

Jobindsats i modvind

Den voldsomt stigende ledighed kaster nyt spotlys på beskæftigelsesindsatsen, og flere røde advarselsskilt blinker.

For kun et år siden, nåede det danske jobmarked endnu en fantastisk bundrekord på 46.600 ledige i juni. Det var dengang, hvor daværende beskæftigelsesminister Claus Hjort Frederiksen (V) benyttede en hver given lejlighed til at fortælle om den velfungerende danske flexicurity model og aktive arbejdsmarkedspolitik. I dag er retorikken mindre højstemt. Muligheden for at fyre folk i en fart – den ene del af flexicurity modellen – bliver praktiseret ude på virksomhederne med større intensitet end forudset. På bare ti måneder er ledigheden fordoblet, og den stiger med den hurtigste hastighed i 20 år.

stand. Krisepolitik er ført fra Finansministeriet og ikke Beskæftigelsesministeriet. Men det er tydeligt, om den nuværende beskæftigelsesminister, Inger Støjberg (V), kan blive ved med at forholde sig i ro, for flere røde advarselsskilt blinker i forhold til jobindsatsen.

DER MÅNGER ET samlet overblik over, hvor gode de såkaldte andre aktører er til at få folk i arbejde. Især mange ledige akademikere var utilfredse med den jobhulp, de tidligere fik af det offentlige, og derfor var der god grund til, at regeringen i 2002 åbnede op for private konsulentbureauer, uddannelsesinstitutter og fagforeninger.



ANALYSE

Af Annette Bonde

I en situation med stærkt stigende ledighed er der behov for at få undersøgt, om de private lever op til

Aalborg Amts Avis

ALLE HUS (chefredaktør)

TORJEN DALBY LARSEN (ansvarende chefredaktør og administrerende direktør)

BENTE JOHANSEN (chefredaktør)

Kontingent 9
3000 Frederiksberg
Tlf. 45 31 00 30 60

Strandvej 6 A
3000 Frederiksberg
Tlf. 45 72 00 31
Tlf. 45 72 15 66

Hovedgade 37 B
2070 Høstede
Tlf. 45 96 31 00
Tlf. 45 96 31 15

www.aalborg-avis.dk

Hasard med de ledige

Mon ikke et enstrengt beskæftigelsessystem med en statslig forankring var sikret, at vi fremover 'beskæftigelses' og for jobcentrene er en studehandel i forbindelse med en finanslovsforhandling. Der er ingen dokumentation for at det er en fornuftig beslutning for at det er beskæftigelsesindsatsen til kommunerne. Den planlagte evaluering af de kommunale pilotcentre i 2010 er i sigens natur endnu ikke gennemført. Samtidig er der ikke meget, der tilkommer kommunerne skulle være ret til at præstere en ensartet og visionel beskæftigelsesindsats af jobcentrene er en studehandel i forbindelse med en finanslovsforhandling. Der er ingen dokumentation for at det er en fornuftig beslutning for at det er beskæftigelsesindsatsen til kommunerne. Den planlagte evaluering af de kommunale pilotcentre i 2010 er i sigens natur endnu ikke gennemført. Samtidig er der ikke meget, der tilkommer kommunerne skulle være ret til at præstere en ensartet og visionel beskæftigelsesindsats af



MENTAR

AF SØREN WINTER, professor, SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd

Støttet jobformidling

afast linje over for de ledige. Men konsulenterne hos private virksomheder og kommunerne.

Farvel flexicurity?

- Hvordan institutionelle reformer har forandret dansk aktiveringspolitik fra social integration til social disciplinering

Speciale udarbejdet af Troels Paulsen

Aalborg Universitet
Politik & Administration
August 2009

Er det end?

Ekkes den danske model. Det er det sociale strammet borgerlige regering lang, ikke hold til de ca. 700.000 personer, der er af statslige overførsesmodul. Flexicurity har ikke omfattet hele befolkningen, og den danske model har ikke i forhold til at løse problemer. Ved tredje drejer det sig om statslige opdrag og omskoling og, hvor den for gennemførte arbejdsform har medført disciplinering af indtil kommuner.

er fint

TIRSDAG 02. JUNI 2009 / BERLINGSKE

ate firmaer

Med af en kon...
frem...
sende i...
andre i...

»Det her...
ikke, at...
ste og b...
ligema...
KL-form...
Foto: L...

Titelblad

Specialets titel: Farvel flexicurity?
Hvordan institutionelle reformer
har forandret dansk aktiveringspolitik
fra social integration til social disciplinering

Forløb: Speciale 30 ECTS
10. semester, august 2009
Politik & Administration
Aalborg Universitet

Vejleder: Henning Jørgensen

Antal anslag: 194.270

Forord

Udarbejdelsen af dette speciale markerer afslutningen på fem års studier ved Politik & Administration og Samfundsfag ved Aalborg Universitet.

I specialet belyser jeg de seneste års forandringer inden for arbejdsmarkedspolitikken og deres betydning for det internationalt hyldede danske flexicurity-system. En del af undersøgelsesområdet består af den fulde kommunalisering af beskæftigelsesindsatsen, hvor kommunerne pr. 1. august 2009 overtager ansvaret og fra 2010 også finansieringen. Dette har givet emnet en nærmest forfriskende aktualitet at arbejde med, men det har omvendt også krævet sine anstrengelser.

Resultatet af disse foreligger nu, men der er flere, jeg gerne vil takke for at have trådt til med indspark og hjulpet mig med at holde mig på sporet, når det har været nødvendigt. En stor tak skal derfor lyde til min vejleder, Henning Jørgensen, for inspirerende og kompetent vejledning. Derudover sender jeg en tak til Asmus Frederiksen fra Jobcenter Sønderborg, der har været behjælpelig med kommentarer og bidrag til materialet. Og ikke mindst takker jeg Anne Froberg og Bjarke V. Rasmussen, der begge i flere omgange har bidraget med kritisk, konstruktiv, konkret og alligevel kærlig feedback.

God læselyst!

Troels Paulsen

Abstract

“Never change a winning team”, goes an old saying. Apparently this is not the case when it comes to Danish labour market politics (LMP). Despite internationally being referred to as a success, fundamental changes of Danish LMP have been witnessed since the current liberal-conservative government took office in 2001, and these changes have been driven by new governance and implementation structure.

This master thesis documents and examines these changes. It shows how Danish LMP has changed character distinctively from the principles, in which the policy in the 1990'es was built. This might seem like a paradox as it was in this period of time that the Danish 'Flexicurity'-system was established. An internationally praised labour market regime, which is also referred to as the 'golden triangle', where LMP constitutes a strong third pillar, and the two others being a generous income security system and a high degree of flexibility.

A labour market reform in 1993/1994 reorganised both content and steering of the labour market. Various activation offers were introduced, by which education and job training were the most important. Activation was implemented with a 'human capital'-approach. Efforts were tailored to the unemployed and matched to meet the demands from the labour market. And a vital part in this was that the social partners were assigned important roles in regional LMP as both policy-makers and policy-takers. They both formulated and implemented policy.

This led to success, and Denmark's flexicurity-strategy was pointed out as a role model by the EU and OECD. However things changed in the new millennium, as stated. A new labour market reform in 2003 signalled a more traditional work-first approach of activation. The former 'Individual Action Plan' was replaced by a 'Job Plan' stressing that the essential was to find the quickest way back to the labour market no matter what. Also an intention of constructing a new "one-tiered" employment system was formulated.

This was implemented in 2007 where the employment systems for the insured and the municipal employment system for the un-insured were integrated in new local jobcentres. Furthermore a full municipalisation will be implemented by the 1.8.2009. The social partners are therefore no longer in pivotal positions in the steering bodies. Institutionalized corporatism has been abandoned.

Such institutional changes are often blurred in technical language, for instance of *improved effectiveness, responsiveness* and *consumer-orientation*, but they are clearly political in nature. And

administrative and institutional reforms inspired by New Public Management have changed the content of the Danish activation policy. Path-breaks away from the former policy can be identified, as efforts have been made to put stronger pressure on the disciplining elements in activation. This means that education has been reduced, and the motivational effects of activation are sought strengthened - all in accordance with the 'work-first'-dogma. There is reason to believe that the municipalisation will further weaken the active LMP and most definitely the mobility in the labour market. A regular system transformation is the result. That is the main conclusion in this master thesis.

Indholdsfortegnelse

Når organisering bliver til politik?	5
Kapitel 1 – Kommunalisering af beskæftigelsesindsatsen	6
Som en 'tyv om natten'	7
Leverer jobcentrene varen?	8
Tvivlsomme metoder	9
Farvel flexicurity?	10
Governance of activation	10
Problemstillingen	12
Min tese	12
Definitioner og indkredsning af undersøgelsesområde	13
Hvorfor relevant?	14
Opgavens opbygning	16
 DEL I – Teoretisk afsæt	19
Kapitel 2 - Den nyinstitutionelle tilgang	19
Institutioner er mere end organisationer	20
Social organisering og verdensbillede	20
Konflikt vs. koordination & kalkulation vs. kultur	21
Stiafhængighed	22
Historisk institutionalisme	23
Institutionsopbygning og -forandring	24
Kapitel 3 - New Public Management	26
To hovedbestanddele	27
Virker det overhovedet?	28
Kapitel 4 – fra keynesiansk welfare til schumpeteriansk workfare	28
Institutionelle spor fra et socialdemokratisk velfærdsstatsregime	30
Social disciplinering eller social integration?	31
Opsummering	32
 DEL II – Fra Septemberforlig til flexicurity	34
Kapitel 5 – Historien tæller!	36
1960'erne - begyndende arbejdsmarkedspolitik med korporative strukturer	37
Kriserne i 1970'erne stiller krav til arbejdsmarkedspolitikken	38
Det tostrengede system etableres	39
Strukturproblemer i 1980'erne	40
Større reform i 1993/1994	41
En 'aktiv' reform af systemet	43
Resultaterne kom hurtigt	44
Kapitel 6 – 'Flexicurity' – hvorfor og hvordan?	45
Flexicurity – en begrebsmæssig ramme	45

'Den danske model' har skabt rammerne	47
Samspillet giver succes	49
Et overset policymix	51
Tilfældig dansk udvikling, men samme resultat	51
Opsummering - korporatismen har været en central medspiller	53
DEL III - Ny regering, ny politik	57
Kapitel 7 – Ud med parterne	57
Job bliver det altovervejende fokus	58
Portene åbnes for 'andre aktører'	59
Et nyt marked er skabt	60
Harmonisering af regler	61
Match-kategorisering og af-professionalisering	62
Beskæftigelsesopgaverne "serveres på et sølvfad til kommunerne"	62
Ny administrativ struktur	63
Et angreb på parternes institutionaliserede indflydelse	64
En ny politik har taget form	66
Systemskifte er en realitet	68
Kapitel 8 - ... og ind med kommunerne	68
Finanslovaftalen som et policy windows	69
En lang magtkamp om de ledige er slut	70
Kommunerne som offentlig interesseorganisation	71
Ekstraregning til de uheldige og gevinst til de heldige	72
Kommunal kassetækning giver kreativ aktivering	73
Nedprioritering af uddannelse	74
Indsatserne bliver for lokale	76
Erik og Erik vil gerne samarbejde – men det vil kommunerne ikke	77
Et angreb på det kommunale selvstyre?	78
En teoretisk opsamling – organiseringen har drevet politikken	81
Konklusion	83
Litteraturliste	88
Bilag	96

Når organisering bliver til politik?

”I den moderna välfärdsstaten bliver politik med nödvändighet till en stor del fråga om organisation. [...] Varje sätt att organisera ett politiskt åtgärdsprogram innebär att man i valet av organisationsform också gör ett politiskt val.”¹

Sådan skriver Bo Rothstein i bogen *”Politik som organisation”* (1991). Gennem denne var han medvirkende til at sætte et fornyet fokus på adskillelsen mellem politik og forvaltning – eller snarere sammensmeltning mellem dem. For som Rothstein videre skriver, så kan det lyde som en indlysende ting, at forvaltningsformen rolle spiller en stor rolle i studiet af politik - hvis det ikke lige var fordi, der nærmest eksisterer en myte om, at politik og administration er to forskellige ting. To forskellige ting, der kan - og derfor skal holdes fra hinanden, hvilket også ligger til grund for den parlamentariske styringskæde. Ikke mindst embedsmændene selv ser denne som et idealbillede på demokratiet. I enkelte tilfælde kan dette da også være sandt, men Rothsteins pointe er, at selve organisationsstrukturen som embedsmanden arbejder i, ikke er fremkommet uden tanke på de politiske konsekvenser. Tværtimod er netop udformningen af den offentlige forvaltning et politisk magtmiddel - og ifølge Rothstein et mere effektivt af slagsen end noget andet.²

Traditionelt indretter man den institutionelle ramme til at sørge for en vellykket implementering af en ønsket politik. Og Rothstein udbygger denne forståelse ved at tale om, at der er en klar sammenhæng mellem politiktype og den videre organisering af implementeringsstrukturen. Han kobler således problem- og opgaveforståelsen med forskellige typer af organisationer. Ensartede opgaver med standardiserede indsatser kræver en bureaukratisk organisation, mens mere varierende opgaver, hvor skiftende redskaber tages i brug kræver en *lærende organisation*. Dette benævner han DBP-teorien – ’det beror på’ – forstået på den måde, at organiseringen beror på politikken, der skal implementeres.

I Rothsteins teori ligger altså en meget udpræget rationalistisk og funktionalistisk forståelse af kronologien i denne sammenhæng: politikken bestemmer organiseringen. Men spørgsmålet er, om man kan vende denne traditionelle forståelse på hovedet. Måske kan organiseringen i sig selv drive politikforandringer? Kan man med andre ord ændre policy gennem ændringer i polity?

Disse overvejelser danner udgangspunkt for nærværende speciale, som fokuserer på de seneste års institutionelle forandringer inden for arbejdsmarkedspolitikken. Anledningen og interessen for dette

¹ Rothstein 1991: bagside

² Rothstein 1991: 7

fokus udspringer af den højaktuelle kommunalisering af beskæftigelsesindsatsen. Pr. 1. august 2009 ligger både ansvar og finansiering for alle ledige således hos kommunerne.

Specialet tager udgangspunkt i en tese om, at den nuværende VK-regering fundamentalt har brudt med den danske arbejdsmarkedspolitik, der gennem 1990'erne blev et centralt element i det internationalt berømmede flexicurity-system. Dels gennem kommunaliseringen og dels gennem en løbende omorganisering af forvaltningspolitikken, der ellers umiddelbart kan synes kosmetisk.

Generelt kan man sige, at specialet derfor beskæftiger sig med et analytisk problem omkring, hvordan den institutionelle ramme kan bruges til at skabe politikforandringer. Hermed bliver der selvsagt også tale om et opgør med den idealiserede adskillelse mellem politik og forvaltning, som både den parlamentariske styringskæde og nyere forvaltningsteorier betoner. I det følgende vil jeg præsentere min case og udgangspunktet for specialet nærmere.

Kapitel 1 – Kommunalisering af beskæftigelsesindsatsen

Den 10. november 2008, samme nat som regeringen opnåede et finanslovforlig, offentliggjorde Beskæftigelsesministeriet en markant pressemeddelelse:

”Jobcentrene fremtidssikres. Fra 1. august 2009 overtager kommunerne de statslige dele af jobcentrene, som dermed bliver fuldt kommunalt drevet. Det er en del af finanslovsaftalen, som regeringen har indgået sammen med Dansk Folkeparti og Liberal Alliance.”³

Aftalen betyder, at kommunerne fremover skal hjælpe både forsikrede og ikke forsikrede ledige i modsætning til det tidligere tostrengede system, hvor kommunerne kun har stået for beskæftigelsesindsatsen for de ikke-forsikrede. Arbejdsmarkedets parter, der begge har en egeninteresse i en hurtig og effektiv jobformidling, har derimod sammen med staten stået for driften og udviklingen af jobformidlingen for de forsikrede ledige.

Med andre ord er der lagt op til en klar decentralisering af beskæftigelsesindsatsen fra 1. august 2009. Men paradoksalt nok røbede beskæftigelsesministeren i pressemeddelelsen også, at der skulle ske en stærkere statslig styring. I korte træk sker der altså både en *decentralisering af driftsansvaret* og en *centralisering af styringen*.

Beslutningen var mere eller mindre ventet af flere arbejdsmarkedsforskere. Allerede tilbage i 2004 spåede Flemming Larsen, at jobcentrene ville ende med at komme på kommunale hænder.⁴ Og

³ Pressemeddelelse fra Beskæftigelsesministeriet, 10.11.2008

Peter Munk Christiansen & Michael Baggesen Klitgaard vurderer, at strukturreformen er den kritiske politiske begivenhed, som har gøet jorden for, at arbejdsmarkedspolitikken nu bliver samlet i en kommunal streng.⁵ Netop i forhandlingerne af reformen var indretningen af jobcentrene derfor en af de helt store hurdler. Efter længere tids debat hvor man både diskuterede et enstrengt system samt en opdeling af jobcentrene i henholdsvis A-, B- og C-centre, indgik regeringen forlig med DF om etableringen af 91 nye jobcentre, hvor jobformidlingen for både de forsikrede ledige og ikke-forsikrede ledige skulle samles under samme tag. 14 af disse jobcentre blev dog etableret som såkaldte 'pilotjobcentre', hvor kommunerne skulle stå for beskæftigelsesindsatsen for begge grupper af ledige. Efter planen skulle resultaterne for jobcentrene evalueres i 2010, hvorefter der skulle træffes endelig beslutning om strukturen.

Som en 'tyv om natten'

Det var derfor til stor overraskelse for mange, da regeringen offentliggjorde, at centrene allerede fra 1. august 2009 skulle overgå til kommunalt styre. Regeringen havde truffet beslutningen hen over hovedet på arbejdsmarkedets parter, som der ellers var tradition for at inddrage. ”*Som en tyv om natten*”, lød beskyldningerne fra fagbevægelsen, arbejdsgiversiden og opposition.⁶ Også forskerverdenen undrede sig og protesterede mod den pludselige beslutning og det lemfældige beslutningsgrundlag. Eksempelvis Jacob Torfing:

*”Hvad er det for en dokumentation, regeringen støtter sig på, når den i stedet for at afvente evalueringen går lige til bidet og laver kommunale jobcentre? Den må jo ligge inde med beviser på de kommunale jobcentres lyksaligheder, som vi andre ikke gør. Ellers må man sige, det er lidt tosset, at man igangsætter en stor evaluering og så slår til, inden den er færdig.”*⁷

⁴ Ugebrevet A4, 17.11.2008

⁵ Christiansen & Klitgaard 2008b

⁶ Pressemeddelelse fra FOA, 11.11.2008

⁷ Ugebrevet A4, 17.11.2008

Faktaboks 1.1: Enstrengt beskæftigelsessystem

Beskæftigelsessystemet vil fremover bestå af et enstrengt kommunalt beskæftigelsessystem med en stærk statslig styring. Omlægningen træder i kraft 1. august 2009.

- Som i dag et statsligt niveau med en central myndighed og fire regionale enheder, som varetager overvågning og styring af det lokale niveau.
- Et lokalt niveau med kommunale jobcentre, hvor borgere og virksomheder med behov for hjælp kan henvende sig.
- Kommunerne overtager udgifterne til dagpenge, aktiveringsydelse og til aktivering af forsikrede ledige.
- De ledige bevarer deres nuværende rettigheder og pligter.
- Arbejdsmarkedets parter inddrages som hidtil i beskæftigelsesindsatsen via Beskæftigelsesrådet, de regionale og lokale beskæftigelsesråd.
- A-kasserne bevarer deres nuværende opgaver, dvs. afholdelse af CV-samtaler for forsikrede ledige, udbetalingen af dagpenge samt rådighedsvurderingen af forsikrede ledige mv.

Kilde: Pressemeddelelse fra Beskæftigelsesministeriet, 10.11.2008

Leverer jobcentrene varen?

Tidligere beskæftigelsesminister Claus Hjort Frederiksen har indrømmet, at beslutningen ikke er truffet på et underbygget analysegrundlag. Men i pressemeddelelsen vedrørende beslutningen oplyser han, at han har haft et politisk ønske om en kommunal forankring af jobcentrene, siden regeringen foreslog en kommunalreform i 2004. Med den aktuelle beslutning om et enstrengt system er det ministerens opfattelse, at jobcentrene vil arbejde uden dobbelt ledelse og dobbelt bureaukrati, og i hans øjne burde det udmønte sig i den bedste og mest effektive hjælp for at bringe ledige i arbejde. Han udtaler:

”Vi styrker nu beskæftigelsesindsatsen. Det er gode nyheder for de ledige, der fremover vil få endnu bedre hjælp. Og det er godt for samfundet, fordi en enklere struktur giver mulighed for at bruge ressourcerne bedre og dermed få flere i arbejde. Det betyder i sidste ende flere hænder til velfærd og service. [...] Jobcentrene har vist, at de kan levere varen. Et nyt samlet system vil både være bedst til at håndtere kortsigtede stigninger i ledigheden, og den mangel på hænder vi ved vil stige voldsomt i årene fremover.”⁸

Beslutningen i høj grad delt vandene. Og et af stridspunkterne er netop, hvorvidt jobcentrene vitterligt har skabt de resultater, som ministeren øjensynligt vurderer. Forskellige benchmarking-målinger⁹ har nemlig afkræftet, at pilotjobcentrene har opnået bedre resultater end jobcentre med tostrengt indsats. Og disse målinger havde regeringen netop lagt op til skulle bruges som værktøj til at måle og sammenligne jobcentrenes præstationer, inden der skulle træffes en endelig beslutning

⁸ Pressemeddelelse fra Beskæftigelsesministeriet, 10.11.2008

⁹ Bl.a. fra jobindsats.dk

om en fremtidig struktur. En undersøgelse foretaget af Dansk Industri (DI) i maj 2009 har samtidig vist, at ledigheden er steget mest i kommuner med kommunalt styrede jobcentre.¹⁰

Tvivlsomme metoder

I sig selv er det en interessant metodisk diskussion, hvorvidt det er muligt, at isolere effekten af jobcentrenes indsats i forhold til ledigheden i jobcenterets opland. Som Asbjørn Sonne Nørgaard eksempelvis peger på:

*”Uanset hvilken økonom man vil spørge er det klart, at kommunerne ikke bliver den mest aktive faktor i udviklingen i ledigheden. Skatteniveauet, uddannelsesniveau, konjunkturer og finanskrisen er alle sammen vigtigere for udviklingen. Jeg tror ikke, at det er Holstebros kommunes dårlige politik, der er skyld i at Danish Crown lukker.”*¹¹

Uagtet et sådant forbehold har regeringen netop lagt op til, at ledighedsudviklingen skal bruges som en komparativ indikator for indsatserne i jobcentrene. Dykker man desuden ned i den mere substantielle del af de foreløbige sammenligninger, fremgår det, ud fra beregninger fra Jobindsats.dk, Beskæftigelsesministeriet og Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, at kommunerne ikke har kunnet løfte deres opgaver på beskæftigelsesområdet lige så godt som de statslige jobcentre. I hvert fald er der fra regeringens side lagt op til, at rettidighed skal være en indikator for indsatsen i jobcentrene. Men mens næsten alle forsikrede ledige kaldt til samtale inden for den frist, som loven kræver, bliver blot tre ud af fire kontanthjælpsmodtagere bliver indkaldt til tiden. Også når det gælder om, at give arbejdsløse aktiveringstilbud halter kommunerne efter.¹² Et interessant metodisk spørgsmål i den forbindelse er, om det overhovedet giver mening at sammenligne de beskæftigelsesmæssige resultater for forsikrede og ikke-forsikrede ledige, da den sidstnævnte gruppe nemlig ofte også er ramt af andre sociale problemer end blot arbejdsløshed. Spørgsmålet er derfor, om man, populært sagt, sammenligner pærer og bananer?

Ovenstående peger således i retning af, at det er svært at opstøve de rationelle argumenter for, at kommunerne fremover også får ansvaret for de ledige på dagpenge. Uagtet de metodiske forbehold giver de hidtidige resultater nemlig stadig ikke belæg for, at kommunerne vil være bedre til at stå for ledighedsbekæmpelsen end det statslige system. Den åbenlyse fordel ved en kommende enstrenget indsats er dog muligheden for en mere samordnet indsats samt en større gennemsigtighed og sammenlignelighed i det nye system.¹³

¹⁰ Dansk Industris hjemmeside, 6.5.2009

¹¹ Asbjørn Sonne Nørgaard under høring, 25.2.2009

¹² AE-Rådet (2008a)

¹³ Henning Jørgensen under høring, 25.2.2009

Farvel flexicurity?

Med kommunaliseringen af beskæftigelsesindsatsen realiserer beskæftigelsesministeren og resten af regeringen et langsigtet mål om et enstrengt beskæftigelsessystem.¹⁴ Flere arbejdsmarkedsforskere har stillet sig undrende over for beslutningen, ligesom opposition og de faglige organisationer og akasserne som klare partskilder er blandt kritikerne. Reformen bliver fra regeringens side begrundet med udgangspunkt i effektivitetshensyn. Som det så ofte sker i forbindelse med organisatoriske omdannelser. Men spørgsmålet er, hvor effektivt det danske arbejdsmarked vil fungere, når kommunerne overtager hele driftsansvaret. Et naturligt spørgsmål i forlængelse heraf er, om det også vil få konsekvenser for dansk 'flexicurity'. Begrebet er en sammentrækning af "flexibility" og "security" og bliver brugt om det danske arbejdsmarkedsregime, der blev udviklet gennem 1990'erne. Ofte bliver flexicurity fremstillet som et stykke politisk ingeniørkunst, hvor man har designet et regime, der formår at kombinere dynamikken fra en liberal markedsøkonomi med trygheden fra en universel velfærdsmodel.¹⁵

Arbejdsmarkedets parter i høj grad har medvirket til at føre pennen i tegningen af regimet. Traditionelt har arbejdsmarkedets parter nemlig haft stor indvirkning på dansk arbejdsmarkedspolitik, og med arbejdsmarkedsreformen i 1994 blev LO og DA's roller institutionaliseret gennem inddragelse i politikformulering såvel som implementering. Løbende justeringer gennem slutningen af 1990'erne har dog mindsket parternes formelle indflydelse. Og et decideret opbrud med traditionen om at inddrage arbejdsmarkedsparterne i politikdannelse så man med strukturreformen i 2007. Staten og kommunerne skulle fremover foretage delt styring. Fra den 1. august 2009 bliver der tale om en komplet kommunal styring og kontrol, og hermed bryder man altså nu fuldstændigt med den korporative praksis, som hidtil har kendetegnet politikdannelsen og styringen inden for arbejdsmarkedspolitikken.¹⁶ Når man derfor kan konstatere, at parternes indflydelse i stigende grad er blevet decimeret gennem de seneste år, er det oplagt, at forvente at flexicurity-systemet står over for nogle samfundsmæssigt interessante udfordringer.

Governance of activation

Parternes mindskede rolle er båret igennem af institutionelle forandringer, som i overvejende grad er blevet fremlagt som 'teknikaliteter'. I den internationale litteratur er der efterhånden ved at komme særligt fokus på denne måde at lave policy på gennem udsondringen af en særlig *Governance of activation*-retning. Baggrunden er, at efter flere OECD-landes transformationer fra

¹⁴ I et oplæg til et arbejdsmarkedspolitisk reformarbejde skriver regeringen, at endemålet er et enstrengt arbejdsmarkedssystem. (Regeringen 2002a, s. 9)

¹⁵ Klindt 2008: 26

¹⁶ Jørgensen 2006: 67

passiv til aktiv arbejdsmarkedspolitik, er der iværksat vidtrækkende institutionelle reformer i de samme lande. Rik van Berkel & Vando Borghi skriver:

*” It is no exaggeration to state that a ‘wave’ of welfare reforms aimed at substantive changes in social policies has been followed by a second reform wave aimed at reorganising the institutional structures through which service provision takes place (‘institutional activation’).”*¹⁷

Fællestrækket for reformerne er, at de alle er begrundet med at skabe mere *”cost-effective, effective, consumer-oriented and un-bureaucratic service delivery and implementation structure.”*¹⁸ Midlerne bliver tilsyneladende også de samme. I hvert fald består disse ofte af oprettelsen én indgang (fx jobcentre), udlicitering, decentralisering af drift og en klar New Public Management-inspireret central styring. Dette bliver ifølge Bredgaard & Larsen 2008 en nye måde at bedrive (arbejdsmarkeds)politik på.

