (Leschke m.fl. 2006), der nævner, at sammenstillingen af forskellige sikkerheds- og fleksibilitetsformer som et ‘trade-off’ medfører, at der ikke er fokus på mere overgribende positive effekter, der rækker udover ‘ægteskabet’ mellem de enkelte former. Det vil sige, at relationen mellem forskellige aspekter af fleksibilitet og sikkerhed er mere kompleks end at noget gives for at få noget andet igen. Som Leschke m.fl. skriver (egen oversættelse):

*“Det er ikke kun et ‘trade-off’ mellem fleksibilitet og sikkerhed. Flexibilitetsgevinster for arbejdsgiverne medfører ikke nødvendigvis tab af sikkerhed for medarbejderne; tilsvarende medfører øget sikkerhed for medarbejderne ikke nødvendigvis, at arbejdsgiverne mister fleksibilitet. Derfor er den megen tale om en balance mellem fleksibilitet og sikkerhed – ofte forstået som et kompromis mellem arbejdsgivere og arbejdstagere – en overdreven forsimpning af denne nexus”.*

Tværtimod kan sammenhængen mellem fleksibilitet og sikkerhed også være en gensidig understøttende eller komplementær relation. Eksempler på sådanne komplementære relationer kunne være, som i tolkningen

af den danske model, at høj indkomst- og beskæftigelsessikkerhed ved ledighed giver større risikovillighed hos den enkelte, og dermed også større lyst til jobskifte og efteruddannelse, der igen sikrer en generel større mobilitet af velkvalificeret arbejdskraft på arbejdsmarkedet. Et andet eksempel kunne være mere kombinationssikkerhed (forældreorlov og pasningsordninger), der fører til højere numerisk fleksibilitet for kvinder, som bevæger sig ind og ud af arbejdsmarkedet. Man kan også tænke sig, at øget jobsikkerhed medvirker til højere loyalitet overfor arbejdsgiveren og fremmer investeringer i medarbejdernes virksomhedsspecifikke kvalifikationer. I andre situationer kan denne 'nexus' derimod føre til 'onde' cirkler, f.eks. hvis mere numerisk fleksibilitet får arbejdsgiverne til at investere mindre i efteruddannelse af medarbejderne og dermed reducerer beskæftigelsessikkerheden for de ansatte. På den måde vil den eksakte karakter af samspillet mellem sikkerhed og fleksibilitet afhænge af de specifikke omstændigheder. Matrixen er således begrænset inden for egne felter, idet betydningen af forskellige arrangementer for den måde, andre typer af arrangementer fungerer på kan være vanskelige at indfange.

En anden svaghed ved den måde, som flexicurity matrixen ofte anvendes på (også af Wilthagen og kolleger), er det forhold, at den både benyttes til at identificere arbejdsmarkedsregimer og konkrete ordninger på forskellige niveauer. Det er således ikke vanskeligt at forestille sig former for flexicurity på virksomheds-, branche- eller sektorniveau, som vil være i konflikt med (eller ligefrem kontraproduktive for) nationale flexicurity konfigurationer. Eksempelvis kan der ofte være modsætninger mellem sikkerhedsarrangementer leveret af og på virksomheden, der vil tendere at fremme jobsikkerhed og dermed intern fleksibilitet, og sikkerhedsarrangementer leveret af staten, der vil tendere mod at fremme beskæftigelsessikkerhed og dermed ekstern numerisk mobilitet (jf. Bredgaard & Larsen 2007). En helt afgørende distinktion, som ikke er ekspliciteret i matrixen, er nemlig hvorvidt sikkerhed og fleksibilitet søges sikret *ekstern* (mobilitet på arbejdsmarkedet generelt, numerisk fleksibilitet, statslig social sikring) eller *intern* (fleksibilitet inden for virksomheden, funktionel fleksibilitet, løn fleksibilitet, virksomhedsleveret sikkerhed). Det er ofte her, at forskellige arbejdsmarkedsregimer adskiller sig fra hinanden (Bredgaard

