

Debat

Interview med Ton Wilthagen

Thomas Bredgaard



Professor Ton Wilthagen

Baggrund

Som artiklerne i dette temanummer dokumenterer til fulde er flexicurity og personen Ton Wilthagen næsten uløseligt forbundet. Begrebet flexicurity blev, som bekendt, opfundet i Holland i midten af 1990'erne. En af de første forskere, som systematisk beskæftigede sig med begrebet – bl.a. gennem et forskningsophold ved Wissenschaftszentrum i Berlin (se Wilthagen 1998) – var Professor Ton Wilthagen fra Tilburg Universitet i Holland. Ton Wilthagen leder i øjeblikket et stort hollandsk forskningsprojekt om flexicurity, som undersøger hvorvidt flexicurity er en ny reguleringsform for arbejdsmarkedet og beskæftigelsespolitikken. Dette forskningsspørgsmål er nærmest blevet overhalet indenom af virkeligheden, eftersom EU-kommissionen har gjort opnåelsen af flexicurity til en af de væsentligste målsætninger for europæisk beskæftigelsespolitik. Af samme grund blev Ton Wilthagen i 2006 udpeget af kommissionen som rapportør for en ekspertgruppe om flexicurity bestående af fem europæiske forskere – flankeret af repræsentanter for fagbevæ-

gelsen og arbejdsgiverne. Ekspertgruppen afleverede i juni 2007 to rapporter, der danner grundlag for Kommissionens meddelelse om fælles principper for flexicurity. I dette interview uddyber Wilthagen indholdet i de to rapporter og kommenterer på, hvorvidt det danske eksempel på flexicurity er overførbart til resten af Europa. En væsentlig pointe er, at flexicurity er mere end den danske model, og at der er forskellige udviklingsveje, som de europæiske lande kan vælge at følge for at opnå en bedre balance mellem fleksibilitet og sikkerhed. Dette rejser imidlertid spørgsmålet, om begrebet bliver så elastisk og udvandet, at det kan tilpasses snart sagt enhver situation, og derfor blot bliver endnu et i rækken af EU-kommissionens populære slagord.

Europæisk flexicurity

Det er ikke overraskende at blandt andet EU-kommissionen har kastet sig kærlighed på flexicurity. Wilthagen beskriver flexicurity som en "win-win" strategi, der samtidig

tilfredsstillende arbejdsgivernes krav om større fleksibilitet med lønmodtagernes krav om sikkerhed (Wilthagen og Tros 2004). Flexicurity er de senere år kommet højt op på EU-kommissionens dagsorden. Dette ses tydeligt i den Europæiske Beskæftigelsesstrategis retningslinje nummer 21, hvor medlemslandene anmodes om at fremme fleksibilitet kombineret med beskæftigelses-sikkerhed og reducere segmenteringen på arbejdsmarkedet under særlig hensynstagen til den rolle, som spilles af arbejdsmarkedets parter. Det europæiske rådsmøde i foråret 2006 understregede i forlængelse heraf behovet for at medlemslandene i deres nationale reformprogrammer systematisk udvikler sammenhængende policy-strategier for at øge virksomhedernes og lønmodtagernes tilpasningsevne. Dette kan ske ved at gennemføre integrerede flexicurity-reformer. EU-kommissionen forpligtede sig samtidig til at udvikle et fælles sæt af principper for flexicurity (jf. artikel af Bredgaard, Larsen og Madsen i dette nummer). Wilthagen er optimist med hensyn til udviklingen af flexicurity i Europa:

“Der kommer ikke en lov om flexicurity, men en intensiveret dialog om udviklingen af den europæiske beskæftigelsesstrategi. Der er en begyndende konsensus. Vi har med rapporterne udviklet en mere fuldstændig forståelse af flexicurity. Det er ikke det samme som implementering, men det sikrer, at flexicurity kan udvikles til andet end et populært slagord”.

Forskellige veje til flexicurity

Et af de væsentligste formål med ekspertgruppen, som Ton Wilthagen deltog i, var netop at skabe denne fælles forståelse for flexicurity, samt rådgive Kommissionen om forudsætningerne for flexicurity, herunder forskellige startpositioner og udviklingsveje (pathways) til at opnå flexicurity. I hoved-

rapporten (*Flexicurity pathways – turning hurdles into stepping stones*) diskuteres typiske situationer indenfor de forskellige europæiske arbejdsmarkeder, og det beskrives, hvordan forskellige udviklingsveje (pathways) kan udformes som svar på disse startpositioner. Hovedbudskabet er, at der ikke er én, men mange veje til flexicurity. Flexicurity skal så at sige skræddersys i det enkelte medlemsland frem for at udgå som konfektionsmodeller fra Bruxelles.