Klitgaard & Christiansen hæfter sig ved, at det generelt er bemærkelsesværdigt, at en stor del af den samfundsvidenskabelige litteratur ’godtager’ beslutningstagernes egne forklaringer på reformer. Der er en tendens til at betragte reformer i den offentlige sektor som blot forsøg på politisk og administrativ problemløsning. Men institutionelle reformer i den offentlige sektor er og bliver politiske processer mellem strategiske aktører. Og indretningen af den offentlige sektor påvirker fordelingen af såvel finansielle som magtpolitiske ressourcer. Samtidig er det offentliges indretning afgørende for den politik, der bliver ført. Dette er politiske aktører udmærket klar over, og derfor er det oplagt, at de har modstridende præferencer for netop den offentlige sektors institutionelle design.¹⁹

Et eksempel kan belyse dette. I 2001 konstaterede Larsen m.fl. en stærk sammenhæng mellem måden, kommunerne organiserede indsatserne på og de realiserede resultater. På trods af centrale forsøg på at få kommunerne til at udøve en mere beskæftigelsesorienteret og social disciplinerende politik, kunne man tale om ’implementeringsunderskud’, hvor feltarbejderne praktiserede en ’blødere’ politik. Forklaringen kunne være en kombination af høj decentral autonomi samt en anden problemforståelse hos implementeringsagenter. Dette gav udslag i mange vidt forskellige beskæftigelsesmæssige resultater i kommunerne. Fra central side var opfattelsen derfor, at den eksisterende implementeringsstruktur ikke gjorde det muligt at gennemføre en strammere beskæftigelsesrettet arbejdsmarkedspolitik.²⁰

¹⁷ Berkel & Borghi 2008: 333

¹⁸ Bredgaard & Larsen 2008: 2

¹⁹ Klitgaard & Christiansen, internetkilde 1

²⁰ Bredgaard & Larsen 2008: 8

Problemstillingen

Det centrale udgangspunkt for dette speciale er netop, at man ved at ændre på det institutionelle set-up har kunnet få en anden politik igennem. Den overordnede problemstilling vedrører således, hvordan de seneste års institutionelle forandringer inden for arbejdsmarkedspolitikken og kommunaliseringen, påvirker arbejdsmarkedspolitikken indhold og som følge heraf også det danske flexicurity-system.

Tesen tager et implicit analytisk udgangspunkt i Rothsteins DBP-teori omkring sammenhæng mellem politiktype og organisering. Men i modsætning til Rothsteins teori er det her en central pointe, at processen er løbet den omvendte vej, hvor små gradvise forandringer i den institutionelle ramme har drevet en forandret politikforståelse. Forandringerne er som nævnt blevet fremstillet som små kosmetiske forandringer. Min pointe er dog, at gennem disse forandringer, og med den nu endegyldige kommunalisering af beskæftigelsesindsatsen, har man at gøre med et politikområde, der er udsat for fundamentale ændringer i og med, at man ændrer på aktørområde, ansvarsområde og hele det institutionelle set-up. Og dette har også betydning for den førte politik. Rent policy-analytisk er det derfor også en interessant diskussion, som jeg gennem min tese vil tage hul på – i specialet viser jeg, hvordan man kan lave politik vha. det institutionelle set-up. Hvordan man kan skabe forandringer i policy gennem forandringer i polity.

Hermed bliver der også tale om et opgør med en klassisk forståelse af det politiske system som den parlamentariske styringskæde bidrager til. I en vis forstand bliver der tale om et forsøg på at etablere en mere realistisk forståelsesramme, hvor min pointe er, at politik og forvaltning ikke altid er to adskilte størrelser. At ændre på selve forvaltningsdesignet kan således også være en måde at føre politik på frem for 'blot' at ændre lovgivningen.

Min tese

På baggrund af ovenstående er min tese følgende:

De løbende omorganiseringer af arbejdsmarkedspolitikken siden 2001 samt den forestående fulde kommunalisering af beskæftigelsesindsatsen kan betegnes som et brud med de spor, som arbejdsmarkedspolitikken som del af dansk flexicurity er opbygget omkring.

Som det fremgår, er tesen spidsformuleret og kan måske umiddelbart lyde en smule politisk farvet i og med, at jeg primært vil fokusere på forandringer af arbejdsmarkedspolitikken inden for den nuværende borgerlige VK-regerings regeringsperiode. Min tese er således ideologisk præget af en forventning om, at en (på papiret) liberal regering gerne ser et system, hvor arbejdsmarkedets parter spiller en mindre central rolle end de gør i flexicurity-systemet, som netop er kendetegnet af en høj grad af administrativ korporatisme. Jeg vil ikke foretage en egentlig falsificering af tesen, men jeg vil omvendt forsøge at forfægte gyldigheden af den opstillede tese. Et særligt omdrejningspunkt vil her være de ændrede vilkår eller måske ligefrem bruddet med den administrative korporatisme, som blev praksis gennem 1990'erne.

Definitioner og indkredsning af undersøgelsesområde

Af tidsmæssige og pladsmæssige hensyn er det som altid nødvendigt at foretage en række afgrænsninger, der både begrundet specialets fokus, men samtidig også sætter rækkevidden for mulige konklusioner. En første vigtig afgrænsning foretager jeg ved at fokusere på forandringerne af flexicurity-regimet efter 2001. Det vil være nødvendigt med et tilbageskuende blik for at beskrive, hvordan regimet er konstrueret, men i mit egentlige undersøgelsesområde vil jeg fokusere på perioden efter 2001. Når jeg har valgt dette år, er det fordi, man her fik et regeringsskifte fra en socialdemokratisk ledet regering til en borgerlig regering. Trods løbende udskiftninger på visse ministerposter gennem 1990'erne, kan man i en vis forstand tale om, at det var den tidligere socialdemokratiske regering, der indførte den aktive arbejdsmarkedspolitik og dermed 'designede' dansk flexicurity. En forandring af den førte politik er derfor i sig selv forventelig med en ny regering. Alene den nye betegnelse 'beskæftigelsespolitik' frem for 'arbejdsmarkedspolitik' giver indikationer for et opbrud. Ligeledes har tidligere direktør for Arbejdsmarkedsstyrelsen (AMS), Lars Goldsmidt, forklaret, at det har været et centralt mål fra regeringens side at få arbejdsmarkedets parter sat uden for indflydelse.²¹ Det gør oplagt netop at se på, hvordan regeringen har arbejdet for dette.

Senere skal jeg se nærmere på det centrale begreb 'flexicurity', men en indledende afgrænsning vil være givtig her. Beskæftigelsesministeriet bruger selv udtrykket for at *"beskrive det særlige danske mix af fleksibilitet (flexibility) på arbejdsmarkedet kombineret med social sikkerhed (security) og en aktiv arbejdsmarkedspolitik med rettigheder og pligter for de ledige."*²² I nyere litteratur bliver *voksenefterruddannelser* også fremhævet som et fjerde konstituerende element, men her vil jeg bruge den 'klassiske' forståelse. Mit fokus vil være rettet mod arbejdsmarkedspolitikken, da det er her de væsentligste ændringer kan observeres. Men det er centralt at understrege allerede nu, at

²¹ DR, P1: 'Orientering', 13.11.2008

²² Beskæftigelsesministeriets hjemmeside, 10.8.2009

selvom jeg analyserer forandringer i arbejdsmarkedspolitikken, bliver der også tale om overordnede systemændringer, da de tre grundelementer understøtter hinanden. Den aktive arbejdsmarkedspolitik påvirker eksempelvis i høj grad fleksibiliteten i regimet, hvilket jeg kommer mere ind på senere.

Endelig er det værd at knytte et par kommentar til et andet kernebegreb i form af 'arbejdsmarkedspolitik'. Dette vil jeg benytte konsekvent i det følgende frem for 'beskæftigelsespolitik', da sidstnævnte i bedste fald kan ses som synonym.²³ Henning Jørgensen definerer begrebet som:

*"[...] regulations directly adopted and implemented by the public authorities and designed to influence processes and structures in the labour market in order to redress unbalanced developments and unjust distributional results of market processes."*²⁴

Arbejdsmarkedspolitik er således et rammebegreb for elementer som arbejdsmiljø, aktive indsatser for de ledige, dagpengesystemet, ligestilling, arbejdsformidling, arbejdsmarkedsuddannelse osv. Heraf følger, at arbejdsmarkedspolitikken også har flere forskellige funktioner. Traditionelt sonderer man mellem *allokering*, *kvalificering*, *beskæftigelsessikring* samt *forsørgelse*. Hertil kommer *arbejdsmiljøindsats*, der dog lever sit eget liv med egne styrings- og funktionssammenhænge.²⁵ Derfor afgrænser jeg mig også fra sidstnævnte i den videre forståelse af arbejdsmarkedspolitik.

Hvorfor relevant?

I sig selv er arbejdsmarkedspolitik et væsentligt element i en overordnet velfærdsstatspolitisk ramme, da et velfungerende arbejdsmarked har stor samfundsmæssig betydning. Eksempelvis er der en klar positiv sammenhæng mellem statens økonomi og høj beskæftigelse, mens det omvendt set fra et mikro-perspektiv kan have store negative sociale konsekvenser for det enkelte individ at være uden for beskæftigelse. Forandringerne inden for arbejdsmarkedspolitikken er derfor vigtige forskningsobjekter for samfundsvidenskaben.

Med den forestående kommunalisering af beskæftigelsespolitikken er der tale om et væsentligt og aktuelt politisk initiativ, som ingen kender konsekvenserne af, men det skorter ikke med bud på, hvad resultaterne vil være. En mere systematisk analyse end diverse dommedagsforudsigelser eller

²³ Substantielt kan der være tale om det samme, men arbejdsmarkedspolitik giver flere konnotationer til offentlig intervention mhp. et velfungerende arbejdsmarked. Beskæftigelsespolitik antyder, at målet blot er beskæftigelse.

²⁴ Jørgensen 2009: 4

²⁵ Jørgensen & Larsen i Kongshøj Madsen & Pedersen 2003: 174

urealistiske drømmescenarier er derfor i sig selv ønskelig. Både for arbejdsmarkedets parter, kommunerne, staten og de ledige, som alle bliver berørt af beslutningen.

Mere generelt handler det også om, at analysere forandringerne af en dansk arbejdsmarkedspolitik, der ellers i de senere år er blevet fremstillet som en succeshistorie, og dermed vedrører min problemstilling et interessant paradoks med internationale perspektiver. Ved flere lejligheder er Danmark således blevet brugt som idealbilledet på et arbejdsmarkedsregime, der formår at kombinere et fleksibelt arbejdsmarked med et stærkt socialt sikkerhedsnet. Men er der overhovedet grund til hyldelse, hvis flexicurity-systemet er ved at blive afviklet? Ikke mindst er det en vigtig problemstilling, idet regeringen også selv tager æren for regimet udadtil, men samtidig er regeringen gennem sin politik måske selv ved at undergrave Danmarks berømmede flexicurity indefra.

Derudover er emnet interessant, fordi det er et fremragende eksempel på, hvordan dele af den offentlige sektor gennem de seneste år i stigende grad har været udsat for New Public Management (NPM) tiltag, hvor især nye styringslogikker og ansvarsfordelinger står centralt. Med den forestående fulde kommunalisering lægger regeringen således op til en decentralisering ved at udlægge opgaver til kommunerne, men samtidig sker der en styrket statslig styring. Beskæftigelsesindsatsen vil derfor fremover blive placeret i en gråzone i forhold til de traditionelle kommunale interesser om at bibeholde autonomi og et centralt ønske om stærkere statslig styring. I den forbindelse kan der drages en interessant parallel til Matthias Knuths analyse af det tyske beskæftigelsessystem, hvor man har valgt samme konstruktion med fælles statslige og kommunale jobcentre og en mindre andel rent kommunale jobcentre. Han peger på, at relationen mellem stat og kommune er blevet den største barriere for et fremtidigt enstrengt beskæftigelsessystem. Den kommunale autonomi er nemlig forfatningsmæssigt beskyttet og borgeren har krav på at kunne placere ansvaret for kvaliteten af en offentlig ydelse. På den baggrund er de rene kommunale jobcentre blevet kendt forfatningsstridige.²⁶ Problemstillingen vedrørende ansvarsplacering er også relevant i Danmark, og derfor bliver specialet også en case på en tendens, der formentlig kan identificeres inden for mange andre områder.

Endelig fremstår det som en interessant problemstilling, da de seneste års institutionelle forandringer af arbejdsmarkedspolitikken ikke for alvor er politiseret. Selve kommunaliseringen pr. 1. august 2009 er naturligvis politiseret, men den generelle forvaltningspolitiske del, hvor der er sket markante ændringer af hele beskæftigelsessystemets måde at operere på, er for så vidt 'sket i det skjulte'. Eksempelvis er der sket institutionelle reformer, centralisering af styringen og decentralisering af driftsansvar, nyt målesystem og nye resultatstyringer uden, at eksempelvis

²⁶ Larsen 2009: 124-125

oppositionen har forholdt sig til de medførende forandringer af policy. At ønske politikændringer inden for beskæftigelsesområdet er fuldt ud legitimt, og måske ikke særlig overraskende for en liberal-konservativ regering. Men det gør samtidig min problemstilling særdeles relevant ud fra et demokratisk perspektiv, hvis man kan konkludere, at politik også kan føres 'ad bagvejen'. Forstået på den måde at politikere bevidst kan bruge den organisatoriske ramme for at opnå policy-forandringer, som man ikke åbent har klarlagt som målsætninger.

Dette speciale skal derfor tjene som et bidrag i debatten om den danske flexicurity-system, helt specifikt om arbejdsmarkedspolitikken under VK-regeringen (stadig) kan lade sig beskrive som konstituerende for flexicurity-systemet. I en vis forstand bliver der tale om et serviceeftersyn af dansk flexicurity anno 2009. På et mere overordnet plan indskrives dette speciale sig i governance of activation-litteraturen og de teoretiske diskussioner om samspillet mellem politikforandringer og institutioner, herunder hvordan organiseringen blot *matcher* politikken, jf. Rothstein, eller organiseringen også *skaber* politikken,

Opgavens opbygning

Efter denne indledende gennemgang af specialet vil jeg her præsentere opgavens videre opbygning. Overordnet skal det først bemærkes, at mit undersøgelsesområde ikke har fordret indsamling af ny empiri. Min tilgang består derfor i bearbejdningen af allerede eksisterende analyser og teori i en sammenhæng, der gerne skulle bidrage til ny viden.

Specialet er opbygget i tre hoveddele. I den efterfølgende *DEL I* vil jeg redegøre for det teoretiske afsæt til analysen. Udgangspunktet er en historisk institutionel tilgang, som jeg ser på i kapitel 2. Denne tilgang betoner, hvordan politik og institutioner ofte vil være stiafhængige forstået på den måde, at tidligere beslutninger kan skabe en sti for de mulige senere beslutninger. Mange små skridt kan synes ubetydelige i øjeblikket, men i et større perspektiv kan en ny underliggende dynamik have taget over, og resultatet kan blive ny policy, som ikke var forudset eller ønsket. Dette approach vil jeg senere anvende til at analysere, hvordan de seneste års omorganisering og nu kommunaliseringen bryder med de stier, der har medvirket til at forme arbejdsmarkedspolitikken under flexicurity-regimet.

I kapitel 3 ser jeg nærmere på det såkaldte *workfare*-begreb. Oprindeligt et amerikansk begreb, der blev brugt til at indfange en tendens, hvor velfærdsydelse blev gjort afhængige af en pligt til at arbejde. "*Work for your welfare.*" I en dansk kontekst afspejler denne mentalitet sig i den tvungne aktivering, der blev indført med arbejdsmarkedsreformen i 1994. Flere forskere, bl.a. Torfing, peger dog på, at Danmark netop implementerede en anden form for workfare, en såkaldt *human capital-*

tilgang, hvor de sædvanlige krav og sanktioner blev udskiftet med de lediges ønsker og behov. Ud fra min analyse vil jeg dog vise, at arbejdsmarkedspolitikken i de seneste år er gået mod en større betoning af krav og sanktioner overfor de ledige.

Med kapitel 4 afslutter jeg den mere teoretiske del af opgaven ved at se nærmere på *NPM*, der dog ikke kan betegnes som en egentlig teori. I stedet er det et rammebegreb for en række omstillinger af flere landes offentlige sektorer, som blev sat i værk i 1980'erne. Kapitlet skal primært anvendes som en referenceramme til den senere analyse, hvor jeg netop vil illustrere, hvordan de seneste års forandringer i arbejdsmarkedspolitikken er blevet udformet med inspiration fra disse styringslogikker for den offentlige sektor.

Herefter påbegynder jeg opgavens *DEL II*, der overordnet vil fokusere på arbejdsmarkedspolitikken historiske spor og flexicurity-betegnelsen. I kapitel 5 foretager jeg en deskriptiv gennemgang af det danske arbejdsmarkedspolitikens historiske udvikling. Og i kapitel 6 ser jeg nærmere på hvilke elementer i regimet, der gør, at man kan karakterisere det som et flexicurity-system. Til gennemgangen af flexicurity vil jeg bl.a. støtte mig til litteratur af de danske arbejdsmarkedsforskere Per Kongshøj Madsen, Henning Jørgensen og Mads Peter Klindt, der alle har beskæftiget sig indgående med dette.

I specialets *DEL III* tager jeg for alvor hul på analysedelen. Med udgangspunkt i de forudgående kapitler vil jeg således dels have klarlagt den hidtidige indretning af det danske arbejdsmarked, herunder flexicurity-systemet med dens institutionelle komplementariteter, og dels have præsenteret en teoretisk værktøjskasse til at kunne identificere og kontekstualisere eventuelle brud med den tidligere praksis. I disse kapitler vil jeg først kaste blikket på de lovgivningsmæssige og organisatoriske forandringer af arbejdsmarkedspolitikken, der er sket i de seneste år startende med "Flere i Arbejde"-reformen fra 2003. Løbende vil jeg analysere de nye udviklingsveje, der åbnes op for samt sammenholde forandringerne med den præsenterede teoretiske ramme. Herefter skal jeg se nærmere på selve kommunaliseringen, bl.a. hvorvidt det kommende enstrengede system vil forventes at påvirke arbejdsmarkedspolitikken og selve regimet. I en vis forstand bliver der her tale om fremtidsanalyse, og der bliver selvsagt tale om en mere perspektiverende end egentlig konkluderende del. For at give dette substans vil jeg trække på den danske arbejdsmarkedspolitikens historiske udvikling som en erfarings- og referenceramme. Her vil jeg bl.a. se nærmere på de hidtidige erfaringer med at placere beskæftigelsesmæssige opgaver i kommunalt regi – hvilke problemer og hvilke fordele har f.eks. været forbundet hermed? I dette kapitel vil jeg navnlig gøre brug af litteratur af Bodil Damgaard, der har foretaget en komparativ analyse af social- og arbejdsmarkedssystemets udvikling samt af Flemming Larsen, der i 2009 har udgivet en analyse af den kommunale beskæftigelsespolitik.

Afsluttende vil specialets delelementer blive samlet, og jeg ser mere overordnet på de samlede forandringer inden for arbejdsmarkedspolitikken siden 2001. Her vil jeg særligt være fokuseret på samspillet mellem organisering og policy-forandringer, og ud fra mine analytiske pointer vil jeg sammenfatte argumenterne for den formulerede tese.

DEL I – Teoretisk afsæt

I de følgende kapitler vil jeg præsentere det teoretiske udgangspunkt for specialet. Dette består i en historisk institutionel tilgang, ligesom jeg vil inddrage teoretiske refleksioner omkring 'workfare' og NPM-tankegodset.

Kapitel 2 - Den nyinstitutionelle tilgang

Den historiske institutionalisme er en del af nyinstitutionalismen. Her findes flere forskellige retninger, og de bygger alle på forskellige antagelser om institutioner, men deler alligevel en fælles forståelse af institutioner som:

- Strukturelle fænomener af både formel og uformel karakter
- Stabile over tid
- Begrænsende overfor individets handlemuligheder
- Skabere af fælles værdier og meninger²⁷

Inden for nyinstitutionalismen er der tale om en bredere institutionsforståelse end inden for den traditionelle institutionalisme. Her var fokus udelukkende rettet mod formelle politiske institutioner. Behavioralisterne kritiserede med rette institutionalismens manglende fokus på institutionernes *faktiske* funktionsmåde og effekter på adfærden. Resultatet blev, at det videnskabelige fokus blev flyttet helt over i den anden grøft. Torfing omtaler, at: "*de politiske aktører blev betragtet som billardkugler i et institutionelt vakuum.*"²⁸

Fra slutningen af 1980'erne fik institutionel teori dog en renæssance, der bundede i en kritik af dominerende teoris negligerende af institutioner.²⁹ Særligt March & Olsens "*Rediscovering Institutions*" (1989) medvirkede til, at "*institutions matter*" for alvor blev parolen, og Jessop mener, at der herefter skete en 'institutionel drejning' med en stigende interesse for at forstå institutioners betydning.³⁰

I det følgende vil jeg ridse op, hvordan de forskellige nyinstitutionelle retninger adskiller sig fra hinanden. Herefter vil jeg forklare, hvordan jeg vil bruge en institutionel tilgang i den videre analyse. Formålet med dette kapitel er således primært pragmatisk: der skal præsenteres et teoretisk

²⁷ Peters 1999: 17-18

²⁸ Torfing i Nielsen 2005: 53

²⁹ Nielsen 2005: 11

³⁰ Nielsen 2005: 11

perspektiv til at analysere udviklingen af arbejdsmarkedspolitikken. Det naturlige afsæt hertil er først at vende blikket mod kernebegrebet 'institution'.

Institutioner er mere end organisationer

Mange tænker umiddelbart på konkrete organisationer som dagplejer, skoler, kirke eller stat i forbindelse med institutioner. Alle ovennævnte er også eksempler på institutioner, men i samfundsvidenskaben dækker begrebet meget bredere. Og oveni findes der ikke én fælles definition af begrebet, hvilket i lighed med et klassisk politologisk begreb som 'magt, ikke nødvendigvis er nogen svaghed.³¹

Men det er en klassisk misforståelse med sammenblanding af institutionsbegrebet med organisationsbegrebet og/eller kulturbegrebet, og der kan ikke sættes lighedstegn mellem institutioner og organisationer. En institution er noget mindre fast og formelt end en organisation, men samtidig mere fast og formelt end kultur. Torfing forklarer dette illustrativt gennem sammenligning med en kinesisk æske, hvor kultur er den yderste æske, og organisation er den inderste æske. Organisationsæsken er derfor inden i institutionsæsken, der igen er i kulturæsken. Det centrale er således, at alle organisationer vil være del af en institution, uden at alle institutioner derved er organisationer.³²

En anden forskel er, at institutioner kun kan sætte rammerne for handling, men kan ikke selv handle. Derfor bliver organisationerne til institutionernes handlende organer. Organisationer kan forstås som en formel gruppe med et konkret formål og opgave, som typisk vil fremgå klart for omverdenen – billedligt talt kan man sige, at der altid er dørskilt på organisationer, men ikke altid institutioner. Imidlertid er det også en pointe, at en organisation kan bestå af forskellige institutioner.

Social organisering og verdensbillede

En institution er altså mere end en organisation, men der er stadig brug for en mere præcis definition. March & Olsen mener, at der med institutionerne er tale om "*rule-bound behaviour*" og:

By "rules" we mean the routines, procedures, conventions, roles, strategies, organizational forms, and technologies around which the political activity is constructed. We also mean the

³¹ Peters 1999: 26

³² Torfing i Nielsen 2005:46-48

*beliefs, paradigms, codes, cultures, and knowledge that surround, support, elaborate, and contradict those roles and routines.*³³

Der er her tale om to aspekter: For det første en *social organisering* – eller regulering af handling gennem eksempelvis rutiner og normer. Derudover er der tale om *verdensbillede*, der kan forklares som regulering af tænkning, f.eks. paradigmer.³⁴ Hermed fremgår omfanget af institutionsbegrebet - institutionsbegrebet indeholder både regler, normer og rutiner, som igen understøttes af kultur og paradigmer.³⁵

Konflikt vs. koordination & kalkulation vs. kultur

Vægtningen mellem de to ovenstående dimensioner er én afgørende måde at skelne mellem de forskellige institutionelle tilgange fra hinanden på. Klaus Nielsen opstiller i stedet et kontinuum mellem, hvorledes forholdet mellem institutioner og handlen opfattes. I den ene ende placerer han *kalkulation* og i den anden *kultur*. Det afgørende for tilgangenes placering er, hvorvidt institutionerne *sætter rammer* for aktørerne, eller om institutionerne medvirker til at *forme* aktørernes opfattelser og præferencer.³⁶

Nielsen placerer *Rational Choice-institutionalisme* (RCI) og *Politologisk institutionalisme* (PNI)³⁷ som modpoler til hinanden. Inden for RCI skal aktørernes adfærd forstås som nyttemaksimerende inden for de institutionelle rammer. Det bidrager altså med et klart defineret mikro-perspektiv på, hvordan individer vil handle ud fra forskellige institutionelle kontekster. Men teorien kan ikke forklare, hvor præferencerne kommer fra. De udledes fra adfærden, hvilket vil sige, at den uafhængige variabel bruges til at udlede den afhængige – der igen bruges til at forklare den uafhængige. Overfor står PNI, der peger på, at institutionerne også skaber præferencerne. Politiske aktører er præget af institutionelle pligter og roller, og politik handler ikke kun om beslutningstagen, men også hele meningsdannelsen. Problemet med denne tilgang er, at den har en 'oversocialiseret' forståelse af adfærd. Den kan derfor ikke forklare, hvordan forskellige aktører i samme kontekst kan have forskellige præferencer.

Nielsen supplerer den vandrette akse med en lodret akse, der beskæftiger sig med "*hvilke forhold er årsag til at noget institutionaliseres, og hvad driver institutionel forandring?*"³⁸ Denne akse går fra

³³ March & Olsen 1989: 22

³⁴ Jensen 2003: 31

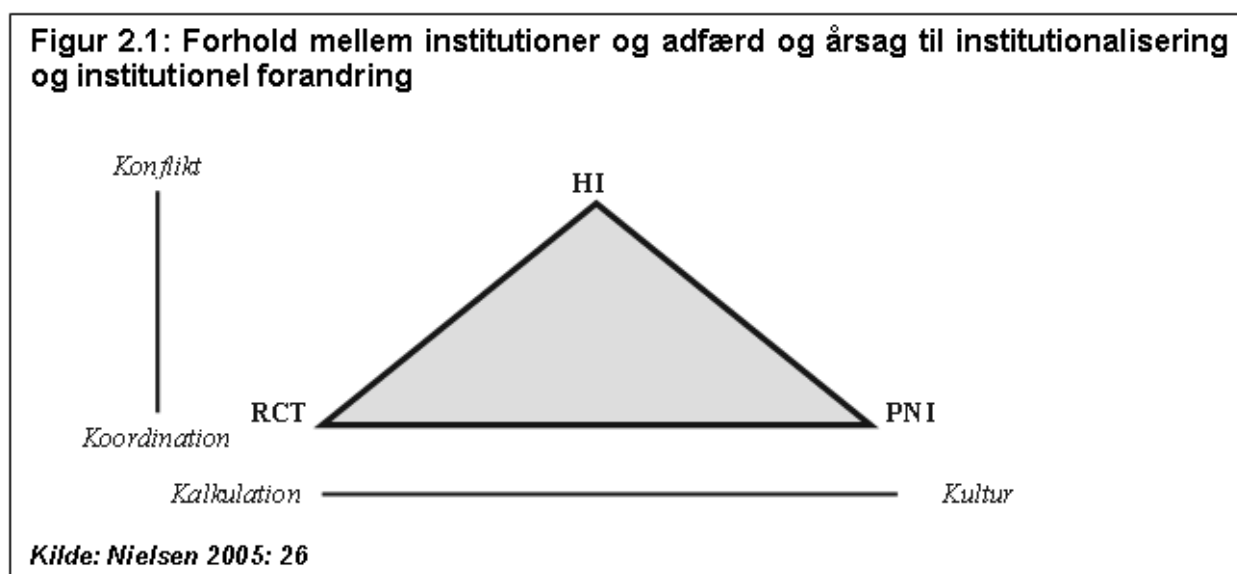
³⁵ Nielsen 2005: 55

³⁶ Nielsen 2005: 22-23

³⁷ Benævnes også som 'normativ institutionalisme' eller 'sociologisk institutionalisme'

³⁸ Nielsen 2005: 21

'koordination' til 'konflikt'.³⁹ Vha. denne akse kan den såkaldte *Historiske Institutionalisme* (HI) også indplaceres. Denne vil jeg beskæftige mig med mere indgående i det senere, men som det fremgår af den følgende figur, kan den betragtes som en 'mellemstation' mellem RCI og PNI, da den deler grundlæggende antagelser med begge. Men den anlægger et mere historisk perspektiv på institutioner, hvor det betones, at politiske valg, der tages, når institutionen formes, vil have vedvarende indflydelse fremover. RCI, PNI og HI opfattes respektivt som tre skoler inden for den institutionelle teori, selvom bl.a. Thelen pointerer, at der løbende er forskellige fusionsbølger i gang i mellem dem.⁴⁰



Det er RCI's opfattelse, at aktørernes kollektive handlen er kalkuleret inden for de institutionelle rammer, mens PNI vil hævde, at det er kulturen i institutionerne, som præger aktørerne. HI placerer sig i midten på denne akse. På den lodrette akse står HI derimod modsat, da den hævder, at konflikter driver forandring.

Stiafhængighed

Et centralt begreb i forbindelse med udviklingen af institutioner er '*path dependency*' – stiafhængighed. Hermed forstås et institutionelt spor, der medierer politiske konflikter i kraft af allerede eksisterende og fungerende praksis. Begrebet er således blevet brugt i komparative analyser til at forklare, hvorfor ensartede reformer bliver indoptaget og udmøntet på forskellig vis i forskellige kontekster.