Figur 4. Intern og ekstern fleksibilitet og sikkerhed

		Offentlig ekstern sikkerhed			Virksomhedsleveret intern sikkerhed	
		Beskæftigelses-sikkerhed	Indkomst-sikkerhed	Kombinations-sikkerhed	Jobsikkerhed (Ansættelses- og indkomstbeskyttelse)	Kombinations-sikkerhed
Ekstern fleksibilitet	Numerisk fleksibilitet					
Intern fleksibilitet	Funktionel fleksibilitet					
	Arbejdstids-fleksibilitet					
	Løn-fleksibilitet					

& Larsen 2007). Uden denne skelnen tabes sigtet også på den dynamik, der er mellem forskellige typer af flexicurity-arrangementer på forskellige niveauer. Vi giver i det følgende et bud på, hvordan vi mener, disse problemer kan overvindes.

I figur 4 er den vigtige sondring mellem interne og eksterne sikkerheds- og fleksibilitets-former lagt ind som en ramme omkring Wilthagens flexicurity-matrix. *Ekstern fleksibilitet* refererer til numerisk fleksibilitet på det eksterne arbejdsmarked (f.eks. jobskifte, midlertidig opsigelse, midlertidige ansættelser, vikararbejde). *Intern fleksibilitet* omfatter de øvrige fleksibilitetsformer, som reguleres på interne arbejdsmarkeder: funktionel fleksibilitet (f.eks. interne jobskifter, udstationeringer, ændrede funktioner og opgaver, forfremmelse/degradering, efter- og videreuddannelse), arbejdstidsfleksibilitet (reguleringer af arbejdstidsanvendelsen, som overtid og deltid), og lønfleksibilitet (fleksible lønsystemer og outsourcing). *Intern sikkerhed* refererer til de former for sikkerhed, som tilbydes og reguleres af arbejdsgivere og virksomheder på interne arbejdsmarkeder. Der er navnlig tale om jobsikkerhed (ansættelsesbeskyttelse for regulære og atypiske medarbejdere, inkl. procedurer for afskedigelser, opsigelsesvarsler, fratrædelsesgodtgørelser m.v.), men kombinationssikkerhed kan også forekomme (f.eks. virksomhedsbaserede ordninger for fleksibel tilbagetrækning, orlov, barsel, sygefravær m.v.). *Ekstern sikkerhed* refererer til de former for sikkerhed som reguleres og finansieres af staten/myndighederne. Her er tale om beskæftigelsessikkerhed (aktiv arbejdsmarkeds- og uddannelsespolitik), indkomstsikkerhed (dagpenge og kontanthjælp m.v.), samt i nogle tilfælde kombinationssikkerhed (offentligt finansierede og regulerede orlovsordninger, sygedagpenge m.v.).

I Wilthagens matrix er der nogle typer af kombinationer, som ikke kan genfindes empirisk. Der står tomme felter tilbage. For

eksempel er det meget svært at forestille sig en kombination af jobsikkerhed og numerisk fleksibilitet. Det er heller ikke alle kombinationer, der er lige gode som påpeget af Lesche, Schmid og Griga (2006). Der kan opstå 'gode' eller 'onde' cirkler, hvor kombinationerne af fleksibilitet og sikkerhed henholdsvis er komplementære (understøtter hinanden) eller modvirker hinanden. For nærmere at indkredse dynamikkerne i de forskellige kombinationer kan en opdeling i relation til henholdsvis ekstern og intern fleksibilitet og ekstern (offentlig) og intern (virksomhedsbaseret) sikkerhed være formålstjenlig. Dels siger den noget om, hvordan fleksibilitet og sikkerhed søges reguleret (og dermed i øvrigt også hvad der kan ændres), dels peger det også på, hvem der søges ansvarliggjort i forhold til at sikre afbalanceringen mellem sikkerhed og fleksibilitet. Med denne opdeling fremkommer to former for idealtyper med 'gode' cirkler (jf. figur 5 på næste side).