EU-kommissionen og ekspertgruppen definerer derfor også flexicurity som noget andet end den danske model. Nemlig som en *bevidst politisk strategi* til at øge fleksibiliteten på arbejdsmarkedet, i arbejdsorganiseringen og beskæftigelsesrelationerne, samtidig med at beskæftigelses-sikkerheden og den sociale sikkerhed øges. Nøglen til ekspertgruppens anbefalinger er tallet fire: Flexicurity består af fire komponenter; der identificeres fire udfordringer, som relaterer til fire typiske situationer på arbejdsmarkedet; og der anbefales fire udviklingsveje til at opnå en bedre balance mellem fleksibilitet og sikkerhed.

Af hovedrapporten fremgår det, at de fire komponenter i flexicurity er: (1) fleksible og sikre arbejdskontrakter og arbejdsorganiseringer, (2) aktive arbejdsmarkedspolitikker, (3) livslange læringssystemer og (4) moderne sociale sikkerhedssystemer. For hver af disse komponenter identificeres en udviklingsvej som medlemslandene kan vælge at lade sig inspirere af for, at opnå en bedre balance mellem fleksibilitet og sikkerhed:

1. Reducere asymmetrier mellem standard og ikke-standard beskæftigelse, samt at overveje at gøre beskæftigelse i standardkontrakter mere attraktiv for virksomheder.
2. Øge virksomheders og arbejdstagers tilpasningsevne ved at udvikle og styrke transitions-sikkerheden.
3. Adressere forskelle i muligheder og færdigheder ved at investere i kvalifikationer.

4. Øge beskæftigelsesmulighederne for ydelsesmodtagere, undgå langvarig afhængighed af overførselsindkomster, regulere uformelt arbejde, og opbygge bedre institutionel kapacitet til forandring.

Til trods for at stort set alle efterhånden betegner sig som tilhængere af flexicurity, er der ifølge Ton Wilthagen ingen tvivl om, at det er et politisk følsomt begreb. Det mest kontroversielle er formentlig den første anbefaling om at mindske forskellene mellem standardjobs og atypiske beskæftigelsesformer. Målet er her at begrænse segmenteringen på arbejdsmarkedet. Det foreslås konkret, dels at beskæftigessikkerheden øges for personer som (frivilligt eller ufrivilligt) mister deres arbejde gennem investeringer i mere aktive arbejdsmarkedspolitikker samt efter- og videreuddannelse, dels at der opbygges en form for gradueret jobsikkerhed med et basalt niveau af jobbeskyttelse ved indgangen til arbejdsmarkedet og en gradvis opbygning af rettigheder efterfølgende. Det handler således enten om at gøre normal beskæftigelse mere fleksibel (den danske vej) eller at gøre fleksibelt arbejde mere normalt (den hollandske vej). Hertil kommer, at der i rapporten opfindes et nyt begreb; intern flexicurity, som betegner bevægelser og tilpasninger indenfor hver enkelt virksomhed (den tyske og franske vej). Ton Wilthagen siger herom:

“Intern flexicurity er efter min opfattelse en supplerende form for flexicurity. Hovedsagen er, at fleksibilitet eller sikkerhed ikke længere kan garanteres indenfor den enkelte virksomheds grænser. Det ekskluderer naturligvis ikke interne arrangementer som jobrotation og arbejdstidskontoer. Disse eksempler er interessante for især de nye medlemslande, og understreger at flexicurity ikke kun handler om at skifte jobs og afskedige medarbejdere”.

Spørgsmålet er imidlertid, om man kan forvente substantielle politik forandringer, som følge af den igangværende europæiske diskussion om flexicurity. Hertil svarer Wilthagen:

“Det er vigtigt, at det nu er blevet anerkendt, at der er forskellige udgangspunkter og veje til at opnå flexicurity. Budskabet til medlemslandene er, at de kan vælge at følge deres egen udviklingsvej, men at de skal rapportere tilbage til EU, som vil give eksempler og inspiration til efterfølgelse. For kommissionen er dette ikke en strategi, hvor alt er tilladt; de mener det alvorligt. Der vil være monitorering af medlemslandene ud fra fælles indikatorer. Vi er dog kun ved begyndelsen. Der udvikles i øjeblikket i Europa en mere avanceret forståelse af flexicurity”.

En standardkritik af flexicurity er, at det er for dyrt og dermed urealistisk for de lande, f.eks. i Syd- og Østeuropa, som mest har behov for en bedre balance mellem fleksible og sikre arbejdsmarkeder.