³⁹ DiMaggio 1998: 696-705

⁴⁰ Kathleen 1999: 2

Stiafhængighed kan ses som et modstykke til effektivitetsbundne og funktionalistiske forståelser af, at institutioner vil blive udskiftet med mere effektive institutioner. Det er en alternativ udviklingslogik, hvor der lægges vægt på, hvordan konkrete udviklingsveje ikke altid fører institutionerne mod ligevægtspunkter og *'best solutions'*.⁴¹ En del af årsagen er, at stierne skaber selvforstærkende processer (increasing returns), og derfor opfattes institutioner både inden for RCI og PNI som vanskelige at forandre. Men hvordan skabes der så forandring, lyder kritikken fra bl.a. Thelen:

*" [...] by stipulating and privileging particular mechanisms of reproduction (coordination effects for the former, isomorphism for the latter) they have a hard time incorporating notions of conflicts and power and they are not especially helpful in talking about change."*⁴²

Selvom institutioner er med til at give stabilitet, ændrer de sig også. Det er dette speciales case et eksempel på. Både RCI og PNI forklarer, at forandringen vil følge bestemte udviklingsveje, der allerede er i gang, eller også vil forandringerne ske i forbindelse eksterne forhold, eksempelvis arrangementer, der kan tilbyde lavere transaktionsomkostninger og/eller problematisering fra andre verdensbillede. HI deler opfattelsen af, at 'eksterne chok' kan forandre institutioner, men HI tilbyder desuden endnu et perspektiv på, hvordan forandringer kan ske. Det skal jeg se nærmere på i det følgende, hvor jeg dog først vil præsentere retningen yderligere.

Historisk institutionalisme

Som det fremgår af figur 2.1, er HI placeret som en "mellemstation" mellem RCI og PNI, og det er pga. dens eklektiske aktørantagelser.⁴³ HI tager således både hensyn til den instrumentelle handlemåde og den mere kulturelt afhængige handlemåde. Institutioner påvirker interaktionen mellem aktørerne, og omvendt virker interaktionen tilbage på institutionerne. Den deler opfattelse med RCI om aktørerne som rationelle individer, der forfølger deres objektive interesser. Men nok så væsentligt kan interesserne modificeres over tid som følge af læreprocesser og historisk konstruerede ideologier. Samtidig er der ikke tale om ubunden rationalitet fra aktørernes side, men nærmere en satisficerende rationalitet.⁴⁴

Teorien adskiller sig dog fra de andre institutionelle tilgange i kraft af et klart fokus på makrohistoriske udviklingsspor.⁴⁵ Dette perspektiv kan være en svaghed, når institutionel dynamik

⁴¹ Nielsen 2005: 237

⁴² Thelen 1999: 14

⁴³ Hall & Taylor 1996: 939

⁴⁴ Steinmo & Thelen 1992: 8

⁴⁵ Thelen 1999: 377 og Hall & Taylor 1996: 941

på det kortere sigt skal forklares, men omvendt en styrke i forbindelse med historiske analyser, som når jeg skal se på arbejdsmarkedspolitikken historie.

HI undersøger institutioners oprindelse ved at identificere historiske brud, såkaldte '*critical junctures*', hvor institutionerne er opstået eller forandrer sig afgørende. Eksempelvis et regeringsskifte, der åbner mulighederne for ændringer i relationerne mellem ministerierne. En parallel til disse critical junctures er de '*policy windows*', som Kingdon omtaler i sin teori om dagsordensfastsættelse.⁴⁶ HI fokuserer herefter på at forklare, hvilke policy-feedback mekanismer, der reproducerer disse institutioner og bevarer dem i deres udviklingsspor.⁴⁷ På den måde kan HI både bidrage til at forstå de langsigtede institutionelle udviklingsspor såvel som aktuelle brud og forandringer.

Politiske institutioner er ifølge HI resultater af tidligere politiske kampe og bliver dermed bærere af de sejrende ideologier og værdier.⁴⁸ Og netop fordi institutionerne er resultatet af tidligere magtkampe og tildeler institutionelle goder til visse aktører, fokuserer også HI på, hvordan institutioner kan være svære at forandre. HI taler således om institutionel inerti – man kan nærmest betegne institutioner som frosne magtrelationer. Et eksempel på dette er den danske aftalemodel.

Ligeledes forsvares det institutionelle set-up også af de aktører, der har interesse heri. De institutionelle rammer virker også selekterende for hvilke strategier, der er brugbare. Nogle interesser og forslag bliver favoriseret frem for andre og har derfor større mulighed for at komme på beslutningsdagsordenen. Nok så væsentligt kan aktørerne i kraft af erfaringer forudse de institutionelle barrierer og forsøger derfor at justere deres strategier i forhold hertil.⁴⁹

Institutionsopbygning og -forandring

Inden for HI ligger de teoretiske muligheder for forandringer gennem de nævnte critical junctures, men derudover forklares forandringer også gennem fokus på magtrelationerne. Thelen & Steinmo understreger, at politikere anerkender institutionernes dybe og fundamentale betydning for politisk handling. Institutionerne er således med til at danne aktørernes strategier såvel som deres mål. Det er derfor at kampe om det institutionelle set-up bliver kæmpet så hårdt.⁵⁰

Ifølge George Tsebelis er det indlysende, at

⁴⁶ Kingdon 2003

⁴⁷ Thelen 1999: 387

⁴⁸ Peters 1999: 67-71

⁴⁹ Torfing 2001: 296

⁵⁰ Steinmo & Thelen 1992: 9

” [...] actors maximize their goals either by changing their strategies or by changing the institutional setting that transforms their strategies into outcomes.”⁵¹

Dermed bliver skabelsen og ændringer af institutioner *“the sophisticated equivalent of selecting policies”*, som Rothstein også peger på. Strategisk institutionsopbygning er altså et væsentligt element i HI, da det kan tilgodese centrale aktørers egne interesser og omvendt undertrykke konkurrerende interesser. Men netop i denne undertrykkelse som magtrelationerne forårsager, ligger også kimen til forandring.⁵² Aktører inden for systemet kan nemlig være tvunget til at efterleve de institutionelle spilleregler, uden at disse er i overensstemmelse med deres virkelighedsopfattelser og interesser. Institutionerne er således under en konstant *potentiel* udfordring indefra, da undertrykkelsen aldrig kan blive fuldstændig og permanent i et komplekst samfund.

”[...] for those who are disadvantaged by prevailing institutions, adapting may mean biding their time until conditions shift, or it may mean working within the existing framework in pursuit of goals different from – even subversive to – those of the institutional designers.”⁵³

Hvorvidt institutioner kan omstødes vil afhænge af, om den konkurrerende opposition til den herskende ideologi/diskurs har tilstrækkeligt ressourcer til at udnytte de strategiske tidspunkter, hvor mulighederne for forandring af institutionerne er til stede.⁵⁴

”Institutionsopbygning ses hos de historiske institutionaliser som bestræbelser på strategisk at skabe eller modificere eksisterende former for social organisering og verdensbilleder. Men det er netop bestræbelser, som oftest ender ufuldstændigt fordi de foregår i en kompleks omverden, hvor andre meningsuniverser byder sig til.”⁵⁵

Institutioner kan altså være svære at forandre bl.a. pga., at de giver institutionelle goder til visse aktører. Udviklingen vil derfor også oftest følge bestemte spor. Generelt kan man også fremføre det som et kritikpunkt mod de institutionelle teorier, at de er bedre til at forklare kontinuitet og stabilitet frem for forandring. Med et udpræget fokus på institutionernes løbende reproduktion og/eller klare brud med eksempelvis den lagte politikkurs og -organisering, kan det være vanskeligt at identificere systemiske ændringer. For hvornår er man trådt ud af én systemramme og over i en anden, hvis man blot har fulgt det etablerede spor? Den følgende model er et konkret hjælpeværktøj som jeg i min senere analyse vil anvende til at indfange forandringerne i et mere overordnet perspektiv.

⁵¹ Tsebelis 1990: 96

⁵² Jensen 2003: 41

⁵³ Thelen 1999: 13

⁵⁴ Jensen 2003: 42

⁵⁵ Jensen 2003: 42

Figur 2.2: Typer af institutionel forandring			
		Indhold	
		Videreførsel	Brud
Proces	Inkremental	Reproduktiv tilpasning	Gradvis forandring
	Åbrupt	regimeoverlevelse	Systemskifte
Kilde: Jørgensen 2006: 62 (oprindeligt efter Thelen & Streeck 2005)			

Der bliver tale om to dimensioner til at indfange og bestemme forandringer. De *indholdsmæssige* ændringer og måden (*proces*) forandringerne sker på. Endelig er *graden* af forandring vigtig. Følger man de eksisterende spor eller aftegnes der nye? Historien bliver derfor vigtig, og den skal jeg se nærmere på fra kap. 5, men inden vil jeg først redegøre for det øvrige teoretiske grundlag.

Kapitel 3 - New Public Management

Fra flere sider påpeges det, at de forvaltningspolitiske tiltag, der har fundet sted gennem de sidste 25 år i Danmark, er inspireret af NPM-strategier. I en klassisk citeret artikel fra 1991, "*A public management for all seasons?*", skriver Christopher Hood således:

*"The rise of 'new public management' over the past 15 years is one of the most striking international trends in public administration"*⁵⁶

NPM er et internationalt fænomen, om end der er store variationer landene imellem. USA, Storbritannien New Zealand og Australien tilhører gruppen af "early movers", der som de første implementerede strategierne i styringen af den offentlige sektor. De skandinaviske lande kan i den sammenhæng siges at tilhøre en midtergruppe.

Baggrunden for NPM er en række kritikpunkter af den offentlige sektor. I 1970'erne talte man f.eks. om velfærdsstaternes fiskale krise på baggrund af stagflation i flere lande. Man talte også om en såkaldt "institutionel sclerose", hvor den offentlige regulering blev opfattet som for omfattende og ufleksibel. I starten af 1980'erne blev den offentlige sektor i flere lande genstand for kritik, der tog udgangspunkt i privat virksomhedsledelse. Klausen peger på, at et egentligt fælles udgangspunkt for forandringerne var en kritik af den offentlige sektor for at være for stor, for bureaukratisk, for svagt orienteret mod brugerne og med dårlig ledelse.⁵⁷

Kritikken af den offentlige sektor var langvarig, og strategierne som kendes fra NPM, begyndte man allerede at anvende i slutningen af 1980'erne. Men selve begrebet NPM blev først introduceret

⁵⁶ Hood 1991: 3

⁵⁷ Klausen m. fl. 2001: 25

i 1991 af Hood, hvor han satte ord på forandringstendenser i en række OECD-lande.⁵⁸ Han observerede, hvordan nye styringslogikker for den offentlige sektor med inspiration fra den private sektor blev introduceret, og han samlede disse forandringer under rammebetegnelsen NPM med følgende syv tydelige fællestræk⁵⁹:

1. Synlig professionel ledelse
2. Eksplicite mål for performance
3. Fokus på output
4. Disaggregering af den offentlige sektors organisation mhp. at skabe selvstændige enheder
5. Konkurrence og markedsgørelse
6. Brug af ledelsespraksis fra den private sektor, f.eks. større fleksibilitet i ansættelsesforhold
7. Effektiv ressourceudnyttelse

To hovedbestanddele

NPM-forståelsesrammen kan opdeles i to hovedbestanddele, som begge bygger ideen om at overføre praksis fra den private sektor til den offentlige. Første del udgøres af *nye redskaber* til at introducere markedslige tiltag.. Her kan nævnes elementer som privatisering og udlicitering, øget valgfrihed for borgerne mellem institutioner og serviceydelser, anvendelse af økonomiske incitamenter i styringen af institutioner og personer, indførelse af bestiller-udførermodeller eller kontraktstyring. Den anden del af NPM udgøres af *nye organisations- og ledelsesformer*. Heriblandt kan nævnes mål- og resultatstyring, benchmarking, balanced scorecard, kulturstyring og værdibaseret ledelse.⁶⁰

Med NPM var der derfor ikke tale om noget entydigt begreb eller en egentlig teori. Men begrebet bruges som en rammebetegnelse for en række forskellige initiativer, der til formål at introducere markedsinspirerede tiltag og nye ledelsesformer i den offentlige sektor. Reformer og ændringstiltag af liberalistisk tilsnit, og Klausen taler også ligefrem om, at NPM er ikonet på en ny liberalistisk reformbølge.⁶¹

Også Danmark har indført tankegangen, men været mere tøvende med selve markedsstyringen. Ifølge bl.a. Greve & Ejersbo blev nogle af disse tendenser introduceret i Danmark med *Moderniseringsprogrammet* fra 1983. Samme forfattere slår ligeledes fast, at udviklingen og

⁵⁸ Greve 2002: 76

⁵⁹ Sammenfattet af Greve 2002:76

⁶⁰ DSI 2004: 17

⁶¹ Klausen 2001: 44

dermed implementeringen af disse elementer er fortsat siden. Også da en socialdemokratisk ledet regeringen kom til magten i 1993, så man en fortsat implementering af NPM-inspirerede elementer. Som kuriosum kan nævnes, at Svend Auken i løbet af sommeren 2009 betegnede dette som ”*noget af det dumme*”, hans parti har stået bag.⁶²

Virker det overhovedet?

Kritikken af NPM har dog samtidig været massiv. Bl.a. er der ikke nogen dokumentation for at tiltagene virker – med andre ord er der ingen evidens, og paradoksalt nok bygger de fleste NPM-tiltag netop på, at ’tingene skal kunne måles’. En anden del af kritikken går på, at NPM overser den offentlige sektors etiske og normative grundlag. Hermed menes, at visse dele af det offentlige eksisterer pga. politiske beslutninger og ikke nødvendigvis pga. efterspørgsel. Det må skattevæsenet vist siges at være eksempel på.

Yderligere er NPM kritiseret for, at der genindføres et problematisk og idealistisk skel mellem politik og forvaltning, jf. Rothstein. En del af NPM-strategierne er således, at forvaltningen skal operere som særskilte virksomheder, og at politikerne skal lade forvaltningen klare administrationen selv. Dette er politikerne imidlertid ikke altid villige til, da det ikke dette, de er blevet valgt på. I praksis blander politikerne sig således i administrationen i forskelligt omfang på trods af, at hele NPM-forståelsesrammen bygger på, at der eksisterer et klart skel mellem politikere og forvaltning. Som omtalt i indledningen er det desuden et diskutabelt spørgsmål, hvorvidt politik og forvaltning er to forskellige størrelser. Som jeg vil vise senere, har ændringerne i forvaltningsstrukturen i medvirket til at skabe politiske forandringer. Inden jeg skal beskæftige mig mere med disse forandringer, skal jeg dog først se nærmere på en anden måde, hvorpå disse forandringer kan sættes på begreb.

Kapitel 4 – fra keynesiansk welfare til schumpeteriansk workfare

Med arbejdsmarkedsreformen i 1994, som jeg skal se på i næste kapitel, skete der en regulær nyorientering i arbejdsmarkedspolitikken, og det var samtidig en del af en international tendens. Ud fra en diskursanalytisk tilgang peger bl.a. Torfing på, at der skete en omstilling fra en *keynesiansk national velfærdsstat* (KWNS) til et *schumpeteriansk postnationalt workfare-regime* (SWPR).⁶³ Disse termer anvender han efter Bob Jessop, og Neil Gilbert forklarer i det følgende citat, hvordan de to klassiske økonomers opfattelser af statens rolle ligger til grund:

⁶² ” Vi har givet magten til regnedrengene med deres årlige småbesparelser og effektivitetsmål. Hvem går på arbejde pga. et regneark?”, udtalte Auken bl.a. Information, 11.7. 2009

⁶³ Torfing 1999

”... the distinction between the Keynesian welfare state and the Schumpeterian workfare state is the intellectually toniest conceptualization, contrasting John Maynard Keynes’s ideas about the merits of state intervention in the market with Joseph Schumpeter’s views on the fiscal limits of taxation which the state would sabotage innovative activity and entrepreneurial drive.”⁶⁴

En idealtypisk definition af de to regimer er opstillet i skemaet herunder.

Model 4.1 – KWNS over for SWPR	
Keynesian Welfare National State	Schumpeterian Workfare Postnational Regime
Keynesian: Økonomisk politik søger at sikre fuld beskæftigelse gennem styring af den indlandske efterspørgsel.	Schumpeterian: Økonomisk politik søger at skabe fleksibilitet gennem strukturpolitiske tiltag f.eks. inden for arbejdsmarkedspolitikken.
Welfare: Gennem udbygning af sociale ydelser søger man at stimulere masseforbruget.	Workfare: Socialpolitikken afhænger af større arbejdsmarkedsfleksibilitet, og social udgifter ses som statslig omkostninger.
National: Nationalstaten er styrende og derved hovedansvarlig for den keynesianske udvikling af velfærdspolitikken.	Postnational: Den nationale styring mindskes og overgives til overnationale såvel som til lokale styringsniveauer.
State: Hierarkisk statsstyring, hvor staten varetager en lang række sociale opgaver og fungerer som modvægt til markeds kræfterne.	Regime: Statslig styring afløses af netværksstyring
Kilde: Torfing 2004: 26-27	

Meget idealiseret var man i keynesianske velfærdsstater optaget af at sikre fuld beskæftigelse gennem efterspørgselsstimulerende politik, og nationalstaten var den overordnede ramme herfor. Fokuseringen på de strukturpolitiske problematikker er ny, og dermed understreger SWPR-modellen en drejning på det arbejdsmarkedspolitiske område. Denne nye politik orienterer sig mod et fleksibelt marked, og her bør der anvendes strukturpolitiske tiltag, f.eks. aktiv arbejdsmarkedspolitik. Ydermere bliver administrationen af disse opgaver udlagt til eksempelvis supranationale instanser som kommuner eller regioner. Der bliver tale om en *netværksstyring*, hvor de statslige opgaver *trækkes* væk fra den statslige styring. Dette kan kommunaliseringen netop som eksempel på, om end kommunerne stadig bliver pålagt en stærkere statslig styring.

To begreber står centralt: *welfare* og *workfare*. Workfare kan betegnes som et *bytteforhold* mellem staten og recipienten, hvor en ydelse (arbejdskraft) er nødvendig for at modtage transfereringer. Det

⁶⁴ Gilbert 2002: 15

afspejler, at man må arbejde for sin velfærd⁶⁵, og det kan derfor også beskrives som et *noget-for-noget* princip. Ifølge den norske sociolog Nanna Kildal workfare sammenfattes i fire punkter:

- Forpligtigelse af fysisk egnede recipienter
- til at arbejde for deres ydelser
- under forhold, der er ringere lønnet komparativt i forhold til tilsvarende arbejde på arbejdsmarkedet, og
- som er forbundet med de laveste offentlige ydelser.⁶⁶

Der er ikke nødvendigvis tale om et konkret stykke *fysisk* arbejde, men recipienterne er tvungne til, at efterkomme kravet om modydelser i form af arbejde, uddannelse eller jobtræning.⁶⁷ Her adskiller workfare sig ganske betydeligt fra welfare begrebet. Hvor workfare således udtrykker pligt til en aktiv arbejdsmarkedsrettet præstation, kan welfare derimod siges at betegne en passiv form for forsørgelse. Medborgerens rettigheder til at modtage transfereringer bygger alene på statsborgerskabet. Et eksempel på dette er folkepensionen.

Institutionelle spor fra et socialdemokratisk velfærdsstatsregime

De opstillede regimetyper er som nævnt idealtypiske, og derfor mener Torfing heller ikke, at Danmark er et schumpeteriansk workfare regime i alle henseender. Men det er hans påstand, at Danmark igangsatte en omstilling imod dette gennem *italesættelsen* af passiv og aktiv forsørgelse i 1990'erne. Han finder samtidig elementer af stiafhængighed, idet den danske workfare-tilgang blev udformet i særlig overensstemmelse med det socialdemokratiske velfærdsregime. Dette er inspireret af Desmond King, som mente, at liberalt orienterede lande med svage fagforeninger ville lægge særlig vægt på understøttelsesydelsernes niveau samt overvågning og kontrol af de lediges villighed til at arbejde. I lande med socialdemokratiske velfærdsregimer og stærke fagforeninger ville der i stedet lægges vægt på jobtræning og uddannelse. Den ledige vil blive *disempowered* i lande med residuale velfærdsstater, mens socialdemokratiske eller universelle velfærdsstater vil *empower* den ledige.⁶⁸ Som jeg vil vise senere, stemmer dette meget overens med de danske resultater, men det er mest af alt resultatet af arbejdsmarkedets parter institutionaliserede indflydelse på politikken og en tradition for afbalancering af velfærdspolitiske og økonomiske hensyn.

⁶⁵ Kildal 2000: 2

⁶⁶ Kildal 2000: 3

⁶⁷ Loftager 2002: 296

⁶⁸ Torfing 1999

Social disciplinering eller social integration?

Workfare kan således indføres i forskellige grader, og Torfing foretager derfor også en opdeling i mellem en *work-first*-tilgang samt en *human capital*-tilgang. Denne opdeling synes i det hele taget mere velegnet til europæiske forhold end sondringen mellem blot welfare og workfare. Ifølge Torfing implementerede Danmark med den stærke vægt på den lediges kvalifikationer og kompetencer ikke overraskende en human capital-tilgang. Nationer som Storbritannien og USA praktiserede i stedet den mere neo-liberale work-first tilgang.⁶⁹ Larsen sonderer i en meget ensartede model mellem henholdsvis *social disciplinering* og *social integration*, men overlappene mellem Larsens og Torfings model er ret så tydelige; med social disciplinering er der tale om en work-first tilgang, mens en social integrerende linje er lig en human capital tilgang. Fordelen ved denne model er, at den i højere grad fokuserer på slutmål med politikken, ligesom den også finder plads til at vise de principielle forskelle mellem aktiv- og passivlinjen. Modellen er gengivet herunder, men jeg har valgt at supplere den med et punkt vedrørende synet på de ledige, der ellers ligger implicit i problemdefinitionen.

Model 4.2			
Aktivlinje			Passivlinje
	<i>Social disciplinering</i>	<i>Social integration</i>	<i>Social sikring</i>
<i>Opfattelse af de ledige</i>	Rationelle nyttemaksimerende individer	Sociale ressourcebærende aktører, der skal mægtig- og myndiggøres	Sociale ressourcebærende aktører
<i>Problemdefinition</i>	Manglende incitamenter til at påtage sig arbejde hos de ledige	Manglende kompetencer og kvalifikationer for at få arbejde	Manglende indkomstgrundlag for de ledige
<i>Midler</i>	Arbejdspligt og krav	Opkvalificering med udgangspunkt i behov	Forsørgelse af de ledige
<i>Incitamenter for adfærdseændring</i>	Sanktioner	Egenmotivation	Ingen
<i>Orientering for problemløsning</i>	Arbejdsmarkedsorienteret	Arbejdsmarked- og socialt orienteret	Socialt orienteret
<i>Velfærdstatslige ydelser</i>	Betinget ydelse på baggrund af arbejdspligt, "noget for noget"	Betinget ydelse på baggrund af forbedret arbejdsevne, "noget for noget"	Ikke-betinget universel ydelse, "noget for ikke-noget"
<i>Mål med program for ledige</i>	I beskæftigelse	Forbedret erhvervs- og arbejdsevne	Forbedret livskvalitet
<i>Slutmål</i>	Selvforsørgelse		Social tryghed og lighed
Kilde: Larsen 2009: 12			

⁶⁹ Torfing 2004: 41

Inden for *social integration* centrerer der på motivation og opkvalificering. Udgangspunktet er den menneskelige kapital, hvad den enkelte har af kvalifikationer og via en aktivering der sigter mod disse forhold søger man at udvikle det enkelte individ. Dette antages samtidig at udgøre en produktiv investering på samfundsniveau. Disse principper er svære at øjne i social disciplinering, der vurderer ledige ud fra en nytteværdi, her i kraft af deres evne til at udfylde job. Der bliver med andre ord koncentreret på blot at være i arbejde. Principielt er målet det samme - selvforsørgelse.

Modellen skal alene skal tjene analytiske formål. Her er nemlig også tale om en meget idealiseret model, og der må også konstateres visse overlap inden for de respektive linjer. Eksempelvis kan man diskutere, hvorvidt 'egenmotivation' overhovedet kan tolkes som et egentlig incitament til en adfærdsændring hos den ledige. Og i givet fald vil jeg mene, at dette 'incitament' også er eksisterende hos de ledige under en passiv forsørgelseslinje. Endelig er det værd at hæfte sig ved, at den sociale integrationslinje formentlig også vil have social tryghed og lighed som et slutmål, men det anses blot som et element i selvforsørgelsen. De ledige bliver med andre ord *empowered* gennem muligheden for selvforsørgelsen.⁷⁰

Opsummering

I de forudgående kapitler har jeg præsenteret mit teoretiske fundament for specialet. Først gennemgik jeg nogle af de mest anvendte nyinstitutionelle tilgange, og hvordan de respektivt forklarer forandringer af institutioner. Særligt HI vil være relevant i det videre pga. dens fokus på makrohistoriske udviklingslinjer. Derfor har jeg brugt en del kræfter på at præsentere denne tilgang. Men da HI af visse forskere bliver betragtet som en syntesemodel mellem PNI og RCI, har jeg også præsenteret disses grundlæggende antagelser.

I det følgende vil jeg bruge de ovenstående overvejelser på den konkrete historiske udvikling. Her vil jeg se på, hvordan den danske arbejdsmarkedspolitik har udviklet sig frem til 1990'erne, hvor arbejdsmarkedsregimet er blevet benævnt flexicurity. Samtidig vil jeg se på, hvordan kommunernes rolle i beskæftigelsespolitikken har udviklet sig over tid. Kan der identificeres historiske udviklingsveje, der kan forklare, at man nu ser, at kommunerne får hovedrollen i beskæftigelsespolitikken? Den historiske institutionelle tilgang skal ligeledes bruges til at forklare, de interesser det hidtidige institutionelle set-up har tilgodeset og hvilke interesser, der kan tænkes at være blevet undertrykt? Har der eksempelvis været policyåbninger, som netop har muliggjort en

⁷⁰ Faktisk kan man argumentere for, at en aktivlinje i langt højere grad end en passivlinje kan sigte mod social tryghed og lighed. I grove træk er passivlinjen nemlig konstrueret efter en forståelse af arbejdsløsheden som værende konjunkturbestemt. Dvs. at arbejdsløshed har været forstået som et forbigående fænomen, hvor det i nedgangsperioder blot har handlet om at bidrage med et indkomstgrundlag indtil den ledige igen ville komme i beskæftigelse i opgangsperioder. Et egentlig slutmål med en idealtypisk passivlinje kan således være en vanskelig størrelse at snakke om.

sådan forandring? Konkret vil jeg derfor anvende HI til at analysere, om tidligere beslutninger har formet en sti, som den nærværende reform kan ses som en del af. Samtidig vil jeg have et værktøj til at forklare, hvordan de seneste års omorganisering og nu kommunaliseringen omvendt måske bryder med de stier, der har medvirket til at forme arbejdsmarkedspolitikken som element i flexicurity. Endelig vil jeg bruge evt. udviklingsveje i den nuværende politik til at se nærmere på, hvordan politikken vil se ud i fremtiden. Den præsenterede model 2.2 vil her kunne anvendes til et perspektiv på, hvordan de institutionelle reformer af arbejdsmarkedspolitikken kan kategoriseres som et brud, og forandringerne inden for indhold og proces bliver de vigtige determinanter herfor.

I kapitel 3 og 4 så jeg nærmere på henholdsvis workfare-begrebet og NPM. Disse vil udgøre en yderligere referenceramme til, hvordan der nu er brudt med flexicurity-sporene. Ud fra min analyse vil jeg vise, at udviklingen i de seneste år er gået mod en større betoning af krav og sanktioner over for de ledige. Stillet på spidsen er man gået fra social integration til social disciplinering, og et af elementerne i denne omstilling har i høj grad været NPM-inspirerede tiltag. Inden jeg kan analysere en forandring, skal jeg først vise *hvad*, der reelt forandres. I de følgende kapitler ser jeg derfor nærmere på dansk arbejdsmarkedspolitikks historie og flexicurity-begrebet.