De to modeller skal i det følgende beskrives nærmere:

### **Model 1: Ekstern sikkerhed og ekstern fleksibilitet**

For det første kan man identificere en flexicurity kombination med høj ekstern numerisk fleksibilitet (lav jobsikkerhed og dermed let adgang til at hyre og fyre medarbejdere) og høj offentlig ekstern sikkerhed (beskæftigelsessikkerhed, indkomstsikkerhed og kombinationssikkerhed). I denne model er der på sikkerhedssiden tale om virksomheds-overgribende løsninger, hvor det offentlige går ind og finansierer og leverer beskæftigelsessikkerhed i form af bl.a. aktiv arbejdsmarkedspolitik (motivering og opkvalificering af arbejdsløse) og generel opkvalificering (bl.a. i form af videre- og efteruddannelsesaktiviteter). Vægten er på en løbende forbedring af den enkeltes erhvervs- og arbejdsevne. I og med at det offentlige har hovedansvaret (og

Figur 5. To 'idealmodeller' for flexicurityarrangementer

		Offentlig ekstern sikkerhed			Virksomhedsleveret intern sikkerhed	
		Beskæftigelses-sikkerhed	Indkomst-sikkerhed	Kombinations-sikkerhed	Jobsikkerhed	Kombinations-sikkerhed
<b>Ekstern fleksibilitet</b>	Numerisk fleksibilitet		<b>1</b>			
<b>Intern fleksibilitet</b>	Funktionel fleksibilitet					
	Arbejdstids-fleksibilitet					<b>2</b>
	Løn-fleksibilitet					

finansieringen), vil opkvalificeringen ikke rette sig mod virksomhedsspecifikke kompetencer. Det gør arbejdskraften mobil, men vanskeliggør også den interne fleksibilitet i form af eksempelvis funktionel fleksibilitet. Til gengæld er det billigt for virksomhederne at rekruttere arbejdskraft med de nødvendige kvalifikationer. Den høje mobilitet gør også arbejdstids- og lønfleksibilitet vanskeligere. Hvis det går dårligt for virksomheden, regulerer man eksempelvis ikke ved hjælp af lavere løn eller kortere arbejdstid. I stedet vil fleksibiliteten opnås gennem numerisk fleksibilitet i form af afskedigelser og indkomstsikkerheden er også her primært et offentligt anliggende, hvilket igen understøtter høj mobilitet. Dels fordi der ikke er store omkostninger forbundet med afskedigelser (eller rekruttering) for virksomhederne, dels fordi offentlig leveret indkomstsikkerhed formodes at øge den enkeltes risikovillighed i forhold til et jobskifte. Et sidste element i denne model er offentlig leveret kombinationssikkerhed i form af bl.a. orlovs- og barselsordninger, der sammen med børnepasningsordninger giver især kvinder mulighed for at kombinere et arbejdsliv og familieliv. Den generelle nemme indgang og udgang af arbejdsmarkedet spiller således sammen hermed. Opsummerende er denne model

således kendetegnet ved, at det offentlige bærer hovedansvaret for at levere sikkerhedsordningerne for de ansatte, hvilket for virksomhederne har den fordel, at de samtidigt fritages for ansvar, og har store muligheder for at hyre og fyre folk. Man kan dermed også sige, at omkostninger i forbindelse med afskedigelser, opkvalificering og rekruttering i stor udstrækning eksternaliseres fra virksomhederne. Til gengæld får virksomhederne mindre loyale/faste medarbejdere, og det bliver ulig sværere at praktisere interne fleksibilitetsformer. Modellen er generelt karakteriseret ved en høj mobilitet (mange jobskift, lav anciennitet) på arbejdsmarkedet.