Wilthagens svar på kritikken er imidlertid, at:

“Ikke alle instrumenter er lige omkostningsfulde, og ikke alle initiativer skal finansieres af regeringerne. Også arbejdsmarkedet parter og individerne selv kan bidrage til finansieringen. Flexicurity kan også ses som en besparelse, idet udgifterne til langtidsledighed vil – eller burde i hvert tilfælde – blive reduceret. Europa har desuden midler til rådighed i den europæiske fond for Globalisering, Socialfonden og den Regionale Udviklingsfond. Men, som vi alle ved, flexicurity kræver investeringer, men vores vurdering er, at fordelene vil overstige omkostninger ikke mindst på langt sigt”.

Dansk flexicurity som rollemodel?

Pointen om, at der er forskellige startpositioner og veje til at opnå flexicurity i Europa understreger også – hvad der ofte glemmes i den selvforherligende danske debat om flexicurity – nemlig, at det hverken er realistisk eller ønskværdigt, at forsøge at indføre dansk flexicurity i de øvrige europæiske medlemslande. Wilthagen siger herom:

“Den danske model er vanskelig at forfølge andre steder. Ikke bare på grund af finansielle grunde, men også af kulturelle årsager. Flexicurity forudsætter en fælles forståelse, en slags social og psykologisk kontrakt – hvis den er fraværende, er det et stort problem. Det tog over 100 år at etablere det danske system. Og der er også mange, som indvender, at den danske model kun gælder for små åbne økonomier. Man kan naturligvis lade sig inspirere af det danske eksempel, men det ville være fjollet at anbefale at f.eks. Portugal skulle importere den danske model”.

Den danske flexicurity model er heller ikke problemfri, hvilket fremgår indirekte af kommissionens meddelelse, hvor det understreges, at der er risiko for at specifikke grupper (f.eks. indvandrere og flygtninge) ekskluderes fra arbejdsmarkedet og placeres på permanente offentlige overførselsindkomster (jf. pathway 3). Wilthagen siger:

“Et af de væsentlige spørgsmål er hvorvidt man kan have produktive og inklusive arbejdsmarkeder samtidig. Selvom Danmark og Holland opfattes som inkluderende arbejdsmarkeder, er det ikke alle som er inkluderet”.

Dagens hit eller evergreen?

De næste skridt på den europæiske vej mod flexicurity er, at det Europæiske Råd mødes

i slutningen af året for at drøfte de fælles principper for flexicurity. I Kommissionens meddelelse fra juni 2007 findes allerede et forslag til formulering af otte principper for flexicurity. I mellemtiden udarbejder bureaukraterne i Bruxelles et sæt af indikatorer til at monitorere udviklingen i medlemslandene. Hvert enkelt medlemsland forventes i oktober 2007 at rapportere i opfølgningen på deres Nationale Reformprogrammer om udviklinger af flexicurity strategier. Kommissionen betragter det ikke overraskende som afgørende, at arbejdsmarkedet parter involveres aktivt i denne proces, således at der opbygges gensidig tillid og partnerskaber for forandring i medlemslandene.

Til trods for denne spirende fælles forståelse af flexicurity tillægger forskellige aktører muligvis fortsat begrebet forskellige betydninger, som passer til deres strategier og interesser. Der er således en risiko for, at flexicurity bliver en Trojansk hest til at indføre mere lempelige regler for ansættelse og afskedigelse, uden at sikkerheden øges samtidigt. Wilthagen er imidlertid optimist:

“Hvis man ser på de definitioner, som forskellige aktører bruger af flexicurity er der efterhånden om end ikke konsensus, så i hvert tilfælde stor grad af overensstemmelse. Der vil komme en bedre og mere fælles forståelse – ikke i alle lande eller alle organisationer – men en begyndende konsensus. Jeg tror mindst, at flexicurity vil være på den europæiske scene de næste 5 år. Begreber fødes, vokser og uddør. Det afgørende spørgsmål er, hvorvidt der derefter opstår et nyt balanceret begreb, eller om det er afslutningen på dobbeltsidede begreber, og vi vender tilbage til den velkendte krig mellem modstridende sociale og økonomiske begreber”.

LÆS MERE

Wilthagen, Ton (1998): *Flexicurity – A new paradigm for labour market policy reform?*, Berlin, WZB Discussion Paper, FSI, 98-202.

Wilthagen, Ton & Frank Tros (2004): The concept of 'flexicurity': A new approach to regulating employment and labour markets, i *Transfer – European Review of Labour and Research*, 10, 2, 66-187.

Wilthagen, Ton (2007): *Flexicurity Practices*,

Bruxelles, Maj 2007.

Europæiske Kommission (2007): *Towards Common Principles of flexicurity: More and Better Jobs through Flexibility and Security*, Communication, Bruxelles, Juni 2007.

European Expert Group on flexicurity (2007): *Flexicurity Pathways – Turning Hurdles into Stepping Stones*, Bruxelles, Juni 2007.

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

e-mail: thomas@socsci.aau.dk