DEL II – Fra Septemberforlig til flexicurity

På et landsmøde for Venstre i 2004 fortalte daværende statsminister Anders Fogh Rasmussen om, hvordan han nærmest ved et tilfælde fandt på det efterhånden berømmede begreb flexicurity:

”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’.”⁷¹

Måske var der kun tale om et lille retorisk trick fra Fogh Rasmussen. Eller måske havde han slet ikke hørt begrebet før. Imidlertid var det den hollandske professor Hans Andrianaes, der introducerede begrebet i 1995. Det var i forbindelse med forberedelse af lovgivning omkring *fleksible* ansættelsesformer, hvor det sociale *sikkerhedsnet* for de ansatte samtidig skulle forbedres. Også EU-institutioner begyndte allerede i 1997 at tage begrebet til sig⁷², men den mere gængse brug er først sket i starten af dette årtusinde, efterhånden som flere og flere forskere samt medier har kastet opmærksomheden på, hvordan disse i udgangspunktet modsatrettet arbejdsmarkedshensyn kan afbalanceres.⁷³

Først udskældt og siden hyldet

Særligt Holland og de skandinaviske lande er over en årrække blevet fremhævet i den internationale litteratur, når det kommer til en gunstig arbejdsmarkedsmæssig indretning. Og specifikt er Danmark inden for de seneste år blevet udråbt af flere fagfolk som det helt store forbillede. Delegationer fra Frankrig og Tyskland har udtrykt deres beundring over den danske arbejdsmarkedsmodel, og også amerikanske økonomer, som f.eks. Joseph Stiglitz, har talt om modellen som et muligt forbillede for den demokratiske administration i USA.⁷⁴ Selv en tidligere amerikansk præsident har meldt sig i koret. Da Bill Clinton i foråret 2005 var på lynvisit i den danske hovedstad, udtrykte han, at *”jeg er meget imponeret over jeres flexicurity-model på arbejdsmarkedet.”*⁷⁵

Tilbage i 1994 lød der ellers andre toner fra det internationale samfund, når der omhandlede de danske arbejdsmarkedsforhold. OECD var blandt de hårdeste kritikere, og især de relativt høje dagpengesatser stod for skud. Men gennem slutningen af 1990’erne faldt ledigheden i Danmark, mens den samtidig var stigende eller fastlåst i mange andre EU-lande. Fra 1993-2001 blev ledigheden mere end halveret fra 9,6 % til 4,3 %, mens mellem- og sydeuropæiske medlemsstater

⁷¹ Tale af Anders Fogh Rasmussen på Venstres landsmøde, 21.10.2004

⁷² F.eks. EU Kommissionens Grøn-papir *”Partnership for a New Organization of Work”*

⁷³ Jørgensen 2006: 16

⁷⁴ Klindt 2008: 26

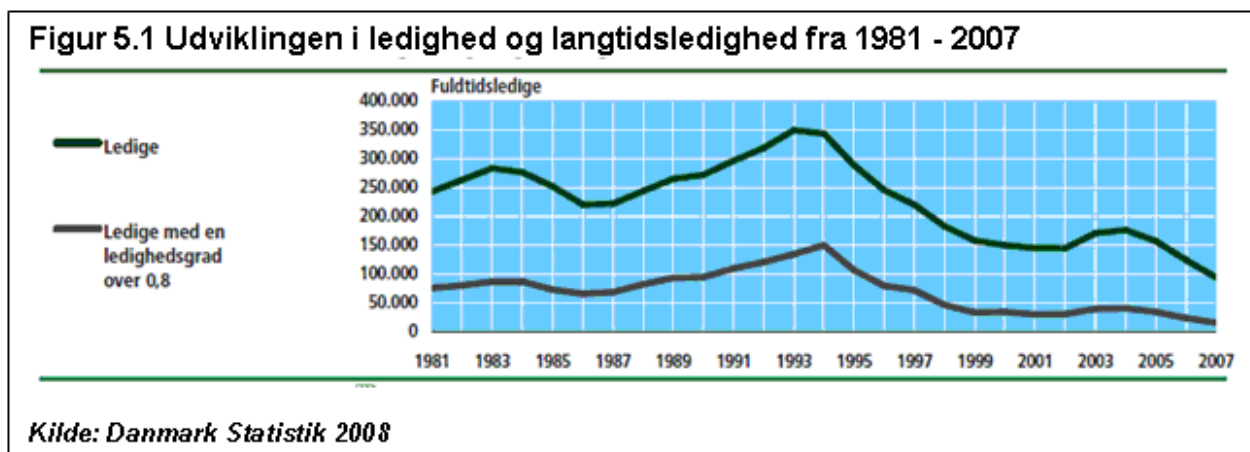
⁷⁵ Præsenteret oversat i Due & Madsen 2006

stadig havde et næsten dobbelt så højt niveau.⁷⁶ Danmark er derfor siden blevet anset som klassens duks i forhold til ledighedsbekæmpelse.

OECD er også blevet omvendt siden og anbefaler nu en flexicurity-indretning som den danske på de øvrige europæiske arbejdsmarkeder, der står over for ledighedsproblemer. Her finder organisationen for øvrigt fælles forslag med EU-institutionerne, der i sin beskæftigelsespolitiske strategi officielt har bundet sig til at fremme den kombination af elementer, der indgår i dansk "flexicurity".⁷⁷ Alligevel eksisterer der en slet skjult tendens til, at de liberale fleksibilitetselementer overbetones i det internationale fokus, mens sikkerhedselementerne i et vist omfang 'oversees'.⁷⁸

På hjemlig grund er begejstringen måske størst. Regering, opposition, medier, eksperter og arbejdsmarkedets parter synes alle at omfavne dansk flexicurity som en afbalanceret kur mod strukturproblemer på arbejdsmarkedet. Sørensen udtrykker, at *"brandet flexicurity blevet så godt modtaget, at både regering og arbejdsmarkedets parter har taget dette begreb til sig i fuldt og helt omfang. Det er i dag vel næppe det indlæg om det danske arbejdsmarked, hvori begrebet flexicurity ikke indgår."*⁷⁹

Succesen er også til at tage at føle på; beskæftigelsen har været stigende, og man har oplevet et hurtigt og kraftigt fald i arbejdsløsheden fra 343.000 i 1994 over 145.000 i 2002 til et lavpunkt på 47.100 (ca. 1,8 % af arbejdsstyrken) i juni 2008.⁸⁰ Udviklingen i ledigheden fremgår af figur 5.1



Resultaterne er sket samtidig med, der er skabt en sund makroøkonomisk balance, hvor inflationen har været holdt i ro. Faktisk har den gunstige danske udvikling modbevist Philips-kurvens basale

⁷⁶ Tyskland - 7,4 %, Frankrig - 8,4 %, Italien 9,1 %, Spanien - 10,8 %

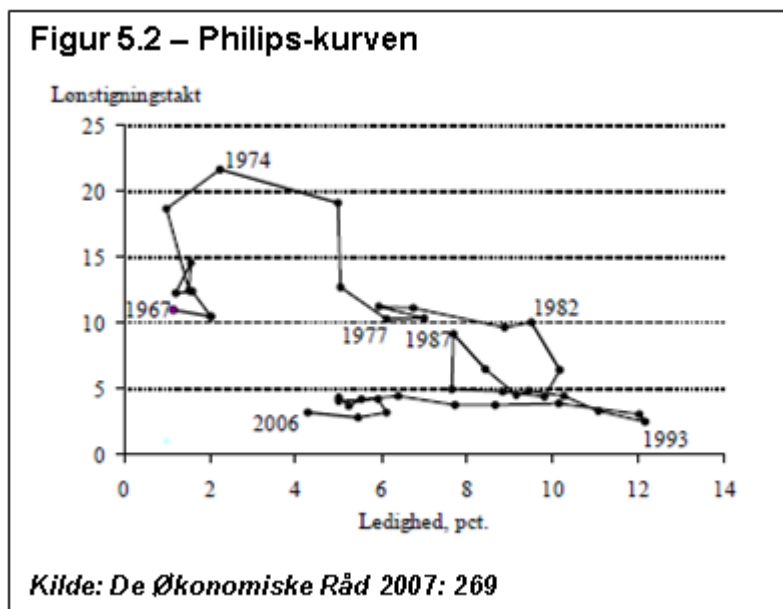
⁷⁷ Jørgensen 2006: 10

⁷⁸ Jørgensen 2006: 30

⁷⁹ Sørensen 2006: 13

⁸⁰ Danmarks Statistik 2008 & 2009

påstand om tilstedeværelsen af et *trade-off* mellem inflation og arbejdsløshed. Det fremgår af den følgende figur, der netop illustrerer, at arbejdsløsheden er faldet, mens lønstigningstakten er holdt på et konstant lavt niveau.



I de følgende kapitler vil jeg se nærmere på, hvordan denne arbejdsmarkedspolitiske succeshistorie er skabt, hvad den mere konkret dækker over og ikke mindst de forudsætninger, der ligger til grund for de gode resultater. Dette bliver vigtigt for senere at kunne analysere min centrale problemstilling om, hvordan omkalibreringen og de institutionelle reformer siden 2001 bryder med arbejdsmarkedspolitikken som del af flexicurity i den forstand, det er blevet berømmet og hyldet. Inden jeg skal beskæftige mig indgående med flexicurity-begrebet, er det nødvendigt at se på dansk arbejdsmarkedspolitik historiske udvikling. Argumentet for denne tilgang er, at effekterne af et skifte i det institutionelle set-up af arbejdsmarkedspolitikken ikke vil kunne forstås uafhængigt af konteksten. Bl.a. spiller den danske tradition for tæt inddragelse af arbejdsmarkedets parter i politikudviklingen og implementeringen en central rolle, og denne korporative praksis har mere end 100 år lange rødder. Samtidig betoner flere forskere, hvordan det danske flexicurity-system er formet gennem lange mere eller mindre tilfældige udviklingsprocesser, hvilket udgør endnu et argument for til at følge de historiske spor mere indgående.

Kapitel 5 – Historien tæller!

Udgangspunktet for dette kapitel er, hvordan er Danmark nået frem til et flexicurity-regime. Som det blev betonet i kapitel 3, spiller historien en afgørende rolle for den institutionelle kontekst, og dette er i højeste grad tilfældet med forholdene på det danske arbejdsmarked.

”Det danske flexicurity-arrangement er forankret i den 100 år gamle aftalemodel med de helt specielle relationer mellem parterne på arbejdsmarkedet og mellem disse parter og det politiske system, der har udviklet sig over dette lange spænd af år.”⁸¹

Som Due & Madsen implicit henviser til i ovenstående, skal man helt tilbage til 1899 og det såkaldte ”Septemberforlig” for at finde rødderne til den særlige danske reguleringsmodel, hvor arbejdsmarkedets parter indgår branchevis og generelle overenskomster. Forliget, der også er kendt som arbejdsmarkedets grundlov, er resultatet af en af de største og længste arbejdskampe i moderne danmarkshistorie. De dengang nyligt oprettede hovedorganisationer, LO på arbejdstagersiden og DA på arbejdsgiversiden, accepterede her hinandens ret til at være forhandlingsberettiget og indgå kollektive overenskomster. Derudover enedes man om fredspligt i overenskomstperioden, og arbejdstagerne anerkendte arbejdsgivernes ret til at lede og fordele arbejdet samt anvende den *”til enhver tid passende arbejdskraft”*. En sådan voluntaristisk arbejdsmarkedsregulering og parternes egen konfliktløsning har stort set lige siden kendetegnet det danske arbejdsmarked, og man har herigennem haft basis for en magtdeling mellem det politiske system og arbejdsmarkedets parter.⁸² Due & Madsen benævner dette som ’Den danske model’.

Med arbejdsgivernes liberale ret til at hyre og fyre arbejdskraften efter behov rummede systemet en relativt højt jobusikkerhed. Staten valgte dog i 1907 at understøtte de strukturer, der var under opbygning ved at anerkende og yde tilskud til arbejdsløshedskasser, der var tilknyttet fagbevægelsen. Hermed blev jobusikkerheden også nemmere at acceptere for fagbevægelsen. I 1910 hjalp staten yderligere til at etablere et fagretsligt system, der skulle behandle uenigheder om overenskomsterne og fastsætte spilleregler for indgåelse af nye. Ellers har staten generelt overladt stort set al regulering af arbejdsbetingelser til parterne. Kun i forbindelse med sammenbrud i overenskomstforhandlingerne, eksempelvis ”Kanslergadeforliget” i 1933, har staten grebet ind.⁸³

1960’erne - begyndende arbejdsmarkedspolitik med korporative strukturer

Siden 1960’erne har staten til gengæld spillet en mere aktiv rolle i at understøtte et velfungerede arbejdsmarked. Dette årti anses således som perioden, hvor arbejdsmarkedspolitikken blev introduceret i Danmark. Det statslige engagement startede med specialarbejderuddannelserne i 1960 (senere AMU), institutionaliseringen af efteruddannelse af de faglærte i 1965 og ikke mindst oprettelse af Arbejdsformidlingen (AF) i 1969. En væsentlig årsag hertil var især utilfredshed med manglende faglig og geografisk mobilitet på arbejdsmarkedet.⁸⁴ Med en arbejdsmarkedsreform i

⁸¹ Due & Madsen 2006

⁸² Jørgensen 2006: 27-28

⁸³ Jørgensen 2006: 28

⁸⁴ Damgaard 2003: 57

slutningen af 1960'erne og begyndelsen af 1970'erne overtog staten også den marginale risiko ved arbejdsløshed. Herved blev det stort set omkostningsfrit for arbejdsgiverne at afskedige medarbejdere. Systemet var meget generøst, idet understøttelsessatserne blev sat op til 90 % af hidtidig indkomst.

Allerede fra arbejdsmarkedspolitikken spæde start blev de korporative strukturer rammesat, da der i slutningen af 1960'erne oprettedes et Landsarbejdsnævn (LAN) og 14 regionale arbejdsmarkedsnævn (AMN) som korporativt sammensatte organer. Fra statens synspunkt kunne korporatismen være attraktiv af forskellige årsager. Bl.a. forenklede man kredsen af interesser, der skulle tages hensyn til. Samtidig kunne interesse modsætninger reduceres, fordi de blev forhandlet i afgrænsede fora, og parternes krav kunne modereres pga. et medansvar for implementeringen.⁸⁵ En af de klassiske korporatisme teoretikere, Philippe Schmitter, ligger vægt på, at hele tankegangen bag korporatismen er at sikre centrale dele af samfundet både kommer til orde i besluttende organer, men at de organiserede interesser ikke mindst også tager medansvar for de beslutninger, der træffes, og sikrer, at de gennemføres bedst muligt.⁸⁶ Det central er, at interesseorganisationernes rolle skifter altså fra blot at formidle krav til det politiske system til selv at blive en del af det.

Kriserne i 1970'erne stiller krav til arbejdsmarkedspolitikken

Med ovenstående initiativer kan man tale om, at en egentlig arbejdsmarkedspolitik med matchningsopgaver, vejledning og information var sat i søen. I løbet af 1970'erne mente man dog, at der var behov for at supplere politikken med mere beskæftigelsesfremmende foranstaltninger.⁸⁷ Lavkonjunkturen efter oliekrisen i 1973 var således ikke forbigående, og arbejdsløsheden voksede stabilt, eftersom krigsårgangene var på vej ind på arbejdsmarkedet. Det resulterede i massiv ungdomsarbejdsløshed – knap en tredjedel af alle arbejdsløse var under 25, og blandt denne gruppe stod 15-20 % uden for beskæftigelse. Det svarede til 75-80.000, og kommunerne havde begrænsede formelle og økonomiske muligheder for at dæmme op for den hurtigt voksende ungdomsarbejdsløshed. Arbejdsløsheden var også hård ved de forsikrede ledige, og mange havde derfor udsigt til at miste retten til dagpenge, da de ikke havde haft de påkrævede 26 ugers beskæftigelse inden for de seneste fire år. Og der var ikke meget hjælp at hente i AF, for systemet var primært indrettet efter en højkonjunktursituation med vægt på registrering og jobformidling af ledige.⁸⁸

⁸⁵ Heisler & Kvarvik

⁸⁶ Schmitter 1979

⁸⁷ Hansen m. fl. 1997

⁸⁸ Hendeliowitz i Kongshøj Madsen & Pedersen 2003: 36-37

I 1978/79 gennemførte Anker Jørgensen-regeringen to lovkomplekser, som ændrede grundlaget for dansk arbejdsmarkedspolitik. Indtil da var arbejdsmarkedspolitikken ikke blevet anvendt som redskab i en målrettet strukturpolitik, men netop været passiv, hvor vægten lå på formidling og registrering af ledige og administration og udbetaling af understøttelse, jf. model 4.2 I Sverige havde man derimod med succes inddraget aktiv arbejdsmarkedspolitik som understøttende for den generelle økonomiske politik og nærmest opnået fuld beskæftigelse. Dette policymix var man altså bekendt, men i Danmark var det vanskeligt at få accept fra Finansministeriet og Økonomiministeriet til at integrere arbejdsmarkedspolitik i den generelle økonomiske politik. Og det er en af årsagerne til, at aktiv arbejdsmarkedspolitik blev introduceret væsentlig senere i Danmark.⁸⁹ Reformen i 1978/79 blev også modtaget med skepsis blandt økonomerne i disse ministerier. Reformen havde tre hovedområder: forstærket indsats over for *ungdomsarbejdsløsheden*, særlig indsats over for *a-kassemedlemmer* med udsigt til at miste dagpenge og indførelsen af *efterløn*. Særlig de to førstnævnte hovedområder er centrale.⁹⁰

Det tostrengede system etableres

Med en særlig indsats mod ungdomsarbejdsløsheden blev kommunerne pålagt at anvende 40 kr./indbygger og amtskommuner 10 kr./indbygger på beskæftigelsesfremmende tiltag over for ikke-forsikrede ledige under 25 år. Og generelt fik kommunerne særdeles frie muligheder for at tilrettelægge og udvikle nye arbejdsmarkeds- og uddannelsespolitiske initiativer. Med initiativet var der nu introduceret en ny spiller i arbejdsmarkedspolitikken. Hendeliowitz skrev i 2003, med en i dag slående aktualitet:

*”Ungdomsarbejdsløshedslovgivningen i 1978 blev udgangspunktet og grundlaget for kommunernes deltagelse og ansvar i arbejdsmarkedsindsatsen over for de ikke-forsikrede ledige. Et ansvar som frem til i dag er blevet stadig mere omfattende.”*⁹¹

Den særlige indsats over for a-kassemedlemmer omfattede bl.a., at man i aftalte en såkaldt moratorieordning, hvor ingen forsikrede kunne miste retten til dagpenge.⁹² Der var politisk enighed om, at de ledige, som var til rådighed for arbejdsmarkedet, måtte sikres muligheder for at bevare arbejdsevnen og kvalifikationer. Og de, der ikke kunne leve op til rådighedskravene, måtte overføres til andre forsørgelsesformer. Løsningen blev loven om arbejdstilbud (ATB), der også havde parternes opbakning. Hermed blev AF og de regionale AMN gjort ansvarlige for at sikre

⁸⁹ Hendeliowitz i Kongshøj Madsen & Pedersen 2003: 38-39

⁹⁰ Hendeliowitz i Kongshøj Madsen & Pedersen 2003: 38-39

⁹¹ Hendeliowitz i Kongshøj Madsen & Pedersen 2003: 40

⁹² Fra 74 til 78 voksede ledigheden fra 52.000 til 191.000 (2,1 til 7,3 %). Det svarer til, at over fire år voksede jobkøen med næsten 100 mennesker – om dagen.

langtidsledige beskæftigelse i form af arbejdstilbud enten i privat virksomhed med løntilskud eller på offentlige arbejdspladser i 9 måneder og senest 3 måneder før dagpengerettens ophør.⁹³

Med ATB og lov nr. 488 (ungdomsarbejdsløshedsindsatsen) var der reelt tale om etableringen af et tostrengt system, der byggede på, at det forvaltningsmæssige hovedansvar over for den ledige lå hos den instans, der finansierede den lediges underhold. Den statslige arbejdsformidling og de regionale AMN havde således det forvaltningsmæssige ansvar for indsatsen over for de ledige akassemedlemmer, og kommunerne havde det forvaltningsmæssige ansvar for de ikke-forsikrede ledige.

Strukturproblemer i 1980'erne

Arbejdsløsheden steg dog forsat fra 1979-1982, men med den nye Schlüter-regering i 1982 skete der en opbremsning i de arbejdsmarkedspolitiske initiativer. Fokus blev i stedet rykket mod arbejdsløshedsforsikringssystemet og rådighedsforvaltningen. Indtil midten af 1980'erne begyndte arbejdsløsheden dog at falde, men da den nåede 7,5 %, satte flaskehalsproblemer en bremse for opsvinget. Opfattelsen var, at niveauet for den strukturelle ledighed var nået, og derfor iværksatte Arbejdsministeriet en større kampagne, der skulle de strukturelle barrierer til livs. Ideen byggede på et styrket regionalt fokus, så indsatsen blev planlagt efter de problemstillinger, der faktisk var årsag til flaskehalsene i de enkelte regioner. Dette skete gennem en udbygning af AF's analyse- og overvågningsindsats.

"Offensiv arbejdsmarkedspolitik" blev lanceret som begreb og strategien blev formuleret som bestående af:

- En styrket overvågning af arbejdsmarkedet
- En mere effektiv arbejdsformidling
- En styrket vejledning som understøtter beskæftigelsesrettede uddannelsesvalg
- En mere målrettet uddannelsesindsats som løbende sikrer balance mellem arbejdsstyrkens kvalifikationer og arbejdsmarkedets behov
- En omlægning og modernisering af de arbejdsmarkedspolitiske foranstaltninger⁹⁴

Frem til 1988/89 tilpassede man arbejdsmarkedspolitikken hertil. AF blev samlet i 14 regioner med en ny regionsledelse og en styrkelse af AMN's sekretariater. ATB blev udbygget med uddannelsestilbud (UTB), og tilbudsintervallerne blev gjort mere intensive. Endvidere blev AMU-uddannelserne udbygget for at understøtte de dårligst uddannedes kvalifikationer. Allerede her så man altså, at det tredje ben i flexicurity-trekanten så småt blev aktiveret.

⁹³ Hendeliowitz i Kongshøj Madsen & Pedersen 2003: 40-41

⁹⁴ Hendeliowitz i Kongshøj Madsen & Pedersen 2003: 45

Også kommunerne blev pålagt nye opgaver over for de ikke-forsikrede. For det første med et krav om et øget pligtbeløb pr. indbygger, men dernæst også ved at indsatsen udvidedes til at omfatte alle ledige kontanthjælpsmodtagere. Indsatsen bidrog til, at mange kontanthjælpsmodtagere kom ind på arbejdsmarkedet, mens mange andre blev hjulpet over i a-kassesystemet, hvor de gennem tilbudsordningerne kunne opretholde dagpengereetten. Hendeliowitz peger på, at der generelt ikke var sammenhæng mellem den kommunale og den regionale indsats:

*”Kommunernes indsats må i praksis karakteriseres som decentral og atomiseret uden nævneværdig sammenhæng med de i arbejdsmarkedsnævnene udviklede mål og rammer for den regionale arbejdsmarkedspolitik.”*⁹⁵

Arbejdsmarkedsudviklingen blev ikke vendt efter regionaliseringen i 1988. De arbejdsmarkedspolitiske foranstaltninger bidrog hovedsagligt til at vedligeholde de lediges arbejdsevne og til at fastholde de langtidsledige i statslig forsørgelse. Problemet var, at arbejdsmarkedspolitikken var ”fastlåst i et meget regelstyret og mekanisk system”, og der var ikke ”mulighed for en målrettet, fleksibel og regional indsats baseret på de lediges og arbejdsmarkedets behov.”⁹⁶ Arbejdsløsheden fortsatte med at stige.

Større reform i 1993/1994

Da en socialdemokratisk ledet regering tiltrådte i 1993, som konsekvens af Tamil-sagen, var førsteprioriteten derfor at bekæmpe arbejdsløsheden. Den tidligere regering havde nemlig også lagt sig an på en disinflationær økonomisk politik, der indebar en stram finans- og indkomstpolitik. Og da betalingsbalancen nåede et rekordstort underskud i 1986, blev overskud herpå en central målsætning. Det lykkedes i 1993, men en rekordhøj arbejdsløshed på mere end 12 % var en tvivlsomme sidegevinst.⁹⁷

Regeringens initiativ var Arbejdsmarkedsreformen, der trådte i kraft i 1994. Denne var i høj grad inspireret af Zeuthen-udvalget, der blev nedsat i 1991 med repræsentanter fra arbejdsmarkedets parter, ministerier og særligt sagkyndige. I dette udvalgsarbejde var der lagt vægt på, at der skulle gives større mulighed for på regionalt plan at gennemføre en mere målrettet og behovsbaseret arbejdsmarkedsindsats. Dette blev realiseret med Arbejdsmarkedsreformen, der havde bred opbakning i Folketinget.⁹⁸ Filosofien bag reformen var, at det offentlige forbrug på

⁹⁵ Hendeliowitz i Kongshøj Madsen & Pedersen 2003: 46

⁹⁶ Hendeliowitz i Kongshøj Madsen & Pedersen 2003: 46

⁹⁷ Andersen m. fl. 2002: 159

⁹⁸ Hendeliowitz i Kongshøj Madsen & Pedersen 2003: 46-47

arbejdsmarkedspolitik ikke skulle betragtes som udgifter, men produktive investeringer, der også skulle bakkes op af en beskæftigelsesvenlig makroøkonomisk politik.⁹⁹ Her er et forståelsesmæssigt skifte fra den klassiske keynesianske nationalstatslige politik til den schumpeterianske strukturpolitik, jf. kapitel 4, således helt tydeligt.

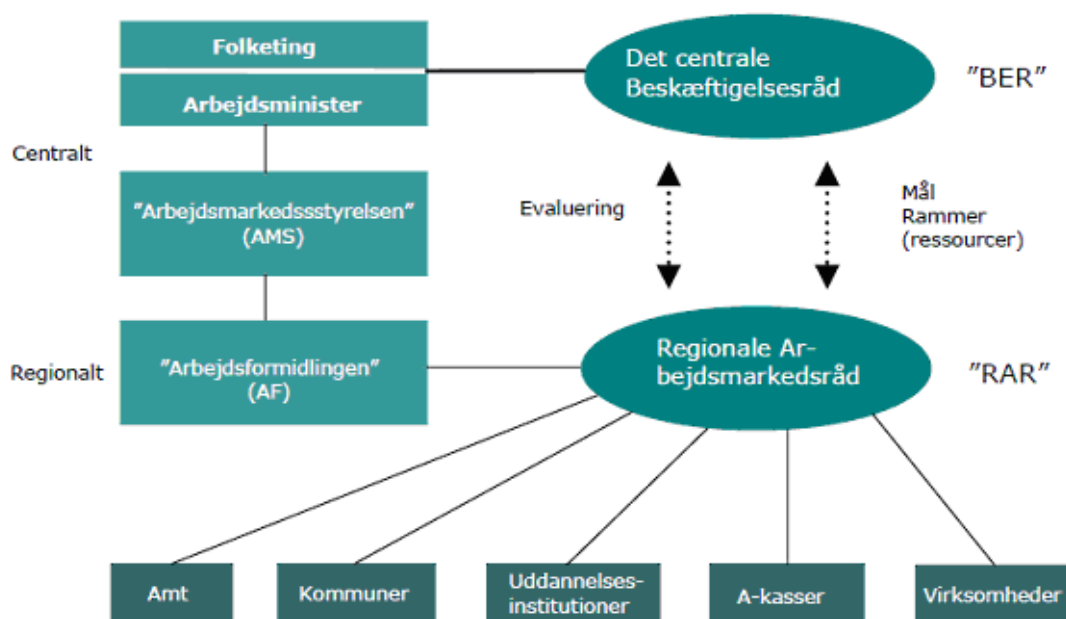
Det var tale om dels en *styringsreformdel* og dels en *aktiveringsdel*. I styringsreformen videreførte man de korporative strukturer: LAN fra 1970 blev omdannet til et Landsarbejdsråd (LAR), mens AMN fra 1968 blev til 14 regionale arbejdsmarkedsråd (RAR). Disse blev sammensat af repræsentanter fra parterne og (amts)kommuner, og de fik ansvaret for at gennemføre en regionalt baseret arbejdsmarkedspolitik inden for økonomiske rammer og overordnede målsætninger fastlagt af LAR og arbejdsministeren. AF blev så den udførende instans for RAR.

Følgende model viser opbygningen af styringssystemet, som det blev fastlagt i 1993, og som det har set ud indtil 2006. Gennem LAR og RAR har arbejdsmarkedets parter betydelige roller på både regionalt og centralt niveau. Argumentet var, at arbejdsmarkedspolitikken kun kunne realiseres ved at inddrage de relevante interesseorganisationer i både tilrettelægningen og implementeringen af politikken.¹⁰⁰

⁹⁹ Jørgensen, Baadsgaard & Nørup 2009: 2

¹⁰⁰ Jørgensen 2006: 36-37

Figur 5.3: Det arbejdsmarkedspolitiske styringssystem fra 1994-2006



Kilde: Jørgensen 2006: 38. Bemærk at LAR er erstattet med Det centrale Beskæftigelsesråd (BER), som det blev omdøbt til i 2002

En 'aktiv' reform af systemet

Anden del af reformen bestod som nævnt af aktiveringsdelen, og det var sammen med tre orlovsordninger¹⁰¹ den centrale nyskabelse. Arbejdsmarkedsreformen bliver derfor anset som startskuddet på en ny aktivlinje i dansk politik, skønt man kendte til aktiveringsværktøjet fra ungdomsydelsen fra 1989. Med denne aktive linje betegnede et klart diskursivt skifte, hvor man herigennem definerede den tidligere forståelse af forsørgelsespolitik som 'passiv forsørgelse'.