### Model 2: Intern sikkerhed og intern fleksibilitet

I denne model leveres sikkerhedselementet primært på virksomheden, og fleksibiliteten sikres gennem interne fleksibilitetsformer. At virksomhederne har forpligtelse til at levere jobsikkerhed (eller indkomstkompensation ved arbejdsløshed) i denne model, behøver ikke være et resultat af fraværende offentlig regulering. Det offentlige kan således via lov (ansættelsesbeskyttelse) ansvarliggøre virksomhederne på sikkerhedsforpligtelser, eller disse kan være et resultat af en over-

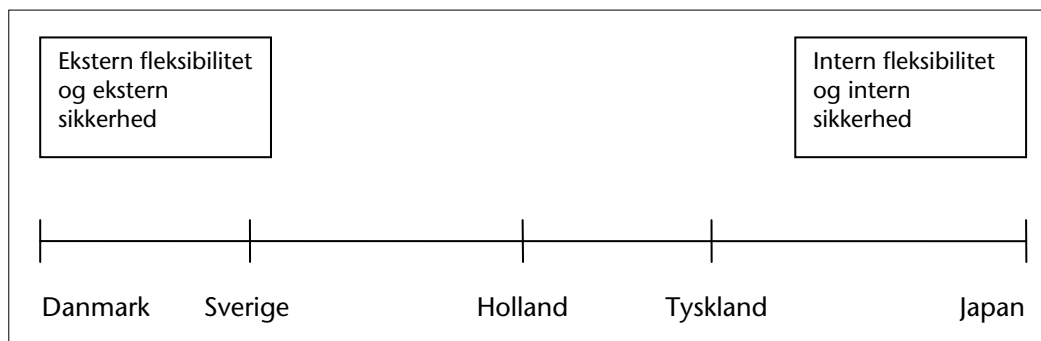
enskomstforhandling. Det er kendetegnet for denne model, at når det offentlige ikke selv leverer sikkerhedsarrangementer (eller direkte pålægger virksomhederne at gøre det), så flytter spørgsmålet ind som et forhandlingsspørgsmål inden for virksomhedsporten. Der er i modellen en mindre mobilitet på arbejdsmarkedet, idet jobsikkerhed (og dermed fastholdelse af medarbejderne) er i centrum. Set fra et virksomhedsperspektiv giver det selvfølgelig større omkostninger til opkvalificering, afskedigelser og rekruttering. Omvendt kan man forvente at holde på de samme medarbejdere i en længere periode, hvilket gør investeringer i medarbejderne mere attraktive. Det øger også mulighederne for at praktisere funktionel fleksibilitet (ændringer i arbejdsfunktioner). De længere ansættelsesperioder og mulighederne for at sikre sig mere loyale medarbejdere, gør det også nemmere at anvende arbejdstids- og løn fleksibilitet. Hvis virksomheden kommer i krise, så kan der i modsætning til model 1, hvor afskedigelser var løsningen, anvendes interne fleksibilitetsformer, hvor medarbejderne f.eks. går ned i løn eller arbejdstid. Afskedigelser vil her være den sidste løsning, idet medarbejderne skal fastholdes. Svaghederne ved modellen kan være problemer med strukturelle tilpasninger af virksomhedsstrukturen, og

en tendens til et mere dualt arbejdsmarked med 'insidere', der nyder høj beskyttelse, og 'outsidere' uden megen dækning af sikkerhedsordninger. Dette gør også reformer af modellen særdeles vanskelige.

Ovenfor er skitseret to idealmodeller. I virkelighedens verden vil de fleste kombinationer af sikkerhed og fleksibilitet bestå af en blanding mellem de to modeller med både ekstern og intern fleksibilitet og sikkerhed, men med forskellige vægtninger. De to modeller kan opfattes som yderpunkter for et kontinuum, hvor de forskellige flexicurity-regimer kan placeres. Samtidig gælder, at der er lande uden samtidige sikkerheds- og fleksibilitetsformer, eller i hvert fald med en så kraftig vægtning af den ene af delene (typisk ekstern fleksibilitet), at de ikke meningsfuldt kan betragtes som flexicurity regimer.

I figur 6 er forskellige lande indtegnet efter, hvor tæt de ligger op ad de beskrevne to 'idealmodeller'. Danmark ligger tæt op ad modellen med ekstern fleksibilitet og ekstern sikkerhed. Sverige har også høj ekstern sikkerhed, men mindre ekstern fleksibilitet, idet der i Sverige er højere intern sikkerhed i form af højere ansættelsesbeskyttelse end i Danmark. Holland er karakteriseret ved at være en blanding af de to modeller, mens for eksempel Tyskland har en relativ høj intern

Figur 6. Kombination af fleksibilitet og sikkerhed i forskellige flexicurity-regimer



sikkerhed (høj ansættelsesbeskyttelse), der søges kombineret med intern fleksibilitet. Et vist niveau af ekstern sikkerhed og ekstern fleksibilitet adskiller dog disse to lande fra eksempelvis Japan, hvor der nærmest er fravær af ekstern fleksibilitet og ekstern sikkerhed. I stedet satses her næsten udelukkende på interne fleksibilitets- og sikkerhedsformer gennem livslange ansættelser.

Det er en særlig pointe, at ekstern sikkerhed er meget vanskelig at kombinere med intern sikkerhed (hvor 'onde cirkler' kan opstå), hvilket også gør sig gældende for kombinationen ekstern numerisk fleksibilitet og intern sikkerhed. Derimod er det nemmere at skabe 'gode' cirkler tættere på idealmodeller med henholdsvis ekstern sikkerhed og ekstern fleksibilitet og intern sikkerhed og intern fleksibilitet.

## Konklusion

Flexicurity-begrebet er på få år blevet meget populært både på den politiske dagsorden og i forskningsverdenen. Begrebet opstod i midten af 1990'erne i Holland i forbindelse med lovgivning målrettet især personer med 'atypiske' ansættelseskontrakter, men blev også siden af hollandske forskere søgt generaliseret til at gælde en række kombinationer af fleksibilitets- og sikkerhedsformer. Det var dog først da flexicurity-begrebet anvendtes til at beskrive den danske arbejdsmarkedsmodel, at begrebet for alvor slog an i en international sammenhæng. Det blev taget op af internationale organisationer som IMF, OECD og ikke mindst EU-kommissionen, der i stor udstrækning har markedsført begrebet med brug af det danske eksempel.

Det er imidlertid samtidig kendetegnende for både den politiske og den forskningsmæssige anvendelse af begrebet, at det er blevet vidtfavnende i den forstand, at stort set alle arbejdsmarkedsmodeller eller arbejdsmarkedsarrangementer indpla-

ceres som flexicurity-arrangementer, samt at forskellige politiske interesser antages at kunne forfølges på samme tid. Der er ganske vist en vis konsensus om at pege på Danmark som det fremmeste eksempel på 'god' flexicurity, men når det gælder politiske anbefalinger eller forskningsmæssige definitioner i relation hertil, er det så som så med både klarhed og konsensus. Er det den lave jobbeskyttelse, som gør forskellen? Er det de veludbyggede velfærdsstats-arrangementer i form af indkomstsikring og aktiv arbejdsmarkedspolitik? Er det den særlige 'danske model' for regulering af arbejdsmarkedet? Eller er det den særlige kombination mellem de forskellige dele? Politisk har man på europæisk plan bekvemt nok valgt ikke at specificere indholdet i flexicurity for meget, men taler blot om forskellige udviklingsveje ('pathways') til noget, der kunne ligne den danske model.

Det samme gør sig i en vis udstrækning også gældende inden for forskningsverdenen, hvor flexicurity anvendes med vidt forskellig betydning og i forskellige sammenhænge. De mest præcise forsøg på definitioner er udarbejdet af Wilthagen og kolleger, men som der er argumenteret for i artiklen, så er der også her en underbetoning af dynamikkerne i samspillet mellem de forskellige fleksibilitets- og sikkerhedsformer. Vores bud på en begrebslig videreudvikling er at indføre en eksplicit skelnen mellem offentlig leveret og virksomhedsleveret sikkerhed, samt mellem ekstern og intern fleksibilitet. Hermed skabes en øget afklaring omkring de dynamiske samspil mellem fleksibilitets- og sikkerhedsformer.