Indsatsen over for de ledige skulle nu gøres mere individuel med større mulighed for tilpasning til de lediges og arbejdsmarkedets behov, og aktiveringen var et centralt element.¹⁰² Aktiveringen kunne bestå af en kombination af vejledning, uddannelse og jobtræning. Herigennem fik AF en central rolle, da de, i samarbejde med a-kasserne, havde en vejledningsforpligtigelse, der skulle hjælpe den ledige til at udarbejde en individuel handlingsplan (IHP).

¹⁰¹ Uddannelses-, børnepasnings- og sabbatorlov. Sigtet var at skabe plads til arbejdsløse på arbejdsmarkedet. Arbejdsløse kunne også få orlov.

¹⁰² Hendeliowitz i Kongshøj Madsen & Pedersen 2003: 33

Samtidig blev understøttelsesperioden gjort tidsbegrænset, idet deltagelse i aktiv tilbud ikke længere betød genoptjeningsret til dagpenge. Tidligere kunne man forblive i dagpengesystemet for evigt ved at modtage ATB eller UTB, men nu kunne dagpenge max oppebæres i syv år. Til gengæld fik de ledige *ret* og *pligt* til aktivering.¹⁰³ En årsag til at fagbevægelsen accepterede dette var, at indsatsen netop blev forskubbet fra indkomstsikkerhed mod en højere grad af beskæftigelsessikkerhed.¹⁰⁴

Der kan opstilles fire hovedargumenter for den nye aktivlinje. For det første var der et finansieringsproblem med et lavere skatteprovenu og flere mennesker på dagpenge. Dernæst var der kommet politisk opmærksomhed på arbejdsmarkedets strukturproblemer. Problemforståelsen var primært, at de ledige ikke var kvalificerede. Men samtidig mente man også, at en gruppe mennesker ikke var motiverede til at arbejde og blot levede af passiv forsørgelse. Man talte om en decideret afhængighedskultur. Derudover var der også fokus på klientgørelses-problematikken samt en opmærksomhed omkring de sociale problemer affødt af arbejdsløshed. Den samlede løsning blev den aktive arbejdsmarkedspolitik, hvormed social integration altså også blev et arbejdsmarkedspolitisk anliggende.¹⁰⁵ Skiftet mellem passivlinjen og aktivlinjen, bl.a. præsenteret gennem model 4.2, er indlysende, men de fire argumenter og vægtningen i mellem dem afspejler, at social integration klart blev overbetonet i forhold til social disciplinering.

Resultaterne kom hurtigt

Der gik ikke lang tid før, reformen havde en gunstig effekt på strukturarbejdsløsheden. Gennem slutningen af 1990'erne og starten af det nye årtusinde oplevede Danmark et massivt fald i arbejdsløsheden og en stigende beskæftigelse. Og en del af æren må tilskrives Arbejdsmarkedsreformen. Peter Plougmann mener godt nok, at den stigende beskæftigelse i 1990'erne må *"klart henføres til udviklingen i efterspørgslen på arbejdskraft og ikke til den arbejdsmarkedspolitiske indsats i sig selv."*¹⁰⁶ Resultaterne kom da også i hus under en højkonjunktur, men det virker alligevel til, at Plougmann underbetoner indsatsens betydning. I hvert fald konkluderede SFI i 1997, at det ikke kunne udelukkes, at arbejdsmarkedsreformen havde haft en signifikant gunstig indvirkning på strukturarbejdsløsheden. Og en mere entydig konklusion har OECD, DORS og Finansministeriet senere leveret ved direkte at påvise, at faldet i strukturarbejdsløsheden kan tilskrives reformen.¹⁰⁷

¹⁰³ Braun 2004

¹⁰⁴ Jørgensen 2006: 29

¹⁰⁵ Jørgensen 2006: 42-43

¹⁰⁶ Plougmann i Kongshøj Madsen & Pedersen 2003: 56

¹⁰⁷ Hendeliowitz i Kongshøj Madsen & Pedersen 2003: 33

I 1999 analyserede OECD endvidere RARs rolle og funktion. Konklusionen var, at det var lykkedes at etablere en særdeles velfungerede politisk institutionel ramme om den regionale arbejdsmarkedsindsats, som sikrede fælles retning og målsætning for aktørerne.¹⁰⁸ Også Hendeliowitz hæfter sig ved at, de regionale arbejdsmarkedsindsatser med parterne i centrale roller har medvirket til dansk økonomis succes:

”At det regionale niveau indgår i en samlet national ramme må anses for en stor gevinst i forhold til mulighederne for at samordne arbejdsmarkedspolitikken med den generelle økonomiske politik.”¹⁰⁹ [...]”Det seneste tiårs arbejdsmarkedspolitiske succes dokumenter, at en lille velfærdsstat af nordisk type stadig kan levere varen i form af omstilling, vækst og beskæftigelse. Den danske model med dens særegne blanding af korporatisme, fleksibilitet og social tryghed står distancen i den globale økonomi.”¹¹⁰

Kapitel 6 – ‘Flexicurity’ – hvorfor og hvordan?

I det forrige kapitel så jeg på den historiske udvikling af dansk arbejdsmarkedspolitik. En central pointe er, at der har været tale om stiafhængige historiske processer, som har skabt et reguleringssystem, der er blevet benævnt flexicurity. Og netop den historiske ramme gør, at flexicurity ikke er nogen *model*, der kan overføres til andre lande. I det følgende kapitel lægger jeg et analytisk blik på selve flexicurity-betegnelsen. Derudover vil jeg fokusere på, hvilke forudsætninger systemet bygger på for at etablere det analytiske udgangspunkt for min tese om, at forandringer af arbejdsmarkedspolitikken siden 2001 udgør et brud med den måde politikken i 1990’erne har understøttet flexicurity.

Flexicurity – en begrebsmæssig ramme

En af de mest gængse definitioner af flexicurity er foretaget af Ton Wilthagen & Frank Tros, der ser begrebet som:

”[...] a policy strategy that attempts, synchronically and in deliberate way, to enhance the flexibility of labour markets, work organisation and labour relations one the one hand, and to enhance security – employment security and social security – notably for weaker groups in and outside the labour market, on the other hand.”¹¹¹

I Danmark er der dog ikke tale om nogen bevidst strategi, hvorfor det danske regime ikke lader sig indfange af ovenstående definition – og nok så paradoksalt fremstilles det danske

¹⁰⁸ OECD 2001

¹⁰⁹ Hendeliowitz i Kongshøj Madsen & Pedersen 2003: 49

¹¹⁰ Hendeliowitz i Kongshøj Madsen & Pedersen 2003: 25

¹¹¹ Wilthagen & Tros 2004: 169

arbejdsmarkedsindretning som prototypen på flexicurity. Wilthagen & Tros opererer dog samtidig med en definition, hvor flexicurity kan forstås som:

”(1) a degree of job, employment, income and 'combination' security that facilitates the labour market careers and biographies of workers with a relatively weak position and allows for enduring and high quality labour market participation and social inclusion, while at the same time providing (2) a degree of numerical (both external and internal) functional and wage flexibility that allows for labour markets (and individual companies) timely and adequate adjustment to changing conditions in order to enhance competitiveness and productivity.”¹¹²

Ud fra ovenstående fremgår det, at både fleksibilitet samt sikkerhed som begreber er flertydige. Fleksibilitet kan dække over:

- **Numerisk fleksibilitet** - mulighederne for at tilpasse antallet af ansatte gennem ansættelser og afskedigelser.
- **Arbejdstidsfleksibilitet** - arbejdstidens længde og placering.
- **Funktionel fleksibilitet** – en form for organisatorisk fleksibilitet hvor ansatte kan omplaceres til andre arbejdsfunktioner.
- **Lønflexibilitet** - den hast som lønninger reagerer på ændringer i udbud og efterspørgsel på arbejdskraft.

Og i forbindelse med sikkerhed kan der sondres mellem:

- **Jobsikkerhed** – sikkerheden for at kunne fortsætte ansættelsesforholdet.
- **Beskæftigelsessikkerhed** - sikkerheden for at kunne blive i beskæftigelse, evt. i et andet job.
- **Indkomstsikkerhed** - sikkerheden for at kunne oppebære en indkomst, også uden for beskæftigelse.
- **Kombinationssikkerhed** - at kunne kombinere arbejdslivet med privatlivet – f.eks. gennem orlovsordninger eller frivilligt ulønnet arbejde.¹¹³

Heraf følger, at flexicurity kan dække over mange forskellige kombinationer af sociale sikkerheds- og fleksible arbejdsmarkedsarrangementer. Wilthagen opstiller et matrix, hvorudfra forskellige kombinationer af flexicurity kan identificeres. Dette er gengivet i figur 6.1

¹¹² Wilthagen & Tros 2004: 171

¹¹³ Sørensen (2006)

Figur 6.1: Wiltthagens matrix				
Fleksibilitet / Sikkerhed	Job-sikkerhed	Beskæftigelses-sikkerhed	Indkomst-sikkerhed	Kombinations-sikkerhed
Ekstern numerisk fleksibilitet				
Intern numerisk fleksibilitet				
Funktionel fleksibilitet				
Lønflexibilitet				
Kilde: Wiltthagen & Tros 2004: 171				

Eksempelvis er det en pointe, at Danmark gik fra indkomstsikkerhed til beskæftigessikkerhed med arbejdsmarkedsreformen i 1994. Samtidig er det en central pointe, at flexicurity kan identificeres på mange forskellige niveauer (nationalt, regionalt, lokalt eller individ). Dette er omvendt også et kritikpunkt ved Wiltthagens matrix - eksempelvis kan en virksomhed lægge vægt på jobsikkerhed og høj intern numerisk fleksibilitet, som vil stå i modsætning til et statsligt fokus på beskæftigessikkerhed og høj ekstern numerisk fleksibilitet. En simpel løsning er at anvende begrebet i forståelsen af et arbejdsmarkedsregime, hvilket jeg også vil gøre i det følgende.

Derudover er det også en væsentlig anke, at inddelingen i en matrix, negligerer synergi-effekterne mellem de forskellige kombinationer af fleksibilitet og sikkerhed. Der er nemlig ikke altid tale om et trade-off.¹¹⁴ Et dansk eksempel på dette er, at høj indkomstsikkerhed og høj beskæftigessikkerhed giver borgerne viljen til at tage chancer, og dermed befordrer det høj mobilitet på arbejdsmarkedet.

'Den danske model' har skabt rammerne

Når jeg fokuserer på flexicurity som regime, bliver der tale om en overordnet forståelse af systemet og dets virkninger. Her må vigtigheden af historien samt institutionerne og deres udvikling igen betones, da politiktiltags betydning ikke kan forstås uafhængigt af den nationale historiske kontekst. Bredgaard, Larsen & Kongshøj anbefaler, at "*analysis must acknowledge that specific flexicurity arrangements are embedded in national flexicurity configurations,*" og deraf følger, at "[...] *awareness of different national contexts and regimes are always important.*"¹¹⁵

I den forbindelse er det derfor værd at hæfte sig ved, at det danske flexicurity-arrangement har en universel velfærdsstat som ramme. Og i denne er der et klart link mellem velfærdspolitik og arbejdsmarkedet ifølge Gösta Esping-Andersen:

¹¹⁴ Leschke m.fl. 2006

¹¹⁵ Bredgaard; Larsen & Kongshøj Madsen i Jørgensen & Kongshøj Madsen 2007: 370

“Perhaps the most salient characteristic of the social democratic regime is its fusion of welfare and work.”¹¹⁶

Det ses eksempelvis i, hvordan børnepasningsordninger har understøttet kvindernes indtog på arbejdsmarkedet.¹¹⁷ Fuld beskæftigelse er et centralt mål for at kunne finansiere denne velfærdsmodel, og omvendt følger heraf, at høj arbejdsløshed vil være en trussel mod modellen. Overordnet forklarer denne velfærdsstatslige ramme altså statens store engagement i arbejdsløshedsbekæmpelse, eksempelvis indførelsen af aktiv arbejdsmarkedspolitik.

Et andet historisk spor til flexicurity finder John Hall, idet han mener, at en stærk fælles national identitet i Danmark er en grundlæggende forudsætning for systemet. En national solidaritet han fører tilbage til fælles sprog og religion, Grundtvig og højskolebevægelsen og ikke mindst som en følge af tabte krige og territorier.

”Pointen er, at politiske og økonomiske konflikter i Danmark bliver tæmmet af et sæt af institutioner, der skaber rammerne om forhandling, og gør det muligt for de forskellige aktører at holde de grundlæggende problemer for øje og fastholde de nationale mål, der er vigtigst for landet. Og det er muligt på baggrund af en stærk national identitet.”¹¹⁸

Det er oplagt at mistænke Hall for at sætte lighedstegn mellem den danske model og flexicurity-regimet, idet hans fokus især er på rammerne om forhandling mellem parterne. Men det er også vigtigt at fastslå, at den særlige danske model på arbejdsmarkedet, med dens forhandlingskultur og høje grad af tillid i mellem parterne, er afgørende for det danske arbejdsmarkedsregime. Due & Madsen skriver:

”Det er først og fremmest pga. dette tillidsforhold, at der i Danmark kan fastholdes et flexicurity-arrangement, hvor lønmodtagerne og deres organisationer accepterer, at de – set i forhold til de fleste andre europæiske lande – uden større beskyttelse kan afskediges. Ganske vist er der så til gengæld et sikkerhedsnet i form af dagpenge under arbejdsløshed i en længere periode og udsigt til nye jobmuligheder relativt hurtigt gennem den aktive arbejdsmarkedspolitik. Men det er kontrollen over egne løn- og arbejdsforhold gennem parternes selvregulering, der skaber den basale tryghed, som har åbnet op for den vidtgående fleksibilitet.”¹¹⁹

¹¹⁶ Esping-Andersen 1991: 28

¹¹⁷ Jørgensen & Kongshøj Madsen 2007: 12-13

¹¹⁸ Ugebrevet A4, 15.12.2008

¹¹⁹ Due & Madsen 2006

Der er således skabt en gensidig afhængighed mellem arbejdsmarked og velfærdsordninger: Den ringe jobsikkerhed fremmer mobiliteten, men den er forudsat af et generøst dagpengesystem. Derfor ser man også, at stramninger inden for dagpengeområdet kan skabe pres for at opnå større beskæftigelsessikkerhed – det er bl.a. derfor, at man kan se den atypiske konstellation, hvor arbejdstagere og arbejdsgivere gør fælles front mod forringelser.¹²⁰

Det bliver dog underbetonet en smule af Due & Madsen, at flexicurity-systemet samtidig hviler på den aktive arbejdsmarkedspolitik. Fleksible ansættelsesregler og et udviklet sociale sikkerhedsnet har kendetegnet det danske arbejdsmarked i mange år, og disse elementer udgør også modellens hovedakse. Men det var dog først med aktiv arbejdsmarkedspolitik i 1990'erne, at man kan tale om flexicurity.¹²¹ Og denne 'spiller netop så godt sammen' med den danske reguleringsmodel på arbejdsmarkedet, da man imødekommer nogle af de største årsager til ledighed. Dels er der den moralistiske arbejdslinje, hvor *push*-elementer skal få den ledige til at droppe afhængigheden af offentlige ydelser. Og dels er der ikke mindst den offentlige aktiveringsindsats, der sigter mod beskæftigelsessikring.

Samspillet giver succes

I en lidt idealiseret form kan det danske flexicurity siges at være sammensat af høj mobilitet, indkomstsikkerhed og beskæftigelsessikkerhed. Og ofte ser man de tre elementer være knyttet til henholdsvis fleksible ansættelsesregler, det sociale understøttelsessystem og den aktive arbejdsmarkedspolitik.¹²² Det er efterhånden også den udbredte opfattelse, at dansk flexicurity er konstitueret af disse tre elementer, selvom nyere analyser omtaler flexicurity som en 'gylden firkant', idet voksenefterskoleuddannelse udgør en fjerde vigtig grundpille.¹²³ Systemet producerer også nogle 'flotte omsætningstal'. Det fremgår af figur 6.2

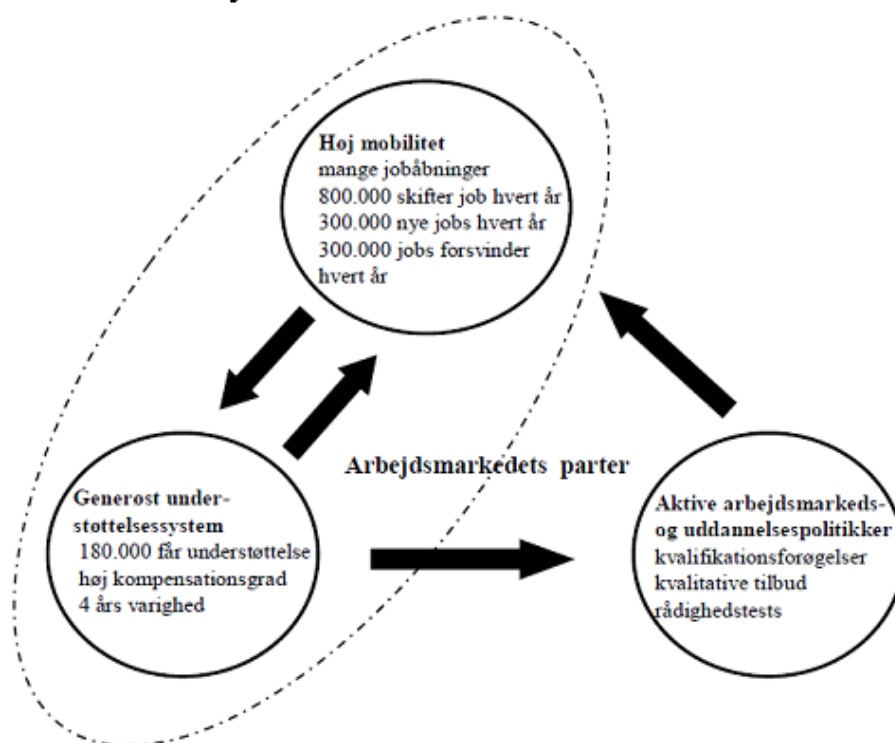
¹²⁰ Green-Pedersen; Klitgaard & Nørgaard 2004: 36

¹²¹ Bredgaard; Larsen & Kongshøj Madsen i Jørgensen & Kongshøj Madsen 2007: 371-372

¹²² Kongshøj Madsen 2009: 6

¹²³ Bl.a. Bredgaard m. fl. 2009

Figur 6.2: Dansk Flexicurity



Kilde: Jørgensen 2006: 27

Det er dog særdeles vigtigt at understrege, at den succes, som indretningen har skabt, hviler på mere end blot de tre *særskilte* elementer, men i højere grad på *samspillet* mellem dem. Der er tale om komplementære relationer. Bredgaard, Larsen & Kongshøj Madsen skriver:

*”Det er her væsentligt at erindre, at der er en dynamisk sammenhæng mellem det fleksible arbejdsmarked, indkomstsikringen og den aktive arbejdsmarkedspolitik, således at ændringer i et af disse elementer får konsekvenser for de andre.”*¹²⁴

Ovenstående er nævnt et eksempel på, hvordan kombinationen af indkomstsikkerhed og beskæftigelsessikkerhed kan bidrage til en større risikovillighed og dermed større mobilitet. Et andet eksempel kunne være en kombinationssikkerhed gennem forældreorlov og pasningsordninger, der kan bidrage til højere numerisk fleksibilitet for kvinder. Hjørnerne i flexicurity-arrangement er således indbyrdes understøttende, og derfor skal det her fastslås, at ændringerne i de enkelte hjørner også har betydning for hele regimet.

¹²⁴ Bredgaard; Larsen & Kongshøj Madsen 2005: 46

Et overset policymix

Klindt peger også på, at den danske flexicurity-succes bygger på mere end blot kombinationen af de tre grundelementer. Der er tale om et policymix:

”Flexicurity-modellen beskriver dog ikke hverken den finans- eller lønpolitiske dimension af dette policymix, hvilket fejlagtigt har ført til, at den danske succes alene er blevet opfattet som baseret på liberale afskedigelsesregler, generøse arbejdsløshedsdagpenge og aktiv arbejdsmarkedspolitik.”¹²⁵

Det er hans pointe, at de institutionelle komplementariteter kun delvist lader sig indfange af den danske flexicurity-abstraktion. Klindt sammenligner dansk flexicurity med den svenske *Rehn-Meidner*-model, som bygger på rationaliserede forventninger omkring et policymix, hvor arbejdsmarkedspolitik indgår i en større sammenhæng med solidarisk lønpolitik og en kontracyklisk finanspolitik.

Den korte udgave af teorien er, at den solidariske lønpolitik skulle føre til en sammenpresset lønstruktur, hvor de lavproduktive virksomheder blev økonomisk presset, mens højproduktive virksomheder generede større profitter, end markedet ellers muliggjorde. Disse ekstraprofitter skulle så bruges til nye og bedre jobs som erstatning for de, der gik tabt i lavproduktive virksomheder. Alternativt kunne ekstraprofitterne socialiseres og bruges til offentlige investeringer eller opsparing. Herved var man sikret en kontinuerlig strukturomlægning på arbejdsmarkedet – eller en *kreativ kapitaldestruktion*. Med lige løn for lige arbejde forsvandt den lønmæssige allokeringsfunktion, og strukturomlægninger fodrede netop en høj mobilitet. Her kom aktiv arbejdsmarkedspolitik ind i billedet – den fik navnet ’rörlikhetens evangelium’ på svensk – og den havde både en opkvalificeringsfokus samt et mobilitetsfremmende fokus. En efterspørgselsstimulerende økonomisk politik skulle endelig iværksættes fra statens side, hvis der var mere grundlæggende problemer på arbejdsmarkedet.¹²⁶

Tilfældig dansk udvikling, men samme resultat

Samspillet mellem lønpolitik og finans- og arbejdsmarkedspolitik har for så vidt også fundet sted i Danmark. Særlig fra 1960’erne til 1980’erne accepterede de faglige organisationer flere gange at holde igen med lønkravene pga. indkomstpolitiske helhedsløsninger. Man accepterede kort sagt mindre lønstigninger end markedsforholdene gav mulighed for mod til gengæld at få lovgivet om sociale forbedringer og få sikkerhed for en beskæftigelsesfremmende økonomisk politik. En

¹²⁵ Klindt 2008: 26

¹²⁶ Klindt 2008: 26-28

forudsætning for disse aftaler var, at de faglige organisationer havde styrken til at levere den aftalte dæmpning i lønudviklingen, og regeringen havde et flertal bag sig til at indfri løfterne.¹²⁷ Her ser man således, hvordan arbejdsmarkedets parter har afbalanceret velfærdspolitiske hensyn i forhold til lønpolitik og en beskæftigelsesvenlig finanspolitik. Og det stemmer også meget overens med Heclos korporatistiske forklaring af velfærdsstaternes udvikling.

En af de centrale forudsætninger for Rehn-Meidner modellen var, at virksomhederne havde stor frihed til at hyre og fyre medarbejdere. Til gengæld havde arbejdstagerne ret til generøs understøttelse, og gennem aktiv arbejdsmarkedspolitik blev de kvalificeret og motiveret til at finde nyt arbejde. Offentlig arbejdsmarkeds- og uddannelsespolitik fik derfor afgørende betydning i forbindelse med matchningsopgaver såvel som at iværksætte kvalificering og beskæftigessikring. En af bagmændene, Gösta Rehn, talte således om 'vingernes tryghed', der også er et begreb, der går igen i snakken om dansk flexicurity.

Parallellen til det danske arbejdsmarkedsregime er slående, og ifølge Klindt førte den danske regering med indførelsen af aktiv arbejdsmarkedspolitik i 1990'erne, en politik meget lig Rehn-Meidner modellens anbefalinger. Ifølge ham endte politikken med at blive nærmest identisk med den svenske i 1960'erne. En ret så væsentlig forskel mellem den svenske model og det danske regime er dog et væsentlig lavere dansk ambitionsniveau: den kreative kapiteldestruktion har ikke været en central dansk målsætning. Men ligheden mellem den svenske politik i 1960'erne og den danske i 1990'erne har netop været, at arbejdsmarkedernes dynamik var betinget af en høj jobomsætning drevet af stærke produktivitetskrav, høje mindstelønninger og liberale afskedigelsesvilkår. Det har stemmet godt overens med den danske erhvervsstruktur, der er domineret af små- og mellemstore virksomheder.¹²⁸

En yderligere inspiration fra politikken hinsidan i 1960'erne var institutionaliseringen af den administrative korporatisme i Danmark:

*"Endelig indførtes der efter svensk forbillede en selektiv implementeringsmåde, der bestod i den betydningsfulde rolle parterne i de lokale og regionale arbejdsmarkedsråd spillede i forhold til udformningen af de lokale indsatser, dvs. i det konkrete arbejde med at matche den ledige arbejdskraft til de lokale virksomheders efterspørgsel."*¹²⁹

Det helt centrale er dog, at ovenstående komponenter indgik i en sammenhæng med finans- og arbejdsmarkedspolitiske instrumenter, der havde til formål at stabilisere økonomien, påvirke

¹²⁷ Lykketoft 2006: 17

¹²⁸ Bredgaard m. fl. 2009: 19

¹²⁹ Klindt 2008: 29

investeringsadfærden og understøtte arbejdsstyrkens faglige mobilitet i opadgående retning. Lønpolitikken er en stiafhængig udvikling på baggrund af parternes selvregulering og er understøttet af en universel velfærdsstat som ramme. De arbejdsmarkedspolitiske instrumenter fik man med arbejdsmarkedsreformen, mens finanspolitiske indgreb som infrastrukturinvesteringer i 1993 og Pinsepakken i 1998 sigtede mod en understøttende økonomisk udvikling. Dette policymix bliver lidt overset i det internationale fokus på flexicurity i dag.¹³⁰

Opsummering - korporatismen har været en central medspiller

Den danske arbejdsmarkedspolitik har siden introduktionen i 1960'erne undergået væsentlige forandringer. I begyndelsen var indsatsen udformet til at sikre de beskæftigedes fleksibilitet på et arbejdsmarked med lav ledighed. Med den høje og stigende ledighed fik sikring af de lediges forsørgelse stor betydning, og arbejdsmarkedspolitikken fik dermed et socialpolitisk sigte. Stigningen i udbetalingen af ydelser til personer uden beskæftigelse var samtidigt en måde at opretholde et højt efterspørgselsniveau i samfundet. I løbet af 1980'erne drejedes indsatsen i stigende grad mod sikring af de lediges tilknytning til arbejdsmarkedet, og i 1990'erne var det tydeligt brugen af menneskelige ressourcer, der stod højt på den arbejdsmarkedspolitiske agenda. Skiftet i arbejdsmarkedspolitikens funktioner gennem disse perioder er tydeligt; allokering i 1960'erne, beskæftigelsessikring 1970'erne, forsørgelse i 1980'erne og endelig kvalificering i 1990'erne.¹³¹

Med Arbejdsmarkedsreformen i 1994 kom aktivering for alvor ind i billedet. Kendetegnende for 1990'ernes reformer var derfor overgangen fra passiv til aktiv forsørgelse. Forskere som Torfing, Jørgensen og Kongshøj peger på, at den danske form for aktiv arbejdsmarkedspolitik har et ideelt samspil med den universelle velfærdsstat. Bl.a. Loftager, argumenterer derimod, at aktivering bryder med de universelle principper, da ledige tvinges til at arbejde til en mindre ydelse, og det udtrykker ikke lige medborgerstatus.¹³² En spændende diskussion, der dog ligger uden for mit undersøgelsesområde. Men det er markant, at der med den aktive arbejdsmarkedspolitik er sket en *re-commodificering*, hvor velfærd i højere grad er afhængig af arbejdsmarkedstilknytning. Bredgaard skriver:

¹³⁰ Eksempelvis promoverer EU flexicurity som en jobskabelsesmodel desuagtet det faktum, at Unionen på samme tid søger at fremme en ensidig monetaristisk politik, hvor finanspolitikken er underlagt de pengepolitiske og ikke de beskæftigelsespolitiske ambitioner. "En farlig cocktail mildest talt," udtrykker Mads Peter Klindt det.

¹³¹ Jørgensen 2006: 41

¹³² Loftager 1999: 65-66 og 2002: 298-304

”Tendensen i social- og arbejdsmarkedspolitisk lovgivning i 1990'erne har klart været udtryk for en bevægelse fra universelle passive ydelser hen imod en aktivgørelse af politikken med vægt på opstramninger af arbejdspligten og stærkere arbejdsmarkedsorientering af indsatser”¹³³

Aktuelt hyldes det danske arbejdsmarkedsregime som prototypen på et højt besunget flexicurity-system. Nærmest poetisk udtrykker Jørgensen & Kongshøj Madsen, hvorfor flexicurity er blevet sådan en succes. Ifølge forfatterne er der tale om arbejdsmarkeds-mæssige forhold, der nærmer sig en 'win-win situation' populært sagt:

”There is something in it for everybody. We will have a world inhabited of wage earners, who feel economically secure, and of satisfied employers with a high degree of flexibility in hiring, firing and allocating their workforce. For society as a whole, growth and prosperity will be the expected outcome of a more dynamic and flexible labour market.”¹³⁴

Den danske udvikling har vitterlig også været gunstig. Ét eksempel er, at den danske Philips-kurve (jf. figur 5.2) er fladet ud siden sidste halvdel af 1990'erne. En væsentlig faktor bag succesen har været de danske korporative traditioner. Rødderne går helt tilbage til 1899, hvor grundstenene til en voluntaristisk arbejdsmarkedsmodel blev lagt. Den danske kombination af høj numerisk fleksibilitet, social sikkerhed og beskæftigelsessikkerhed er derfor ikke skabt som følge af nogen overordnet politisk strategi, men er resultatet af historisk-institutionelle spor og sociale kompromisser. Disse spor blev fulgt, da man styrkede den korporative praksis i Danmark i 1994. I øvrigt helt i modsætning til tendensen i det øvrige Europa.¹³⁵

Hvor staten tidligere har inddraget parterne i det lovforberedende arbejde i forbindelse med uddannelses- og arbejdsmarkedspolitik, er det dog en væsentlig forandring, at siden 1990'erne er man gået bort fra at inddrage parterne i udvalg og kommissioner. Det sidste lovforberedende udvalg med deltagelse af arbejdsmarkedets parter var Zeuthen-udvalget i 1991. I stedet blev parterne inddraget på implementeringsniveauet. Og det i en sådan grad, at Nørgaard i 1999 mente, det var nærmest utænkeligt, at arbejdsmarkedets parter ikke indgik i implementeringsprocesser.¹³⁶ Al den stund at korporatismen altså blev svækket på det nationale politikformuleringsniveau, blev den administrative korporatisme omvendt styrket på det regionale/lokale implementeringsniveau i 1994. Damgaard skriver:

”Det kan således godt lade sig gøre at sætte arbejdsmarkedets parter uden for døren i det lovforberedende arbejde, der foregår i ministerierne og på Christiansborg, alt imens de

¹³³ Bredgaard m. fl. 2002: 49

¹³⁴ Kongshøj Madsen & Jørgensen 2007: 8

¹³⁵ Jørgensen 2006: 30

¹³⁶ Nørgaard 1999

inddrages stadig tættere i udmøntningen af de overordnede beslutninger i de regionale arbejdsmarkedsråd på arbejdsmarkedssiden og i de lokale koordinationsudvalg inden for det socialpolitiske system.”¹³⁷

Parternes institutionaliserede indflydelse har været en afgørende faktor for den gunstige danske arbejdsmarkedspolitiske udvikling i de seneste 15 år. Det institutionaliserede samarbejde siden 1994 har skabt fundamentet for en fælles erfaringslære og fælles forståelse for arbejdsmarkedspolitiske problemer. Jørgensen & Larsen peger på, at ansvarlighed og engagement er gået hånd i hånd. De regionale arbejdsmarkedsråd har samtidig skabt dynamikker, hvor kilden til problemerne har kunnet identificeres, og indsatserne har kunnet iværksættes særdeles problemnært. Samtidig har parternes regionale indflydelse i forhold til valg af politikker over for problemer og målgrupper højnet kvaliteten af behovsmeldinger, beslutningerne og analyser, og ikke mindst har man sikret den vigtige accept af indsatser og arbejdsmarkedspolitiske strategier.¹³⁸ Forfatterne sammenfatter, at det er:

”[...] vurderingen, at parternes indflydelse har været og stadig er en væsentlig drivkraft, når det gælder de danske arbejdsmarkedspolitiske udviklinger. Og når man fra udlandet interesseret spørger til baggrunden for Danmarks succesrige arbejdsmarkedspolitik i 1990’erne, så må den institutionaliserede partsindflydelse da også fremdrages som et af de centrale elementer.”¹³⁹

Således forekommer det naturligt at påpege, at det er en helt essentiel forudsætning for flexicurity-systemets holdbarhed, at arbejdsmarkedets parter yder opbakning og nærer tillid til, at modellen fortsat kan sikre afbalancerede sociale og politiske kompromisser. Dette er ikke nogen ny konklusion, men lægger sig på linje med samme vurdering fra bl.a. Kongshøj Madsen, Auer, Wilthagen & Tros; Den ’danske’ korporatisme er et væsentlig vilkår for flexicurity-systemets robusthed.¹⁴⁰

En første modifikation af parternes indflydelse ser man dog gennem et historisk spor i form af kommunernes stadig stigende opgaver i ledighedsbekæmpelsen. Siden 1978 har kommunerne aktivitetsmæssigt såvel som finansielt deltaget aktivt heri. Og engagementet er gradvist blevet større. Det kan ses som et klassisk eksempel på, at magten skubbes tilbage til de folkevalgte. Plougmann peger således på, at efterhånden som parterne fik et større ansvar for den aktive arbejdsmarkedspolitik i 1994, blev det skabt en styrkeprøve mellem centrale arbejdsmarkedsmyndigheder og regionale interesser. Efter reformen i 1994 har staten således

¹³⁷ Damgaard 2003: 53-54

¹³⁸ Jørgensen & Larsen i Jørgensen & Kongshøj Madsen 2003: 190-193

¹³⁹ Jørgensen & Larsen i Jørgensen & Kongshøj Madsen 2003: 170

¹⁴⁰ Bredgaard; Larsen & Kongshøj Madsen 2005

trukket mere og mere i land og forsøgt at afkorporativere politikken.¹⁴¹ Og som det vil fremgå i de følgende kapitler, er denne tendens kun tiltaget siden 2001.

¹⁴¹ Plougmann i Kongshøj Madsen & Pedersen 2003: 65

DEL III - Ny regering, ny politik

Knap havde en ny regering taget over i 2001, før der kom kraftige signaler om forandringer af arbejdsmarkedspolitikken. Arbejdsmarkedspolitik blev omdøbt til beskæftigelsespolitik, og i spidsen for det nye ministerium kom Claus Hjort Frederiksen, der i medierne er anerkendt som Venstres chefideolog.¹⁴²

I de følgende kapitler ser jeg nærmere på den indholds- og procesmæssige forandring i politikken. I sig selv er navneskiftet ikke nødvendigvis ensbetydende med nogen politisk forandring, blot bliver beskæftigelsesperspektivet stærkere fremhævet¹⁴³, mens eksempelvis ligestillings- og velfærdspolitiske hensyn får en mindre betoning. I politologien er det dog en velkendt sandhed, at begreber også har magt, og en (diskursiv) accept af den nye forståelse går også hånd i hånd med ændringer i den politiske indholdsside.¹⁴⁴ Som det vil fremgå af det følgende, skulle der heller ikke gå længe før et reelt skifte i politikken også var en realitet.

I forrige kapitel argumenterede jeg for, hvordan relationerne og et institutionaliseret samspil mellem arbejdsmarkedets parter har været en af de klare drivkræfter bag den hidtidige arbejdsmarkedspolitiske udvikling. På baggrund af de seneste års forandringer vil jeg analysere hvordan, man har trukket politikken væk fra den arbejdsmarkedspolitik, som har understøttet flexicurity i 1990'erne. Parterne bliver nu sat uden for indflydelse, og magten søges generobret fra de folkevalgte side. I denne proces kan NPM-inspirerede forvaltningsprincipper, social disciplinering og en *centraliseret decentralisering* ses som fællesnævneren.

Kapitel 7 – Ud med parterne

I det følgende kapitel ser jeg nærmere på forandringerne af arbejdsmarkedspolitikken siden 2001. Først ser jeg på 'Flere i Arbejde'-reformen, der trådte i kraft i 2003, og som signalerede de første ændringer af kursen. Reformen betød, at – jobperspektiv blev klart stærkere betonet, - en harmonisering af regelsættet, og – en øget brug af de såkaldte 'andre aktører'. Overordnet set er der tale om en indholdsmæssig bevægelse i retningen af en mere socialt disciplinerende linje. Det vidner også regeringens forsøg på ændre i dagpengesatserne for højtlønnede ledige om.¹⁴⁵

¹⁴² Bl.a. et klart borgerligt medie som netavisen 180 grader. Se f.eks.:

http://www.180grader.dk/nyheder/Claus_Hjort_til_dem_der_yder_mest_I_skal_yde_mere.php

¹⁴³ Skiftet fra jobsikkerhed til beskæftigelsessikkerhed var netop en centrale målsætning med reformen i 1994.

¹⁴⁴ Jørgensen 2008:10

¹⁴⁵ På baggrund af massiv kritik fra parterne blev forslaget dog taget af banen igen.

Efterfølgende ser jeg nærmere på strukturreformen fra 2007, der med introduktion af et helt nyt administrativt system har været et afgørende skridt i at skubbe magten og beslutningskompetencer fra arbejdsmarkedets parter over til kommunerne. Afslutningsvis i kapitlet vil jeg samle de analytiske pointer og argumentere for, hvordan man i et overordnet perspektiv kan konstatere, at arbejdsmarkedspolitikken har skiftet karakter.

Job bliver det altovervejende fokus

I 1990'erne stod aktivering og særligt uddannelsesaktivering centralt i den arbejdsmarkedspolitiske indsats. En overgang bestod op mod 70 % af al aktivering af uddannelsesforanstaltninger, hvilket har medvirket til betegnelsen 'learn-fare' om aktiveringslinjen.¹⁴⁶ Efterhånden kritiserede flere økonomiske analyser dog aktiveringsindsatserne. Disse viste, at aktiveringen af ledige overordnet set havde en positiv effekt, men at der i visse tilfælde kunne opstå en fastholdelseffekt forstået som en fastholdelse i ledighed.¹⁴⁷ Samtidig konstaterede analyserne, at aktivering i privat jobtræning havde en bedre effekt end offentlig jobtræning og uddannelse, men at disse redskaber alligevel blev brugt langt mere end privat jobtræning.

Derfor var et af hovedelementerne i "Flere i Arbejde" en reduktion af tilbudsordningerne til kun tre muligheder: vejledning og opkvalificering, ulønnet virksomhedspraktik og ansættelse med løntilskud. Uddannelse blev samtidig fastsat til max. af 50 % af aktivrammen. Et centralt mål med reformen var at sætte et større fokus på job i beskæftigelsesindsatsen, og denne nye suveræne joboptik i politikken afspejlede sig også ved, at IHP blev omdefinert til 'jobplan'. Det handlede om at finde den hurtigste vej i arbejde. Et andet middel var indførelsen af et individuelt og fleksibelt kontaktforsøg med ledige, hvor aktiveringstiltagene blev nedtonet til fordel for en regelmæssig kontakt og kontrol med den ledige. Det nye bestod i, at man fra centralt hold skitserede forløbets rammer og i en vis grad også indhold, f.eks. ved at kontaktforsøgssamtalerne skal finde sted minimum hver tredje måned.¹⁴⁸ Og i december 2004 blev lovgivningens intention om fokus på job i ledighedsforløbet omsat til et antal mere specifikke krav til samtalens form og indhold. En bekendtgørelse forpligtigede kommuner, AF og andre aktører til at anvende en række redskaber udviklet af AMS i kontaktforsøgssamtalen og i forberedelsen hertil. Bl.a. en dialogguide, en forsøgshistorik og et jobbarometer.¹⁴⁹

¹⁴⁶ Jørgensen 2006: 45

¹⁴⁷ Arbejdsministeriet 2000

¹⁴⁸ Damgaard; Hohnen & Madsen 2005

¹⁴⁹ Arbejdsmarkedsstyrelsen 2004a

Portene åbnes for 'andre aktører'

Ikke mindst var der også væsentlige institutionelle ændringer, som har medvirket til at forandre politikken. For det første blev det et krav, at minimum 10 % af beskæftigelsesindsatserne skulle lægges ud til 'andre aktører'. Et begreb, der både dækker over private aktører, men også de faglige organisationer og a-kasserne, hvorfor det formentlig har været mere spiseligt for de sidstnævnte.¹⁵⁰ Hidtil havde andre aktører kunnet byde ind på dele af formidlingsvirksomheden og udførelsen af forskellige arbejdsmarkedsrettede tilbud. Eksempelvis havde 'andre aktører' siden 2000 haft muligheden for at blive inddraget i forbindelse den 'særlige formidlingsindsats'. Med reformen i 2003 blev porteføljen udvidet til også at kunne indeholde (dele af) kontaktførløbet og kontaktførløbssamtalerne.

Det er således ikke nyt, at jobformidling, aktivering og kvalificering udsættes for 'markedsprøvning'. Det nye i inddragelsen af 'andre aktører' er derimod, at stort set alle tidligere restriktioner er ophævet mht. varighed, omfang, målgrupper, gennemsnitspriser og aktivitetstyper. Som udgangspunkt er der heller ikke begrænsninger på de aktiviteter og instrumenter, som 'andre aktører' kan anvende i indsatsen. Metodefrihed med andre ord. Som Bredgaard, Larsen & Møller peger på, så skaber dette *"nogle grundlæggende nye betingelser for styringen, organiseringen og implementeringen af beskæftigelsespolitikken – og formentlig også for resultaterne heraf."*¹⁵¹ Erfaringerne fra Australien har bl.a. været en målretning af beskæftigelsesindsatsen for de 'investeringsparate', der betyder, at de svageste ledige bevidst nedprioriteres. En såkaldt *creaming* og *parkering*.¹⁵²

Med inddragelsen af 'andre aktører' er det allokeringsfunktionen og den del af beskæftigelsessikringen, som handler om aktiveringsindsatser, der udliciteres på markedsvilkår. Forsørgelsesfunktionen er fortsat et offentligt myndighedsansvar. Men udliciteringen af AF-systemet antyder klart en bevægelse i arbejdsmarkedspolitikken i retning af den liberalt inspirerede markedsvej, hvor hovedformålet er at matche udbud og efterspørgsel på arbejdskraft.

Selvom det ikke erkendes åbent, fremstår reformen altså stærkt ideologisk motiveret. Inddragelsen af 'andre aktører' hviler på implicite forestillinger om, at et frit marked er bedre og billigere end et statsligt og bureaukratisk formidlingssystem. Målet er at skabe et marked, hvor *"konkurrence, markedsprøvning og dokumenterede effekter gennemsyrrer både aktiveringsindsatsen og den almindelige jobformidling"*¹⁵³, og hvor aktørerne styres vha. økonomiske incitament i form af resultatafhængig aflønning. Ræsonnementet er, at gennem en markedsprøvning med udbudsrunder

¹⁵⁰ Jørgensen 2006: 48

¹⁵¹ Bredgaard; Larsen & Møller 2005: 10

¹⁵² Bredgaard; Larsen & Møller 2005: 14

¹⁵³ Beskæftigelsesministerens tale til Arbejdsdirektoratets årsmøde, 18.9.2002

og resultatafhængig betaling, vil der fremkomme private serviceudbydere, som er bedre og billigere end AF-systemet og kommunerne. Helt i tråd med tankerne inden for NPM så forventes konkurrencen fra andre aktører altså at medføre en mindre bureaukratisk, billigere og mere fleksibel offentlig sektor.

Et andet motiv til at udlicitere beskæftigelsesindsatsen var et ønske om at ændre beskæftigelsespolitikken i en mere socialt disciplinerende retning.¹⁵⁴ 1990'ernes arbejdsmarkedspolitik var baseret på social integration med vægten på en behovsorienteret opkvalificering, individuelle og fleksible indsatser. Gennem skærpede sanktioner, rådigheds- og mobilitetsregler, hurtigst muligt i beskæftigelse, neddrogning af aktiverings- og uddannelsesstilbud, reduktioner af dagpengeperioden og/eller dagpengeniveauet søger man at trække politikken i en klart mere socialt disciplinerende retning. Fra de centrale beslutningstageres side er der en tendens til, at frontlinjemedarbejderne i de offentlige systemer ses som barrierer for denne skærpede tilgang.¹⁵⁵ En forudsætning for implementeringen af yderligere sociale disciplinering er derfor, at beskæftigelsesindsatsen udliciteres til andre (private) aktører, og dermed bliver det netop et eksempel på, hvordan en institutionel forandring medvirker til forandring af politikkens indholdsside. Forventningen er, at 'andre aktører' ikke vil 'sabotere' de politiske initiativer i samme udstrækning. I den forstand kan det argumenteres, at den sociale disciplinering ikke kun er rettet snævert mod de ledige, men også mod frontlinjemedarbejderne i AF-systemet og kommunerne.¹⁵⁶

Et nyt marked er skabt

Særligt dele af fagbevægelsen var kritiske overfor andre aktørers indsats og resultater lige fra starten. Bl.a. kritiserede FTF, at andre aktører hverken var bedre eller billigere. Som en direkte kommentar tog beskæftigelsesministeren 'andre aktører' i forsvar i 2004:

*”Det er både rigtigt og forkert. Det er rigtigt, at andre aktører kun klarer sig lidt bedre end AF, når vi ser på de foreløbige resultater. Men det er forkert, at foretage en rå sammenligning af aktørernes priser og resultater med AF's. Både en Porsche og en Skoda har fire hjul og et rat og går under betegnelsen 'bil'. Men herefter vil de fleste af jer nok være enige med mig i, at al sammenligning hører op. Det samme gør sig også gældende for andre aktører og AF.”*¹⁵⁷

Hvorvidt AF's indsats bør sammenlignes med en Skoda eller ej, vil jeg undlade at tage stilling til. Men det er under alle omstændigheder et åbenlyst forsøg fra ministerens side på at italesætte andre aktører som klasser bedre til aktiveringsindsats og allokeringen af arbejdskraft end AF. Og ministeren har heller ikke lagt skjul på sin begejstring over den øgede inddragelse af andre aktører:

¹⁵⁴ Bredgaard; Larsen & Møller 2005: 10

¹⁵⁵ Albrecht Larsen & Goul Andersen 2004, kap. 5

¹⁵⁶ Bredgaard; Larsen & Møller 2005: 10

¹⁵⁷ Beskæftigelsesministerens tale til FTF-A delegeretmøde, 28.10.2004

”Jeg kan ikke komme i tanke om et fortilfælde i dansk politik, hvor der på så kort tid er lykkedes at skabe et så stort marked helt fra grunden. Et marked, der oven i købet allerede nu yder på samme niveau som den statslige Arbejdsformidling[...]Andre aktører er kommet for at blive.”¹⁵⁸

Som det fremgår, hæfter Claus Hjort Frederiksen sig særligt ved dannelsen af et nyt marked. Men ifølge Jan Petersen (S) var udgangspunktet at skabe et supplement til AF og ikke en ”*selvstændig manøvre for at skabe et marked.*”¹⁵⁹ For så vidt vil det være mere præcist at tale om, at der er skabt et *quasi-marked*, da der ikke er tale om et konventionelt marked. Kort fortalt er et quasi-marked en ny blandingsform mellem stat og marked¹⁶⁰, men da beskæftigelsesindsatsen er et kerneområde i velfærdsstaten, er det en central pointe, at dette markeds effektivitet ikke kan vurderes ud fra traditionelle kriterier. Ligheds- og retfærdighedsmålsætninger må på samme måde indgå som en del af grundlaget, hvilket NPM-tankegodset generelt kan have en tendens til at underkende, jf. kap. 3.

Harmonisering af regler

Et sidste væsentligt element i ”Flere i arbejde” var en række harmoniseringer af de respektive regelsæt for kontanthjælpsmodtagere og ledige på dagpenge. Regelsættene har været forskellige, fordi målgrupperne historisk set har hørt under to forskellige systemer, jf. kap. 5. Men særligt med 1990’ernes aktivpolitik er beskæftigelsessigtet blevet opprioriteret i det socialpolitiske system. Og det har givet kommunerne en stadigt mere omfattende rolle i beskæftigelsesindsatsen.¹⁶¹ Samtidig har det åbnet op for kritikken af, at indsatsen udføres i to forskellige systemer og på temmelig forskellig vis.¹⁶²

Med ’Flere i arbejde’-reformen skete der en harmonisering af regelsættene for de to målgrupper mht. visitering, kontaktfølg, arbejdsmarkedsrettede tilbud, rådighedsregler og sanktioner. Generelt kan man tale om øget standardisering, hvor staten umiddelbart forsøger at gøre det lettere at styre indsætterne i de decentrale implementeringsenheder. Samtidig var harmoniseringsprocesserne i høj grad også et element i at bane vejen for et stadigt mere ”sammenhængt system”, som der i

¹⁵⁸ Nyt fra Beskæftigelsesministeriet, nr. 11, 2004

¹⁵⁹ Jyllands-Posten, 1.10.2004

¹⁶⁰ Bredgaard, Larsen & Møller (2005) tager udgangspunkt i et quasi-marked’ perspektiv på baggrund af Le Grand & Bartlett (1993). De forklarer et ’quasi-marked’ som tidligere monopolistisk statslige udbud, der erstattes med uafhængige og kompetitive markedsrelationer. Der er tale om ’quasi’ og ikke traditionelle markeder idet: (1) ikke alle aktører er ude på at maksimere profitter eller er privatejede, f.eks. fagbevægelsen, (2) ’forbrugernes’ købekraft er centraliseret via offentlig finansieret efterspørgsel. F.eks. køber kommunerne og RAR ydelserne hos andre aktører, og (3) valget af udbyder ligger ikke hos brugeren (den ledige), men er delegeret til en tredjepart i form af kommunerne og RAR.

¹⁶¹ Larsen m.fl. 2001 & Damgaard 2003

¹⁶² Særligt fra politisk side har man ud fra et ment, at det var uheldigt, at sammenlignelige ledige modtog forskellig service og tilbud. Det har også været fremført, at to systemer formentlig er dyrere i drift end ét system. Derudover har der været utilfredshed med indsatsen i hvert af de to systemer: AF-systemet er blevet beskyldt for at være upersonligt, mens det kommunale system fokuserede for meget på kontanthjælpsmodtagernes problemer. Endelig er kommunernes forskellig visitering af arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere, varierende aktiveringsgrader og svingende effekter af aktiveringen også kommet i politikerne søgelys.

første omgang blev talt om. Næste element heri hedder strukturreformen, som jeg snart skal beskæftige mig mere med.

Match-kategorisering og af-professionalisering

Et yderligere element i den ovennævnte proces-standardisering har været indførslen af et nyt visiteringssystem i 2004/2005 med inspiration fra Holland. Det bygger på en obligatorisk kategorisering inden for fem grupper, afhængigt i hvilken grad den ledige matcher arbejdsmarkedets krav. Hermed blev der lagt op til, at der skulle lægges mindre vægt på dialogen med den ledige, og i stedet skulle der bruges forskellige instrumenter til kategorisering af den ledige. Damgaard, Hohnen & Madsen peger på flere årsager, der lå til grund: man ønskede, at indsatsen skulle blive mere ensartet over for at øge gennemskueligheden og retssikkerheden. Derudover ønskede man yderligere at sikre, at beskæftigelsesindsatsens fokus vedholdende var på job og på den lediges mest direkte vej i arbejde. Endelig var hensigten, at det skulle være nemmere at sammenligne indsatsen, så der kunne udpeges de bedste og ikke mindst dårligst præsterende enheder.¹⁶³ Alt i alt en klar NPM-inspireret benchmarking. I en analyse fra 2009 peger Janne Seemann & Karen Breidahl på, at matchkategorisering har medvirket til at presse AF og kommunerne i retningen af et maskinbureaukrati. Dermed er der også tale om en decideret af-professionalisering af systemrepræsentanterne.¹⁶⁴ Her kan altså identificeres en klar sammenhæng mellem organisationstypen og indsatsteknologien. Standardiseringen ser samtidig ud til at fortsætte: fra 1. kvartal 2010 bliver visitationssystemet yderligere forenklet, idet antallet af matchgrupper reduceres til tre.¹⁶⁵

Beskæftigelsesopgaverne ”serveres på et sølvfad til kommunerne”

Som nævnt indledningsvis blev udformningen af beskæftigelsesområdet en af de største hurdler i kampen om et forlig omkring kommunal- og strukturreformen. På den ene side kæmpede kommunerne og KL for øgede opgaver på den arbejdsmarkedspolitiske front med de på det tidspunkt forestående større kommunale enheder.¹⁶⁶ Parterne kæmpede på den anden side for et statslig og korporativt styret enstrengt system, men som Jørgensen peger på, har parternes tidligere stærkere kritik af AF-systemet næppe været særligt befordrende for det ønske. Bl.a. udtalte Harald Børsting, LO, tilbage i 2002, at der var ”brug for at smide en bombe ind i systemet, så der kommer andre jobformidlere på banen end AF”.¹⁶⁷

¹⁶³ Damgaard; Hohnen & Madsen 2005

¹⁶⁴ Breidahl & Seemann 2009

¹⁶⁵ Se bilag 4

¹⁶⁶ Jørgensen 2006: 49

¹⁶⁷ LO's hjemmeside, 7. juli 2009

Kommunerne endte da også med at vinde magtkampen, for med den nye jobcenterstruktur blev der åbnet for en meget stærkere kommunal indflydelse, mens parternes indflydelse blev mindsket. Dette resultat blev også hjulpet godt på vej fra central side. Tidligere direktør i AMS, Lars Goldschmidt, har således oplyst, at AMS blev sat til at udarbejde analyser, der skulle vise, at kommunerne var bedre end AF til at få ledige i arbejde. Disse analyser skulle bruges i Beskæftigelsesministeriets sektorrapport i forbindelse med Strukturkommissionens arbejde, og ifølge Goldschmidt kom *fremstillingerne* af sin styrelses arbejde til at pege i den retning, at kommuner var bedre til at løfte beskæftigelsesindsatsen - selvom det ifølge Goldschmidt havde været umuligt at vise dette. Ifølge Klitgaard & Christiansen (2009) fik kommissionsmedlemmerne også det klare indtryk, ”at *Beskæftigelsesministeriet serverer opgaven til kommunerne på et sølvfad.*”¹⁶⁸

Samtidig med at regeringen fremlagde sit forslag til en kommunalreform, offentliggjorde AMS desuden en analyse, der viste, at kommunerne har højere effekter for så vidt angår udslningsmål. En analyse, der er blevet beskyldt for at være meningsløs, og som Claus Hjort Frederiksen senere har måttet indrømme, var ’bestilt’ fra ministeriet side for at ”*vende debatten*” omkring kommunernes dårligere resultater på beskæftigelsesområdet.¹⁶⁹ På mange måder er dette dog blot endnu et eksempel på, hvordan forvaltningen netop bruges i det taktiske spil for at få givne politiske forslag gennemført.

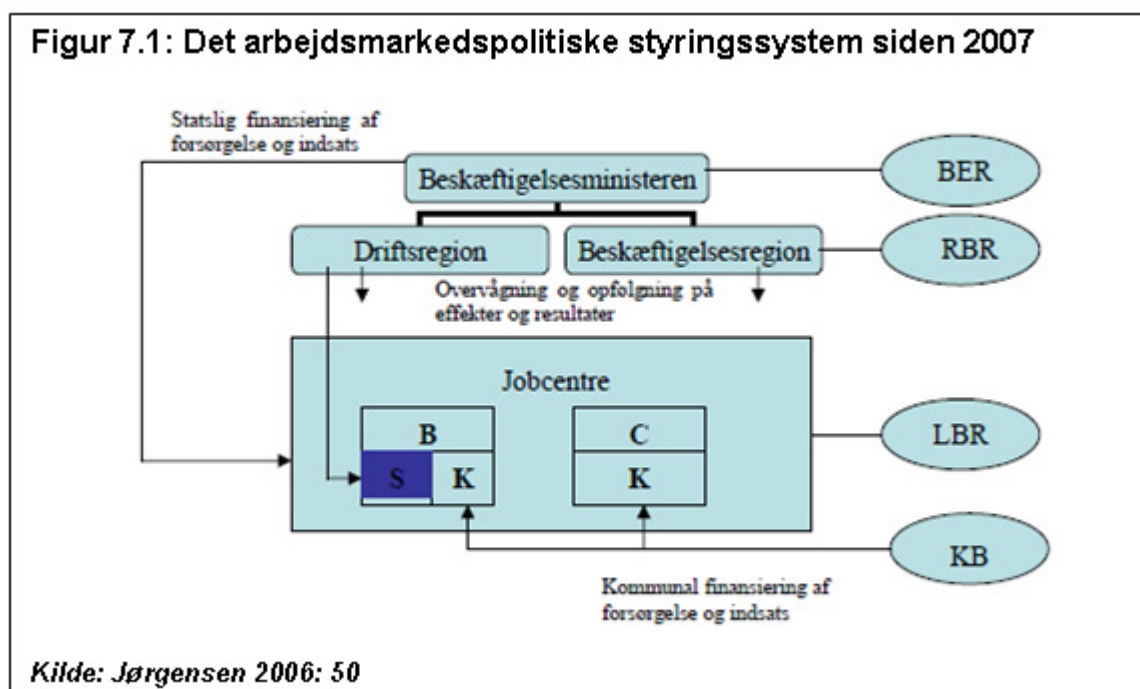
Ny administrativ struktur

Hvorvidt AMS analyser i sidste ende har vist sig at være udslagsgivende eller ej for den kommunale forankring, kan der kun gisnes om. Men under alle omstændigheder er det en kendsgerning, at der med strukturreformen blev ændret kraftigt på det institutionelle set-up. Fremover skulle den beskæftigelsespolitiske indsats varetages af 91 nye jobcentre med delt kommunalt og statslig ledelse og delte budgetter. 14 af disse blev etablerede som forsøgscentre med ren kommunal ledelse, hvilket derfor også ville sige fuldt myndighedsansvar over for de forsikrede ledige.