Flexicurity-begrebet indeholder store potentialer. Forskningsmæssigt kan det medvirke til at skabe en ny tværfaglig forskningsretning, hvor resultaterne og effekterne af forskellige sikkerhedsarrangementer vurderes i forhold til fleksibiliteten og konkurrenceevnen på arbejdsmarkedet. Det er



problemstillinger, der traditionelt har været adskilt. På den ene side har der været et fokus på de positive konsekvenser af fleksibilitet for arbejdsmarkeder generelt og virksomheder/arbejdsgivere i særdeleshed, hvor social sikkerhed og jobsikkerhed typisk ses som barrierer for konkurrenceevne og økonomisk vækst. På den anden side har opmærksomheden været på fordelings- og velfærdsmæssige konsekvenser af social sikkerhed, men uden blik for konsekvenserne for arbejdsmarkedets og virksomhedernes fleksibilitet og funktionsmåde. Flexicurity-begrebet kan også give nogle nye politiske synsvinkler, herunder en større opmærksomhed på mulighederne for komplementære relationer mellem sikkerheds- og

fleksibilitetsformer, og dermed også nye handlemuligheder i forhold til at håndtere politiske interessekonflikter.

Men skal alle disse potentialer indfris, så skal der ske en yderligere begrebsudvikling samt være mere fokus på dynamikkerne i samspillet mellem de forskellige sikkerheds- og fleksibilitetsformer. Det handler både om forskningsmæssigt at afklare og om politisk at forholde sig til, hvordan flexicurity skal forstås. Vi har her forsøgt at levere et bidrag til begrebsliggørelsen, som uden tvivl kan videreudvikles på basis af yderligere viden om de konkrete flexicurity-arrangementer. Kun hermed kan de potentialer, som ligger i flexicurity-begrebet, indfris og gøre det til mere end et internationalt modeord.

## REFERENCER

- Andersen, Torben M. & Mikael Svarer (2005): *Flexicurity*, arbejdspapir dateret oktober 2005, [http://www.econ.au.dk/vip\\_htm/msn/flexicurity.pdf](http://www.econ.au.dk/vip_htm/msn/flexicurity.pdf).
- Arbejdsdirektoratet (2007): *Arbejdsløshedsforsikringsloven, 1907-2007: Udvikling og Perspektiver*, København: Arbejdsdirektoratet.
- Arbejdsministeriet (1999): *Arbejdsmarkedsreformerne – en status*, København, Arbejdsministeriet.
- Atkinson J. (1984): *Flexibility, Uncertainty and Manpower Management*, IMS Report No89, Brighton, Institute of Manpower Studies.
- Atkinson John & Meager Nigel (1986): *Changing Working Patterns: how companies achieve flexibility to meet new needs*, London, Institute of Manpower Studies, National Economic Development Office.
- Barbier, Jean-Claude (2006): Social Europe and the Limits of Soft Law, the example of Flexicurity, i R. Rogowski (red.): *The European Social Model and Transitional Labour Markets: Law and Policy*, London: Ashgate (forthcoming).
- Bredgaard, Thomas, Flemming Larsen & Per Kongshøj Madsen (2005): The Flexible Danish Labour Market – A Review, Aalborg, *CARMA Research Papers 2005:01*.
- Bredgaard, Thomas, Flemming Larsen & Per Kongshøj Madsen (2006): Opportunities and Challenges for Flexicurity – The Danish Example, i *Transfer*, 12, 1, 61-83.
- Bredgaard, Thomas & Flemming Larsen (2007): *Comparing Flexicurity in Denmark and Japan*, Tokyo, Japan Institute for Labour Policy and Training, JILPT Research Report.
- Campbell, John L., Ove K. Pedersen & John A. Hall (2006): *National Identity and the Varieties of Capitalism: the Danish Experience*, Montreal, McGill-Queens University Press.
- Det Europæiske Råd (2006): *Formandskabets konklusioner*, Det Europæiske Råd den 23.-24. marts i Bruxelles, Rådet for den Europæiske Union.
- EU-Kommissionen (1997): *Green Paper – Partnership for a New Organisation of Work*, Bruxelles, European Commission.
- EU-Kommissionen (2006a): *Employment in Europe 2006*, Bruxelles, Kommissionen for de Europæiske Fællesskaber.