¹⁶⁸ Information, 13.10.2008

¹⁶⁹ Claus Hjort Frederiksen afviste først, at AMS var sat til at offentliggøre de nye tal på et politisk bekvemt tidspunkt. Men efter Orientering fik aktindsigt i forskellige dokumenter, måtte ministeren indrømme det modsatte. Det fremgår, at en måned før forslaget om en strukturreform blev præsenteret, skrev regeringen til bl.a. følgende til AMS: ”[...] *bedes AMS overveje, hvorvidt der foreligger data og resultater, der om nødvendigt kan bruges til at vende debatten ved at anskueliggøre at kommunernes resultater og effekter ikke er så dårlige, både i sig selv og set i forhold til AF. En mulighed er at fremhæve, at kommunerne gennemsnitligt har højere effekter for så vidt angår udslningsmål end AF.*” Ministeren blev senere kaldt i samråd i Arbejdsmarkedsudvalget på baggrund af sagen, men afviste at have gjort noget forkert, idet embedsmændene har arbejdet ”*sagligt og loyalt for den bedst mulige gennemførelse af ministerens politik.*” Kilde: DR, P1, Orientering, 9.7.2008

For hvert jobcenter skal der årligt udarbejdes en beskæftigelsesplan, hvor hensigten er at sikre fokus i indsatser, søge at koble politiske mål med daglig indsats og sikre en vis afstemning af forventninger mellem politikere og administratorer. Jobcentrene skal indgå kontrakter med fire nye regionale beskæftigelsesregioner (RBR), der skal fungere som overvågningsregioner for, hvad der lokalt produceres og effektgøres gennem Det centrale Beskæftigelsesråd (BER) fungerer som korporativ rådgiver og som afløser for LAR. RAR blev erstattet med lokale beskæftigelsesråd (LBR) tilknyttet hvert jobcenter. Denne decentralisering opløste altså den tidligere regionale arbejdsmarkedspolitik. LBR skal rådgive kommunalbestyrelse og statslige repræsentanter, men de har ikke de kompetencer eller de kontanter (bevillinger), som tidligere lå i RAR. Den følgende figur viser den nye administrative opbygning af systemet fra 1. august 2007, og i bilag 2 fremgår opgaverne for de nye organer.



Et angreb på parternes institutionaliserede indflydelse

Med det nye administrative system var det et selvstændigt mål at give kommunerne tydeligere definerede roller i arbejdsmarkedspolitikken. Derved kunne man fra central politisk side også få mere styr over implementeringen af den kommunale beskæftigelsesindsats, hvor den mere socialt disciplinerende linje syntes at blive 'blødgjorte'.¹⁷⁰

Klitgaard & Christiansen peger derudover på tre overordnede politiske motiver fra regeringens side til at få opgaven ud til kommunerne. For det første var det i højere grad muligt at beskytte

¹⁷⁰ Larsen m. fl. 2001

ministeren mod kritik, hvis den arbejdsmarkedspolitiske forvaltning blev placeret i kommunalt regi. Dernæst kunne det betragtes som 'et godt tilbud' til kommunerne, som derfor formentlig bedre kunne acceptere regeringens planer om en omfattende strukturreform. Og endelig – og meget vigtigt i forhold til dette speciales problemstilling – var det en måde at stække arbejdsmarkedets parter store indflydelse på politikken. En indflydelse som beskæftigelsesministeren langt fra var tilfreds med.¹⁷¹

Med strukturreformen blev der således igen flyttet på beslutningskompetencerne. Kort sagt tabte parterne væsentlig indflydelse på det *regionale* niveau, men til gengæld blev der åbnet for muligheden for indflydelse på det *lokale* niveau. Med Arbejdsmarkedsreformen fra 1993 fik RAR som nævnt tildelt kompetencen til at dimensionere og prioritere regionens beskæftigelsesindsats – og med strukturreformen blev denne kompetence altså skubbet videre ud lokalt til jobcentrene. Med omdefineringen fra RAR til RBR blev parternes rolle således også omdefineret fra en tidligere at have været proaktive og medansvarlig for udformningen af indsatsen til reaktive roller, hvor det primært skulle handle om at overvåge jobcentrenes indsats.

Til gengæld fik LBR en bredere opgavebeskrivelse end de tidligere kommunale koordinationsudvalg (LKU), konkret igennem høringsret i forhold til den beskæftigelsesplan, kommunen og staten i fællesskab udarbejder for jobcenteret. I 2006 hæftede Caswell & Damgaard sig ved i, at det ikke burde ” [...] undervurderes, at der faktisk skabes lovgivne strukturer for parternes inddragelse i udformningen af beskæftigelsespolitikken på lokalt niveau. Parterne kan altså heller ikke ignoreres, skulle man lokalt have haft lyst til det.”¹⁷²

Tilbage står dog, at LBR stadig kun har en *rådgivende* funktion i forhold til jobcentrene. Man kan ikke underkende, at parterne er degraderet fra engagerede beslutningstagere til rådgivere. Med dette rolleskift til en mere overvågende rolle er der selvsagt spekuleret i, hvordan parterne vil reagere, eksempelvis om de ville bruge den nye rolle til på overdreven vis at se jobcentrene over skuldrene og påpege fejl og mangler.¹⁷³ ”Rollen som ”brokkerøv” kan komme til at dominere.”¹⁷⁴, skriver Kongshøj Madsen. Optimismen var heller ikke nem at spore i LO's første forventninger til reformen. I hovedorganisationens 'jobcenterhåndbog' står der:

“Retorisk kan vi spørge kommunen, hvad den helst vil: Give os og de øvrige parter medindflydelse og medansvar og sikre en fremadrettet beskæftigelsesindsats, eller lade parterne

¹⁷¹ Information, 13.5.2008

¹⁷² Caswell & Damgaard 2006

¹⁷³ Caswell & Damgaard 2006

¹⁷⁴ Kongshøj Madsen 2009

stå udenfor og pege fingre af kommunens indsats, når de beskæftigelsesmæssige resultater udebliver? Samarbejde eller vagthund?”¹⁷⁵

Som det antydes ovenfor, afhænger parternes indflydelse på arbejdsmarkedspolitikken nu af lokal vilje eller modvilje til samarbejde. Svækkelsen af parternes indflydelse står derfor som et af de klareste resultater af kommunal- og strukturreformen. Fra 1. januar 2007 kan derfor man tale om et rolleskift, hvor de proaktive muligheder gennem RAR for at prioritere og dimensionere indsatserne er erstattet af reaktive indflydelsesmuligheder, eksempelvis sanktioner som at beskæftigelsesindsatsen skal udliciteres til private aktører. Fokus er dermed skubbet fra tidligere at være på inputsiden til nu at være på outputsiden. Strukturreformen står derfor som et klart angreb på parternes institutionaliserede indflydelse på politikken.¹⁷⁶

En ny politik har taget form

I det forrige kapitel pegede jeg på, hvordan de institutionelle betingelser havde været en afgørende faktor for udviklingen af en arbejdsmarkedspolitik, der udgør det tredje ben i det danske flexicurity-system. Og i dette kapitel har jeg fokuseret nærmere på forandringerne af arbejdsmarkedspolitikken siden 2001. Særligt på baggrund af strukturreformen og den stadig øgede brug af andre aktører siden 2002, må det institutionelle set-up siges at have gennemgået en kraftig forandring. De danske korporative traditioner for at afbalancere økonomiske og velfærdspolitiske mål har således indtil 2001 trukket politikken i en bestemt retning: i 1990'erne så man netop, hvordan aktivlinjen primært var rettet mod den *menneskelige kapital*.

Men siden er arbejdsmarkedspolitikken indholdsmæssigt siden klart blevet skubbet i retningen af en mere socialt disciplinerende linje. Der er sket en stærk beskæftigelsesorientering, hvor det primært handler om at finde den ”hurtigste vej i arbejde”. Kontrol af de ledige og incitamentsstyring er blevet opprioriteret, mens opkvalificering er nedtonet. Klindt vurderer, at der er indført en række procedurer, der i praksis skal presse ledige, øge aversionen mod overhovedet at blive klient i systemet og herved tilskynde til øget søgeadfærd.¹⁷⁷ For så vidt udtrykker de indholdsmæssige ændringer også et skred i forståelsen af ledigheden; det er manglende vilje til at arbejde og ikke manglende kvalifikationer, der er årsagen, jf. model 4.2.

Nogle eksempler, som jeg ikke har været omkring i det forudgående på denne pisk og gulerodslinje, er bl.a. indførelsen af kontanthjælpsloftet i 2004 og ”starthjælp”-ydelse til flygtninge/indvandrere i 2002. Ydelsesmodtagere af disse har pligt til at stå til rådighed for arbejdsmarkedet. Derudover blev

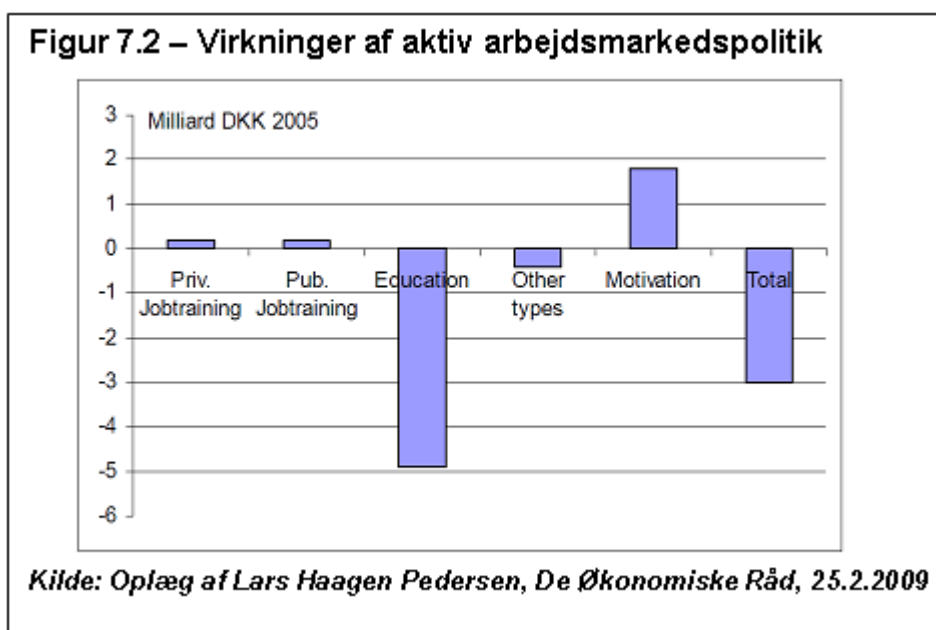
¹⁷⁵ LO 2005

¹⁷⁶ Jørgensen 2006: 53

¹⁷⁷ Klindt 2008: 30

der med Velfærdsforliget i 2006 stillet som krav over for den ledige, at vedkommende minimum én gang om ugen skulle gå på Jobnet.dk.¹⁷⁸ Et andet eksempel er, at det i 2008 blev besluttet, at ledige skulle søge minimum fire job om ugen ”for at være sikre på at modtage deres dagpenge”.¹⁷⁹ Senest har beskæftigelsesministeren iværksat et forsøg med tilfældigt udvalgt sygedagpengemodtagere, der mister retten til deres ydelser, med mindre de lader sig aktivere mindst 10 timer om ugen. Juraprofessor Kirsten Ketcher mener dette er ulovligt – regeringens egen advokat, kammeradvokaten, mener ikke overraskende, at det er lovligt.¹⁸⁰

Opsummerende vil jeg pege på – dog uden at have foretaget en udtømmende analyse – at der kan identificeres et kursskifte i retningen af en klart mere sanktions- og incitamentspræget linje i politikken. Klindt vurderer, at der for så vidt er tale om, at regeringen har fulgt en række ret konkrete policy-anbefalinger omkring en mere disciplinerende arbejdsmarkedspolitik fra bl.a. vismand Michael Rosholm.¹⁸¹ De Økonomiske Råd har således beregnet, at det netop er trusselselementerne, der har en gunstig effekt på ledigheden, mens uddannelseselementer faktisk har en negativ effekt.¹⁸² Det fremgår af den følgende figur:



I snart alle andre sammenhænge fremhæves, at Danmark skal leve af viden fremover- og vejen til viden er uddannelse. Ovenstående tal kan derfor virke paradoksale, men de dækker over et tvivlsomt teoretisk og metodisk grundlag. Eksempelvis har man ikke beregnet de langsigtede

¹⁷⁸ Jørgensen 2006: 54

¹⁷⁹ En formulering, der ifølge Sten Bønsing nærmer sig en ”juridisk pragtpræstation”, da det hermed ikke er på kant med loven, som et lovkrav over for alle ledige ville være. Kilde: DR, P1, Orientering, 4.3.2008

¹⁸⁰ DR, P1, Orientering, 29.4.2009

¹⁸¹ Klindt 2008: 30

¹⁸² Rådet konkluderer dog også, at uddannelsesaktivering til ledige, der kun har folkeskolen som uddannelse, har positiv indflydelse på løn og beskæftigelse efter nogle år.

effekter af uddannelse *efterfulgt* af f.eks. praktik.¹⁸³ Ligeledes underkender man, at nye typer af jobs stiller nye uddannelseskrav, så det handler i lige så høj grad om at forberede folk til omskiftende strukturer på arbejdsmarkedet. At motivation nu viser sig at have den største effekt, kan tænkes at være resultatet af, uddannelsesindsatserne gennem 1990'erne matcher det aktuelle behov på arbejdsmarkedet. Man har således høstet frugterne indtil 2008 via et fornuftigt match mellem efterspørgsel og udbud.

Systemskifte er en realitet

På baggrund af den præsenterede model 2.2 vil jeg således mene, at man kan tale om et systemskifte. Selvom politikken i 1990'erne også indeholdte kontrol og disciplinerende elementer lå vægten på opkvalificering og dermed den mere integrerende linje. På indholdssiden er der altså ikke tale om videreførelse, men om et brud. Og på processiden skete der med strukturreformen en re-kalibrering af styringen, hvor de tidligere beslutningstagere er blevet degraderet til rådgivere. Indflydelsen er forskubbet fra RAR til det kommunale system, og den regionale arbejdsmarkedspolitik afvikles. Hertil kommer en uset effektfokusering. Dermed er der også tale om en abrupt procesmæssig forandring, da strukturreformen trådte i kraft, og et systemskifte inden for arbejdsmarkedspolitikken er dermed en realitet.

Man har forladt det institutionelle spor med parternes fingeraftryk på arbejdsmarkedspolitikken. Til gengæld er sporet med kommunernes stigende indflydelse i arbejdsmarkedspolitikken blevet meget kraftigere aftegnet. Fra 1. august 2009 bliver det endnu kraftigere, og det ser jeg nærmere på i det følgende kapitel.

Kapitel 8 - ... og ind med kommunerne

I forrige kapitel beskæftigede jeg mig med, hvordan arbejdsmarkedspolitikken indtil nu har været under forandring. I dette kapitel vil jeg i stedet med et fremadskuende blik fokusere på, hvordan den aktive arbejdsmarkedspolitik kan tænkes at blive påvirket af, at kommunerne pr. 1. august 2009 får det fulde ansvar for beskæftigelsesindsatsen. Der bliver tale om fremtidsanalyse i en vis forstand, og for at få et substantielt og håndgribeligt grundlag for mine analyser, vil jeg fokusere på de hidtidige erfaringer og udviklingstræk, der må forventes at gøre sig gældende. Historien er samfundsvidenskabens eneste laboratorium¹⁸⁴, så derfor bruger jeg netop de historiske linjer som grundlaget for fremtidens arbejdsmarkedspolitik. Men når man skal forstå konsekvenser af den fulde kommunalisering, bliver der selvsagt ikke tale om en simpel årsag-virkning-sammenhæng.

¹⁸³ Derudover overser man, at jobsøgningen sættes i bero under uddannelse, så sammenlignet med trusselseffekterne (motivation) vil effekten af uddannelse først vise sig på meget længere sigt.

¹⁸⁴ Jørgensen 2006: 57

Der bliver tale om et samspil af historiske udviklingslinjer, konjunkturrelle og strukturelle forhold, diskurser og institutionelle set-up. Derfor vil jeg i det følgende kapitel netop have disse forhold for øje og forsøge at sammenkæde dem i en større sammenhæng for at kunne give et bud på, hvordan kommunaliseringen vil påvirke arbejdsmarkedspolitikken og derigennem flexicurity.

I kapitlet vil jeg især støtte mig til litteratur af Damgaard (2003), der har foretaget en analyse af henholdsvis social- og arbejdsmarkedssystemet historie, opbygning og funktionsmåde. Desuden vil jeg inddrage ”Kommunal Beskæftigelsespolitik” af Larsen (2009), der bidrager med analyser på kommunernes hidtidige indsats, og som derfor er en god indikator for, hvordan kommunerne fremover vil agere i beskæftigelsesindsatsen. Først vil jeg dog starte med at præsentere indholdet af og beslutningen omkring den fulde kommunalisering nærmere.

Finanslovaftalen som et policy windows

Som nævnt indledningsvis offentliggjorde regeringen beslutningen om kommunaliseringen af beskæftigelsesindsatsen i forbindelse med indgåelsen af finanslovforliget for 2009. Der blev fra såvel parternes, oppositions og forskeres side spekuleret i, hvorvidt dette var en straf for, at regeringen havde mislykket med en dagpengereform. Ministeren har også mere end antydnet, at ’straffen’ er blevet kommunaliseringen af jobcentrene:

”Når Socialdemokraterne så ikke vil være med til at ændre på dagpengene, så må både Socialdemokraterne og fagbevægelsen leve med, at de heller ikke kommer med til at ændre på jobcentrene.”¹⁸⁵

En udtalelse, der unægtelig giver beslutningen et garbage can-agtig præg, om end beslutningen i sig selv er ikke overraskende. Som nævnt havde regeringen allerede som mål i forbindelse med strukturreformen, at kommunerne skulle overtage det fulde ansvar, herunder også selve finansieringen af beskæftigelsesindsatsen. Resultatet blev den nye jobcenterstruktur med 14 ’forsøgscentre’. I sig selv en uholdbar løsning, og derfor var der også lagt op til, at resultaterne for de to typer af jobcentre skulle evalueres i 2010, hvorefter der skulle træffes en endelig afgørelse om jobcentrenes fremtid. Derfor er *tidspunktet* for beslutningen det mest overraskende. Ved at anvende finanslovsforhandlingerne som beslutningsarena har det været muligt at træffe beslutningen uden parternes og offentlighedens kendskab. Forhandlingerne har pga. deres lukkede karakter udgjort et policy window, hvor en ellers vanskelig og upopulær beslutning har kunnet gennemføres. Set i bakspejlet er dette måske ikke så overraskende endda – faktum er, at alle væsentlige ændringer i

¹⁸⁵ Ugebrevet A4, 24.11.2008

arbejdsmarkedspolitikken siden 1994 netop er blevet truffet i forbindelse med finanslovsaftaler. Magten er på denne måde fra central side trukket tilbage fra parterne og til de folkevalgte.¹⁸⁶

En lang magtkamp om de ledige er slut

Ministeren hæfter sig ved, at med et enstrenget system, vil jobcentrene fremover arbejde uden dobbelt ledelse og dobbelt bureaukrati, og det burde udmønte sig i den bedste og mest effektive hjælp for at bringe ledige i arbejde. Her ser man altså netop et eksempel på de typiske begrundelser, der ligger til grund for institutionelle forandringer inden for det arbejdsmarkedspolitiske felt, som 'the governance of activation'-litteraturen fokuserer på, jf. kap. 1.

Et enstrenget beskæftigelsessystem rummer selvsagt også en række fordele. Kongshøj Madsen sammenfatter disse som:

- *"Muligheden for en samordnet indsats for både de forsikrede og de ikke-forsikrede ledige og for at trække på et bredt udsnit af kompetencer i en fælles organisation. I et énstrenget system er fokus på de lediges behov – ikke på en opdeling efter forsørgelsesgrundlaget.*
- *Der vil blive skabt en øget gennemsigtighed i de administrative og politiske systemer både internt og i forhold til brugerne (ledige og virksomheder).*
- *En bedre mulighed for at gennemsatte en samlet national strategi i et enstrenget styringssystem frem for i en opdelt organisering i et statsligt og et kommunalt beskæftigelsessystem."*¹⁸⁷

Selve ideen om en kommunalisering er for så vidt heller ikke ny. Allerede i forbindelse med kommunalreformen i 1970 blev en kommunalisering af den samlede beskæftigelsesindsats også drøftet. Den primære årsag til, at det blev skrinlagt dengang, var, at arbejdsmarkedets parter stillede sig på hælene - de frygtede tab af indflydelse. Denne gang har parterne som nævnt ikke haft mulighed for at få deres synspunkter igennem.¹⁸⁸ Og nu har kommunerne altså vundet den magtkamp om de ledige, der så sit lys allerede i 1978, hvor et institutionelt spor blev udlagt. Siden dengang har man således haft to systemer, der særligt i 1990'erne har tilnærmet sig hinanden, men alligevel har adskilt sig på en lang række punkter.¹⁸⁹ Bl.a. styringsmæssigt:

*"Det sociale system bygger overordnet på demokratiske principper forankret via kommunerne i det lokale selvstyre. Arbejdsmarkedets system er modsat et regionaliseret statsligt system grundlagt på korporativ partsinddragelse."*¹⁹⁰

¹⁸⁶ Pedersen (red.) 2004: 156

¹⁸⁷ Kongshøj Madsen 2009: 12-13

¹⁸⁸ Damgaard 2003: 44

¹⁸⁹ Damgaard 2003

¹⁹⁰ Damgaard 2003: 23

Bredgaard & Larsen (2007) peger på, at det statslige system har været meget centraliseret system optaget af legitimitet i form af analyser og dokumentation, mens kommunerne har været mere optaget af metoder, projekter og bestemte målgruppers problemer. Også rent økonomisk har der været centrale forskelle:

”AF har haft en samlet økonomisk ramme, der alene er målrettet den beskæftigelsespolitiske indsats. Det gav stabile og forholdsvis gode økonomiske betingelser. Omvendt er kommunerne underlagt den kommunale økonomi, hvorunder der skal prioriteres mellem flere områder ud over de beskæftigelsesmæssige opgaver.”¹⁹¹

Ovenstående forhold har gjort, at det heller ikke har skortet med kritik fra arbejdsmarkedets parter side af det kommunale system. Her havde parterne nemlig heller ingen reel indflydelse indtil 1998, hvor LKU blev oprettet. Da regeringen derfor i 2002 i forbindelse med ”Flere i Arbejde” åbnede op for et forestående enstrengt system, blussede magtkampen mellem kommunerne og parterne for alvor op. Og som Damgaard skriver, *”er debatten om et enstrengt social- og arbejdsmarkedssystem ikke blot en diskussion om hvorvidt man ønsker lidt større eller lidt mindre udførende enheder. Det er diskussion om, hver der sidder med ved bordet som repræsentanter for hvilke interesser, og efter hvilke principper beslutningsprocessen kan og skal legitimeres.”¹⁹²* Dette er netop, hvad den historiske institutionalisme også fokuserer på – hvordan valget af det institutionelle set-up også bliver et valg mellem forskellige policies, jf. kap. 2.

Kommunerne som offentlig interesseorganisation

Magtkampen er med den fulde kommunalisering nu slut. I forrige kapitel var jeg omkring, hvordan regeringen har haft som mål, at denne kamp skulle ende ud til fordel for kommunerne. Et mere teoretisk perspektiv kan Rhodes (1986) bidrage med. På baggrund af en analyse af forholdet mellem centrale og lokale myndigheder i Storbritannien, argumenterer han, at de lokale myndigheder både må forstås som pressionsgrupper, men samtidig udgør de ’sub-parlamente’. Det medfører, at de har stor legitimitet bag deres krav om magt og indflydelse, og de kan derfor betegnes som ’offentlige interesseorganisationer’. Disse er kendetegnet ved følgende fire forhold:

- *Legitimitet* – en social accepteret ret til at udøve magt, da medlemmerne er folkevalgte og står til ansvar for offentligheden
- *Privilegerede forhandlingspositioner* – deres myndighedsansvar medfører en udstrakt adgang til konsultationer og forhandlinger med den centrale myndighed

¹⁹¹ Bredgaard & Larsen 2007: 48

¹⁹² Damgaard 2003: 25-26

- *Topografiske* – fremmer og forsvare interesser knyttet til geografiske områder i modsætning til teknokrater, der typisk fremmer generelle policy-programmer.
- *National lobbyvirksomhed* – offentlige interesseorganisationer vil ofte danne lokale myndigheder.¹⁹³

Ifølge Rhodes kan kommunerne på baggrund af ovenstående ikke betragtes som hverken agent for eller partner med staten. Om man dog helt kan se bort fra en sådan forståelse i en dansk kontekst er diskutabelt, men under alle omstændigheder bidrager de ovenstående punkter med et interessant perspektiv på, hvorfor kommunerne og KL vandt kampen. Også for regeringen kan ovenstående ganske givet anskues som gode argumenter for, at den administrative korporatisme, og derigennem arbejdsmarkedets parter store indflydelse på politikken, skulle begrænses. Spørgsmålet er dog, om kommunerne har grund til at juble over sejren. For de enkelte kommuner, såvel som for det samlede danske arbejdsmarked, kan der i hvert fald konstateres en række udfordringer, som jeg skal se nærmere på i det følgende.

Ekstraregning til de uheldige og gevinst til de heldige

For det første ligger der en betydelig risiko for et stigende udgiftspres på kommunerne. Med den fulde kommunalisering følger nemlig, at kommunerne også får det økonomiske ansvar for dagpengeområdet. Og ifølge eksperter vil dette kunne ramme kommunerne på pengepungen med den stigende arbejdsløshed, som flere prognoser forudser. Ved udgangen af juni 2009 viste tal fra Danmarks Statistik, at arbejdsløsheden var på 105.000 ledige, svarende til 3,8 %.¹⁹⁴ Og både prognoser fra Finansministeriet og De Økonomiske Råd spår, at arbejdsløsheden vil stige til ca. 5 % i 2010.¹⁹⁵ Det svarer til ca. 140.000 arbejdsløse, der vil kunne føre til en markant ekstraregning for mange kommuner.