- EU-Kommissionen (2006b): *Grøn bog – Modernisering af arbejdsretten med henblik på tackling af det 21. århundredes udfordringer*, Bruxelles, Kommissionen for de Europæiske Fællesskaber.
- Hall, Peter A. & David Soskice (2001): *Varieties of Capitalism – The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford: Oxford University Press.
- Jørgensen, Henning, Göran Färm & Peter Pals-høj (2006): *Nordic Model, INFO: historien om aktive samfund bygget på velfærd og retfærdighed*, København, SAMAK.
- Leschke, Janine, Günther Schmid & Dorit Griga (2006): On the Marriage of Flexibility and Security: Lessons from the Hartz-reforms in Germany, i *Discussion Paper 2006-108*, Berlin, Wissenschaftszentrum.
- Madsen, Per Kongshøj (1999): *Denmark: Flexibility, security and labour market success*, Employment and Training Papers No. 53, Geneve, ILO.
- Madsen, Per Kongshøj (2003): "Flexicurity" through labour market policies and institutions in Denmark, i P. Auer & S. Cazes (red.): *Employment stability in an age of flexibility. Evidence from industrialized countries*, Geneve, ILO.
- Madsen, Per Kongshøj (2004): The Danish model of "flexicurity": experiences and lessons, i *Transfer*, 10, 2, 187-207.
- Madsen, Per Kongshøj (2005): The Danish road to flexicurity: Where are we. And how did we get there?, i T. Bredgaard & F. Larsen (red.): *Employment policy from different angles*, København, DJØF's Forlag.
- Madsen, Per Kongshøj (2006): How can it possibly fly? The paradox of a dynamic labour market in a Scandinavian welfare state, i J. L. Campbell, J. A. Hall & O. K. Pedersen (red.) *National Identity and a Variety of Capitalism: The Case of Denmark*, Montreal, McGill University Press.
- OECD (1994): *The OECD jobs study: Facts, analysis and strategy*, Paris, OECD.
- OECD (2004): *Employment Outlook 2004*, Paris, OECD.
- OECD (2006): *Employment Outlook 2006*, Paris, OECD
- Wilthagen, Ton (1998): Flexicurity – A new paradigm for labour market policy reform?, Berlin, WZB Discussion Paper, FSI.
- Wilthagen, Ton (2005): Striking a balance? Flexibility and Security in European Labour Markets, i T. Bredgaard & F. Larsen (red.): *Employment policy from different angles*, København, DJØF's Forlag.
- Wilthagen, Ton & Ralf Rogowski (2002): Legal regulation of transitional labour markets, I G. Schmid & B. Gazier (red.): *The dynamics of full employment: Social integration through Transitional Labour Markets*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Wilthagen, Ton & Frank Tros (2004): The concept of "flexicurity": A new approach to regulating employment and labour markets, i *Transfer*, 10, 2, 166-187.

**Thomas Bredgaard** er lektor, ph.d. ved Aalborg Universitet, Center for Arbejdsmarkedsforskning (CARMA).

e-mail: thomas@socsci.aau.dk

**Flemming Larsen** er lektor ved Aalborg Universitet, Center for Arbejdsmarkedsforskning (CARMA).

e-mail: flemlar@socsci.aau.dk

**Per Kongshøj Madsen** er professor ved Aalborg Universitet, Center for Arbejdsmarkedsforskning (CARMA).

e-mail: pkm@socsci.aau.dk