En udfordring har derfor været at sikre den økonomiske bæredygtighed i kommunerne med overtagelse af finansieringen. Gennem et sindrigt system vil regeringen således kompensere kommunerne under ét, men tildelingen sker på baggrund af ledighedsudvikling i landsdelen. I korte træk betyder det, at hvis f.eks. ledigheden i Aalborg stiger, får kommunen et større tilskud, hvis Nordjyllands samlede ledighed stiger. Men hvis Nordjyllands ledighed falder eller er konstant, falder Aalborg Kommunes tilskud også på trods af en evt. større ledighed. Simpelt sagt så får Aalborg Kommune et stærkt økonomisk incitament til at bekæmpe ledigheden, men kun inden for deres egen kommunegrænse. Og skulle kommunen være så 'heldig', at ledigheden omvendt stiger

¹⁹³ Rhodes 1986: 11-12

¹⁹⁴ Danmarks Statistiks hjemmeside, 10.8.2009

¹⁹⁵ Finansministeriets hjemmeside, 10.8.2009

over gennemsnittet i hele Nordjylland, vil Aalborg Kommune få en økonomisk gevinst. Nørgaard opridser, hvad incitamentsstrukturen lægger op til:

*”Få ledigheden ned i din egen kommune – og den skal helst stige i nabokommunen. Og hvis du endelig skal samarbejde med andre kommuner, så gør det for guds skyld med kommuner uden for landsdelen.”*¹⁹⁶

Visse kommuner kan omvendt blive økonomisk straffet, og når ledighedsbekæmpelse og dagpengefinansiering således bliver en selvstændig kommunal udgiftspost på linje med udgifter til skoler, sundhed og saltstrøning, vil en trængt økonomi ganske givet sætte kommunerne i dilemmaer mellem at prioritere ledighedsbekæmpelse på den ene side og velfærds- og serviceydelser på den anden. Eksempelvis forklarer rådmand for Familie- og Beskæftigelsesforvaltningen ved Aalborg kommune, Mai-Britt Iversen, at ekstraudgifter til dagpenge *”[...] er penge, vi skal tage fra skoler, børnehaver, ældre og andre vigtige serviceydelser til byens borgere.”*¹⁹⁷

På krav fra oppositionen har Beskæftigelsesministeriet beregnet, de økonomiske konsekvenser for kommunerne. Hvis der f.eks. sker en stigning i arbejdsløsheden til 160.000 frem til 2010 vil det betyde, at Frederikshavns kommune vil miste 13,1 mio. kr., Thisted Kommune 6,7 mio. kr., Mariagerfjord Kommune 6,9 mio. kr., Jammerbugt Kommune 7,6 mio. kr., Rebild Kommune 4,6 mio. kr. og Vesthimmerlands Kommune 3,2 mio. kr.¹⁹⁸ De større kommuner vil omvendt ’score en gevinst’ - en stigning i arbejdsløsheden til 140.000 vil f.eks. betyde en gevinst til Århus Kommune på et sted mellem 50 og 60 mio. kr.¹⁹⁹

Kommunal kassetænkning giver kreativ aktivering

Den overordnede ide er baseret på NPM og en stram incitamentsstyring, men netop denne indretning giver grund til at frygte for mobiliteten i det danske flexicurity-system, idet kommunerne ikke har incitament til at formidle på tværs af kommunegrænserne. Det kommer jeg mere ind på senere. Et andet indbygget økonomisk incitament i finansieringsmodellen giver anledning til at frygte for kvaliteten af aktivering. Staten vil således refundere 75 % af dagpengeudgifterne under aktivering – uafhængigt af tilbuddets kvalitet. Hvis de ledige ikke er aktiveret gives 50 % refusion. Systemet bliver derved meget lig systemet for aktivering af kontanthjælpsmodtagere, hvor staten yder 65 % refusion, når aktiveringen er igangsat og ellers 50 %. Den indlysende ide er, at staten herved tilskynder kommunerne økonomisk til aktivering af kommunens ledige. Og i en analyse fra

¹⁹⁶ Henning Jørgensen under høring, 25.2.2009

¹⁹⁷ Politiken, 28.12.2008

¹⁹⁸ Folketingets 2. behandling af L 184: Om arbejdsløshedsforsikring m.v

¹⁹⁹ Folketingets 2. behandling af L 184: Om arbejdsløshedsforsikring m.v

2008 konkluderer 'Det Kommunale og Regionale Evalueringsinstitut', at, trods relativt begrænset generel effekt, havde man oplevet en eksplosiv udvikling i antallet af aktiverede kontanthjælpsmodtagere i de mest økonomisk trængte kommuner.²⁰⁰

Larsen undersøgelse fra 2009 af den kommunale beskæftigelsespolitik giver yderligere belæg for, at refusionsordningerne vil påvirke indsatserne i jobcentrene markant. Det viser sig, at omtrent en fjerdedel af jobcentercheferne mener, at sagsbehandlernes opgavevaretagelse i 'meget høj' grad er påvirket af hensynet til at opnå statslig refusion. Og yderligere knap 45 % mener, at de i 'høj' grad er påvirket.²⁰¹ Historikken peger på det samme: op til Arbejdsmarkedsreformen i 1994 så man, hvordan kommunerne spekulerede i at aktivere ledige, så de kunne overgå fra kommunal kontanthjælp til den statslige dagpengefinansiering.²⁰²

Dele af oppositionen og arbejdsmarkedsforskere frygter, at det vil gå ud over arbejdsmarkedets behov såvel som den enkelte ledige, når kommunerne på denne måde får aktivering som en gulerod foran sig. SF's arbejdsmarkedsordfører Eigil Andersen mener, at:

*"Byrådenes, chefernes og de kommunale medarbejders øjne vil være stift rettet mod refusionsprocenten, fordi regeringen i forvejen har presset kommunernes økonomi til nedskæringer i velfærden. Det vil medføre, at mange arbejdsløse vil blive sendt i aktivering på samleband. Det vil spille en mindre rolle om kvaliteten er i orden og om aktiviteten er relevant for den arbejdsløse, så den forbedrer vedkommendes muligheder for i fremtiden at få et almindeligt job."*²⁰³

Den oplagte konsekvens er, at kommunerne vil igangsætte mange aktiveringsforløb af tvivlsom karakter. I en høring i Folketinget i starten af 2009 satte Jørgensen tingene på spidsen og kom med eksemplet "[...] hjemmeaktivering, hvor man siger til folk: 'Hvis du nu står op og smører madpakker til dine to børn, inden du sender dem i skole, kan vi så ikke sige, at du bruger 18 timer på det pr. uge?' – og så er der straks statslig refusion. Kreativiteten bliver stor i det ganske land fremover."²⁰⁴

Nedprioritering af uddannelse

Herudover er der stor sandsynlighed for, at uddannelsesredskabet vil blive kraftigt nedprioriteret. En analyse fra AE-Rådet fra 2009 viser således, at der er enorm forskel på hvilke redskaber, som

²⁰⁰ KREVI 2008

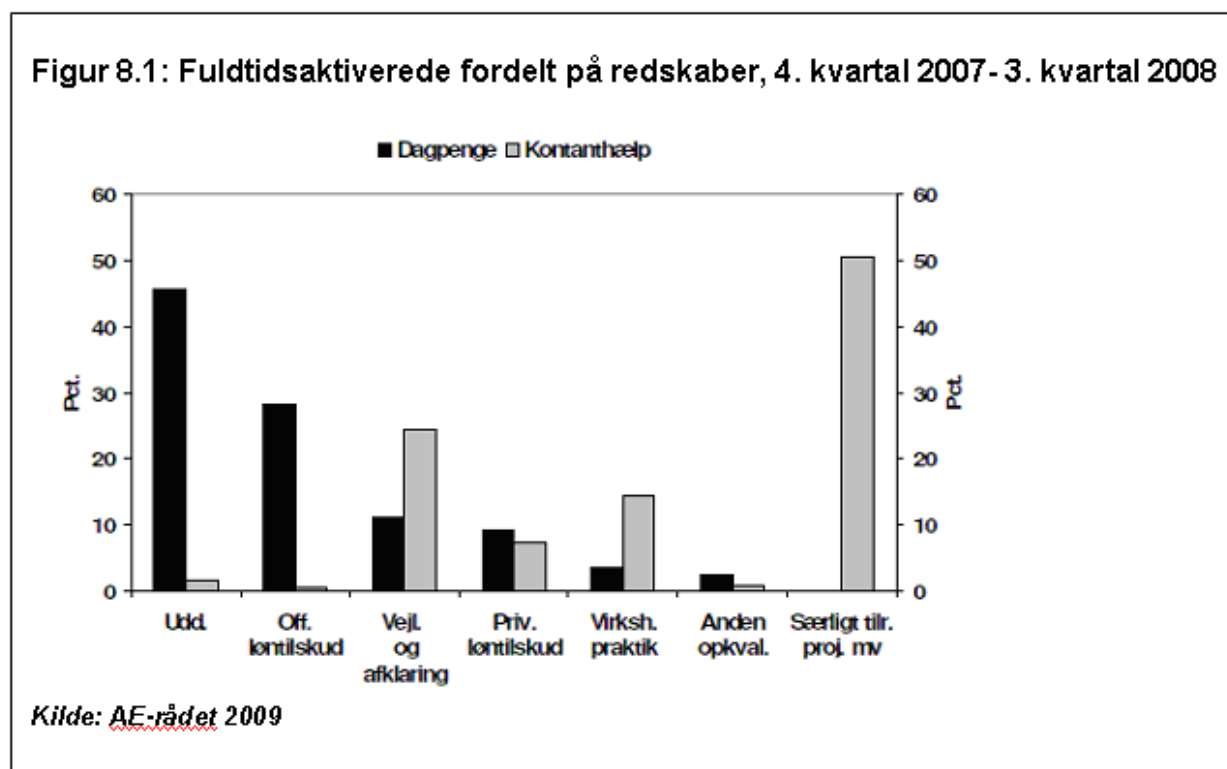
²⁰¹ Larsen 2009: 89, tabel 4.17

²⁰² Finansministeriet 2001: 42

²⁰³ SF's hjemmeside, 21.11.2008

²⁰⁴ Henning Jørgensen under høring, 25.2.2009

henholdsvis kommunerne og det statslige system har taget i brug over for deres respektive ansvarsgrupper af ledige. Det fremgår af den følgende figur:



Over for de forsikrede ledige består indsatsen i høj grad af uddannelse, mens særligt tilrettelagte projekter udgør langt den største del af indsatsen i det kommunale system. En af årsagerne kan selvfølgelig være, at der er tale om to forskellige grupper af mennesker med forskellige behov, men en af præmisserne for det enstrengt system er netop, at der er tale om sammenlignelige grupper. Et enstrengt system skulle derfor sikre en ensartet indsats for sammenlignelige ledige.

At uddannelse vil blive nedprioritet med kommunaliseringen bliver yderligere forstærket af refusionsordningerne. Refusion gives nemlig kun op til et loft på 18.500 for forsikrede ledige og 20.500 for ikke-forsikrede, og da uddannelse er dyrt, vil det næppe være det redskab, der vil tages mest i brug. Som tidligere nævnt har netop uddannelse dog været en af hjørnestenene i 1990'erne aktive arbejdsmarkedspolitik, så kommunaliseringen vil derfor indebære et klart skifte i valget af redskaber. Hvis kommunernes prioriteringer overføres til de forsikrede ledige, vil indholdet i aktiveringen drejes væk fra opkvalificering, og det vil skade den mobilitet og beskæftigelsessikkerhed, der er så central i flexicurity.

Indsatserne bliver for lokale

Endelig er der også tale om, at geografiske (territorielle) principper kommer til at erstatte funktionelle. Som Rhodes peger på, er kommunernes interesser naturligt knyttet til deres geografiske ansvarsområde, og risikoen er derfor, at der vil komme et for lokalt fokus i indsatsen, mens de overordnede hensyn til et velfungerede nationalt arbejdsmarkeds tilsidesættes. Mulighederne for en national samlet beskæftigelsesstrategi vil derfor umiddelbart blive svækket, når beslutningerne reelt skal træffes i 98 kommunalbestyrelser.

Både allokerings- såvel som kvalificeringsfunktionen af arbejdsmarkedspolitikken er således truet. Konkret er risikoen, at kommunerne vil lægge hovedvægten på *indsatsen i forhold til de ledige* og i mindre grad have blik for formidlings- og uddannelsesindsatsen i forhold til hele arbejdsmarkedet. Arbejdsmarkedspolitikken risikerer at blive fortolket overvejende som ”aktiv socialpolitik” snarere end som en indsats for at forbedre det samlede arbejdsmarkeds funktionsmåde.²⁰⁵

Hermed kan der altså konstateres et brud med den hidtidige indretning af arbejdsmarkedspolitikken. Jørgensen vurderer:

*”Siden staten overtog Arbejdsformidlingen i 1969, har vi haft en sammenhængende landsdækkende arbejdsmarkedspolitik, hvor parterne har haft medansvar. Det her er dødsstødet for en fælles funktionel indretning af arbejdsmarkedspolitikken. I stedet får vi over 90 forskellige arbejdsmarkedspolitikker.”*²⁰⁶

Problemet forstærkes af incitamentsstyringen som nævnt ovenfor, hvor kommunerne ikke vil være interesseret i jobformidling til nabokommuner. Jobcentrene vil forventeligt fokusere på at skaffe jobs til kommunens egne ledige og hos kommunens egne virksomheder. Det er indlysende, for det vil nu engang altid være en kommunalbestyrelses vilkår at arbejde inden for kommunegrænsen. Frem for at virksomheder derfor får tilbudt den mest kvalificerede arbejdskraft, vil de få tilbudt de ledige, der er i den enkelte kommune.²⁰⁷ Både virksomhederne såvel som de ledige kan altså ende med at blive tabere i dette spil. Hendeliowitz pointe fra 2003, om at kommunernes indsats var ”*decentral og atomiseret*”, synes altså mere aktuel end nogensinde.

Som Nørsgaard peger på, får kommunerne desuden kun incitament til at anvise arbejdskraft inden for kommunen, og det relevante spørgsmål er således, om jobcentrenes geografiske opland svarer til de relevante arbejdskraftsoplande. Dette har LO også hæftet sig ved:

²⁰⁵ Kongshøj Madsen 2009: 12-13

²⁰⁶ Arbejderen.dk, 15.11.2008

²⁰⁷ Nordjyske, 21.11.2008

”En kommunegrænse er alt for snæver, når der skal formidles arbejde til de ledige akasmedlemmer. Man kan sagtens bo i Silkeborg og arbejde i Århus, Horsens, Herning, Viborg eller Randers. Det er seks forskellige kommuner, der kræver et regionalt overblik, som ikke falder naturligt i kommunalt regi.”²⁰⁸

Derfor kan kommunaliseringen vise sig at give decideret bagslag gennem en større strukturel ledighed, fordi mobiliteten, der i høj grad har kendetegnet det danske flexicurity-system, vil blive begrænset.²⁰⁹ Og der er tilsyneladende noget om de bange anelser. Tal fra Danmarks Statistisk fra august 2009 viser, at 4 ud 10 arbejder i en anden kommune, end de bor. I Storkøbenhavn er der tale om mere end halvdelen.²¹⁰ Dette peger unægtelig på et stort behov for, at jobcentrene kan samarbejde på tværs af kommunegrænserne.

Erik og Erik vil gerne samarbejde – men det vil kommunerne ikke

KL’s formand, Erik Fabrin, og formanden for KL’s Arbejdsmarkeds- og Erhvervsudvalg, Erik Nielsen er ikke i tvivl om, at kommunerne kan samarbejde, eksempelvis omkring formidlingen af arbejdskraft:

”Det er også vigtigt at huske på, at de 91 jobcentre jo ikke er enkeltstående øer. Kommunerne og jobcentrene har et glimrende samarbejde på tværs af kommunegrænserne, for vi ved jo alle, at jobmarkedet ikke stopper ved kommunegrænsen – eller landegrænsen for den sags skyld.”²¹¹

På trods af ordene fra KL er virkeligheden måske en anden ude i kommunerne. I hvert fald vurderer jobcentercheferne selv, at der ikke er meget samarbejde med andre jobcentre. Det fremgår ud fra følgende skema:

Tabel 8.2 Jobcentrenes samarbejde med andre jobcentre.	
I meget høj grad	0,0 %
I høj grad	9,3 %
I nogen grad	46,3 %
I mindre grad	33,3 %
Slet ikke	11,1 %
I alt	100,0 %
Gengivelse efter Larsen 2009: 104	

Det synes derfor, at være en velbegrundet frygt for, at beskæftigelsesindsatserne vil stoppe ved kommunegrænserne. Også når det handler om udviklingen af tilbud, kigger kommunerne først og fremmest indad, og det er i en grad, at Jørgensen mener, at der nærmest er tale om en ”kommunal

²⁰⁸ Newspaq Arbejdsmarked, 11.11.2008

²⁰⁹ Newspaq Arbejdsmarked, 10.11.2008

²¹⁰ Fagbladet 3F, 4.8.2009

²¹¹ Jyllands-Posten, 1.12.2008

selvbefrugtning”.²¹²

Tabel 8.3 Hvor får kommunerne inspiration til udvikling af nye og eksisterende tilbud fra? (1 = i meget høj grad, 5 = slet ikke)		
	2008	2000
Egne kommunale erfaringer	1,96	1,98
Andre kommuner	2,35	2,61
Private udbydere	3,23	3,79
Beskæftigelsesregionen	3,35	-
Indsatsen over for de forsikrede ledige/AF i 2000	3,35	4,12
Det lokale beskæftigelsesråd	3,47	-
Arbejdsmarkedsstyrelsen/Socialministeriet i 2000	3,68	3,48
Uddannelsesinstitutioner	3,71	3,76
Gengivelse efter Larsen 2009: 102		

Næst efter kommunernes egne erfaringer lader de sig inspirere af andre kommuner. Det mest overraskende er dog, at svarfordelingerne næsten identiske for henholdsvis 2000 og 2008. Det indikerer altså, at beskæftigelsespolitikken først og fremmest opfattes som en egen kommunal opgave i forhold til at samarbejde med andre aktører uden for det kommunale system. Arbejdsmarkedets parter frygt for at de ville blive kørt ud på et sidespor med strukturreformen og rolleskiftet fra en deltagende til en rådgivende rolle, synes også at finde bekræftelse heri. I hvert fald er det tankevækkende, at LBR vurderes til næsten ikke at have nogen indflydelse på udformningen af tilbud. Paradoksalt nok har en analyse fra Bredgaard & Larsen (2008) konstateret, at medlemmerne i LBR generelt er tilfredse med samarbejdet i rådet såvel som med kommunen. LBR-medlemmerne føler, at de er i stand til at påvirke indsatserne. Forfatterne når derfor en konklusion om, at der hverken tale om obstruktion eller korslagte arme fra parternes side.²¹³ Det er dog oplagt at stille spørgsmålstegn ved, hvor længe denne opbakning, der har været så væsentlig i udviklingen af flexicurity, vil fortsætte, hvis kommunerne netop ikke ønsker at tage parterne med på råd.

Et angreb på det kommunale selvstyre?

Spørgsmålet er, om kommunaliseringen ender med at blive en Pyrrhussejr²¹⁴ for kommunerne. Med den aktuelle store stigning i arbejdsløsheden kan det økonomiske ansvar ende med at blive en voldsom udgiftsbyrde for visse kommuner. Men derudover eksisterer der også en væsentlig styringsmæssig udfordring gennem en stærkere statslig styring af politikken. Fra den 1. august 2009 sker der således en decentralisering af driftsansvaret, men nok så væsentlig også en centralisering af

²¹² Henning Jørgensen under høring, 25.2.2009

²¹³ Larsen 2009: 106

²¹⁴ En Pyrrhussejr bruges som udtryk for en meget dyrekøbt sejr, hvor sejrens størrelse viser sig mindre end tabene. Udtrykket stammer fra kong Pyrrhus af Epirus, der vandt et slag mod romerne i år 297 f. Kr. Sejren kostede ham dog hovedparten af hans hær, og han konstaterede: "Sådan en sejr til over romerne, og jeg er fortabt."

styringen. Larsen kalder det for en ”centraliseret decentralisering”. Noget, der i sig selv ligger op til en meget uklar ansvarsfordeling, for hvem bærer nu ansvaret for arbejdsmarkedspolitikken?

Paradoksalt nok har kommunerne ellers tidligere været meget skeptiske over for en centraladministrativ styring på arbejdsmarkedsområdet. Eksempelvis har kommunerne tidligere blokeret for forsøg på blot at lave fælles dokumentationssystemer.²¹⁵ Den stærkere statslige styring af området er kommet til udtryk ved, at staten gennem de senere år har stillet flere krav til indhold, aktiviteter, metoder og processer i beskæftigelsesindsatsen, som jeg var omkring i forrige kapitel. Og i forbindelse med strukturreformen skal jobcentrene nu udarbejde en årlig ’beskæftigelsesplan’ og er underlagt en hidtil uset grad af resultat- og effektstyring i bedste NPM-ånd. En målefetichisme har taget over. Jobcentre med gode resultater og effekter vil få store frihedsgrader til at tilrettelægge og udføre indsatsen, hvorimod jobcentre med utilfredsstillende resultater ville blive sat under skærpet tilsyn. I sidste instans kan RBR sågar indstille til ministeren, at dårligt præsenterende jobcentre bliver pålagt at udlicitere indsatsen til ”andre aktører”. Disse principper bygges der nu videre på, hvor RBR bliver styrket med flere medarbejdere og skal foretage hyppigere dialog og opfølgning med jobcentrene. Her spiller den bagudrettede ’Resultatrevision’ en central rolle med at udpege de dårligste jobcentre - hvis man da overhovedet kan tale om det. I stil med Nørgaard, jf. kap. 1, kan man spørge, hvor meget Jobcenter Frederikshavn eksempelvis har at gøre med, at MAN Diesel fyrer 550 ansatte?²¹⁶

Som Bredgaard & Larsen (2007) peger på, er det ikke mindst interessant, hvad denne udprægede resultatstyring inden for området vil betyde for indsatserne. Hvad sker der, når fokus flyttes fra indholdet (input) til resultater og effekter (output)? Den latente, men særdeles oplagte risiko er de ”perverse effekter”, hvor det blot handler om at skabe ”gode tal”.²¹⁷ En undersøgelse har da også allerede vist, at fokus blandt jobcentercheferne i overvejende grad er rettet mod at undgå at lave fejl frem for at løse kerneopgaver.²¹⁸

I alt har Beskæftigelsesministeren 28 paragraffer i lovgrundlag til at gribe direkte ind over for kommunerne, og med dette omfang af indgrebsmuligheder kan man tale om en delvis suspendering af det kommunale selvstyre. Ifølge Jørgensen er der tale om:

*”Det skrappeste indgreb i det kommunale selvstyre siden indenrigsminister Ove Rode i 1914 fik fuldmagt til at ordne landets anliggender.”*²¹⁹

²¹⁵ Larsen 2009: 83

²¹⁶ Berlingske Tidende, 5.8.2009

²¹⁷ Bredgaard & Larsen 2007: 51-52

²¹⁸ Larsen 2009: 135

²¹⁹ Henning Jørgensen under høring, 25.2.2009

Disse forhold har hverken KL eller kommunerne fundet anledning til at kritisere. Derimod har KL været ude med riven i forbindelse med endnu en refusionsordning omkring brugen af andre aktører. Kommunerne forpligtes nemlig til at benytte statslige rammeudbud, og samtidig får kommunerne 50 % refusion alle sagsbehandlings-omkostninger hos andre aktører, men ikke hos kommunen selv. Kommunerne får derved et incitament til at benytte andre aktører frem for selv at klare opgaven, og der bliver tale om en klar statslig subsidiering af markedet for andre aktører. Erik Fabrin forklarer:

*”I praksis betyder det, at den private leverandør kan løse den samme opgave til den dobbelte pris. Det er tale om en klar overkompensation og misbrug af offentlige penge. Det her system understøtter ikke, at man vælger det bedste og billigste tilbud blandt ligemænd. Tværtimod.”*²²⁰

Oppositionspolitikere, særligt Bjarne Laustsen (S), kritiserede lovforslaget skarpt under folketingets behandlinger. Han mener, at der er tale om en falsk varebetegnelse, da kommunerne tvinges til at udlicitere. I stedet for kommunalisering kan man ifølge ham i stedet tale om en privatisering, og samtidig bliver det et angreb på det kommunale selvstyre, når man ’tvinger’ kommunerne til at vælge private aktører.²²¹ Beskæftigelsesminister Inger Støjberg afviser dog, at loven vil føre til øget privatisering af jobcentrene.²²² Men med det stærkere incitament for kommunerne til at vælge andre aktører, virker det nærmest utænkeligt, at man ikke vil se en større grad af privatisering, og man støtter derved den fortsatte opbygning af et quasi-marked, som på sigt kan blive et alternativ til en kommunal forankret beskæftigelsesindsats. For så vidt minder sagen meget om subsidieringen af privathospitaler, som Rigsrevisionen i sommeren 2009 kritiserede den dengang ansvarlige sundhedsminister Lars Løkke Rasmussen kraftigt for.

I de forudgående to kapitler har jeg fokuseret på de forandringer, arbejdsmarkedspolitikken har undergået siden 2001, og som den fulde kommunalisering kan forventes at medføre. Med kortlægningen af disse vil jeg nu, inden de overordnede konklusioner, vende mig mod den teoretiske pointe, der har dannet et implicit udgangspunkt for opgaven.

²²⁰ Berlingske Tidende, 2.6.2009

²²¹ Svar på § 20-spørgsmål: Om lov om kommunalisering af jobindsatsen. Nr. 2047, 2008-2009

²²² Se evt. bilag 4

En teoretisk opsamling – organiseringen har drevet politikken

Som præsenteret i starten på baggrund af Rothsteins DBP-teori kræver forskellige politiktyper forskellige organiseringer. I Rothsteins optik vil organisationsformen altså være bestemt af både opgavens karakter samt den tilgængelige indsats teknologi, hvilket i en idealtypisk form fremgår af nedenstående skema:

Figur 8.4: Sammenhæng mellem organisationstype og problemforståelse			
INDSATS-TEKNOLOGI	OPGAVER		
	---	Ensartede	Variierende
	Standardiseret	Bureaukrati	Professionelle organisationer
	Ikke-standardiseret	Management	Lærende Organisationer
Kilde: Rothstein 1994: 109			

Traditionelt er den aktive arbejdsmarkedspolitik blevet opfattet som en *dynamisk-interventionistisk* politiktipe. Dvs. der har skullet løses varierende opgaver, hvor redskaberne der har skullet tages i brug har været meget situationsbestemt – med andre ord har der ikke kunne identificeres nogen klar kausalteori. Arbejdsmarkedsreformen i 1994 er et godt eksempel på dette; den udbredte strukturelle arbejdsløshed krævede således en varieret opgaveløsning samtidig med et væld af indsatsmuligheder, der skulle matche arbejdsmarkedets behov med den lediges ønsker og behov. Frem for en udpræget regelstyret indsats mente man, at der var behov for en situationsafhængig indsats, hvilket eksempelvis IHP afspejlede.

Rothsteins pointe er således, at denne problem/opgave-forståelse kræver en bestemt implementeringsstruktur eller organisationstype. Her bliver ovenstående figur relevant. Som jeg har vist i de forrige kapitler har man nemlig oplevet markante forandringer af arbejdsmarkedspolitikken siden 2003. Standardisering af metoder og redskaber og organisatoriske omstruktureringer. Man er gået et stort skridt i retningen af en mere beskæftigelsesorienteret og socialt disciplinerende linje. Larsen skriver:

”Opsummerende kan man konstatere, at de organisatoriske ændringer med etableringen af jobcentre generelt synes at være lykkedes, hvis man ser på det fra central administrativt og politisk hold. De organisatoriske ændringer synes i hvert fald at have befordret mere standardiserede indsatser, hvilket ligger i tråd med en mere specialiseret og beskæftigelsesrettet indsats.”²²³

²²³ Larsen, Flemming (2009), side 76-77

Resultatet er altså et skifte til en ny og mere forenklet problemforståelse: Den overordnede årsag til ledighed er ikke manglende kvalifikationer, men manglende motivation. Eller for at udtrykke det på en anden måde er et 'vildt' problem blevet gjort 'tamt'.

I forhold til ovenstående figur er der altså sket en bevægelse fra den lærende organisation til en mere bureaukrati-lignende organisationsform. Nærværende analyser passer således glimrende til Rothsteins tanke om matchende organisering til bestemte politiktyper, da en mere socialt disciplinerende linje, som har været ønsket fra central side, bedre har kunnet lade sig implementere med en mere bureaukratisk organisationsform.²²⁴

Rothstein har dog en meget rationalistisk og funktionalistisk forståelse af kronologien, hvor han mener, at der først formuleres officielle politikker og dernæst forsøges at skabes de matchende organiseringer. Min pointe er dog, at kronologien sagtens kan løbe den anden vej. Det er netop, hvad nærværende analyse illustrerer. Gennem institutionelle forandringer har man fra central side mindsket den decentrale autonomi gennem standardisering af indsatserne og en decideret af-professionalisering af arbejdet i jobcentrene. Og dette har altså også ført til en anden problemforståelse og dermed en anden politik. Den teoretiske pointe jeg således vil pege på her er, at politikforandringer, mere eller mindre bevidst, kan drives frem gennem NPM-inspirerede institutionelle forandringer. Organiseringen matcher altså ikke kun politikken, men den skaber også politikken.

²²⁴ Larsen, Flemming (2009), side 9-10

Konklusion

”Never change a winning team”, siger et gammelt ordsprog, men det gør sig tilsyneladende ikke gældende i politik. Det er i hvert fald et faktum, at dansk arbejdsmarkedspolitik siden 2001 har undergået store forandringer på trods af, at arbejdsmarkedssystemet er blevet udråbt som en vinderkonstruktion på baggrund af indretningen indtil da. Dette dannede udgangspunkt for, at jeg i starten af dette speciale opstillede en tese, som jeg har forfægtet i det forudgående. I denne afsluttende del af specialet vil jeg samle trådene fra mine analytiske pointer og argumentere for, hvordan VK-regeringen fundamentalt har brudt med de spor den aktive arbejdsmarkedspolitik som del af flexicurity er opbygget omkring.

Efter at have præsenteret det teoretiske udgangspunkt viste jeg, hvordan det danske arbejdsmarkedssystem har udviklet sig til det arbejdsmarkedssystem, som fra slutningen af 1990’erne og siden er blevet karakteriseret som et flexicurity. Derfor så jeg også nærmere på, hvad flexicurity i det hele taget er for en størrelse, og hvilke forudsætninger den danske variant bygger på. Min væsentlige pointe var, at den danske arbejdsmarkedsmodel har lange institutionelle rødder med stærk tradition for inddragelse af arbejdsmarkedets parter. I politikdannelsen, som jeg ellers ikke har beskæftiget mig med, har der længe været tradition for partskonsultation eller partsdeltagelse. Og mht. den administrative side har parterne deltaget i råd, nævn og kommissioner. Siden arbejdsmarkedspolitikens fødsel i 1960’erne har parterne således siddet ved bordet i LAN og AMN. Disse nævn havde skiftende, men fik generelt øgede kompetencer.²²⁵

Med arbejdsmarkedsreformen i 1994 blev den administrative korporatisme styrket betydeligt, og arbejdsmarkedets parter fik en central rolle både udformningen og implementeringen af den aktive arbejdsmarkedspolitik, som blev introduceret med samme reform. Parterne blev med andre ord en del af den offentlige forvaltning og blev tildelt kompetencer til gennemføre en regional arbejdsmarkedspolitik. Målet var at skabe problemnære løsninger, og derfor blev *politikaftagerne* også gjort til *politikmagere*. Og de satsede primært på uddannelse og jobtræning.

Reformen blev en veldokumenteret succes, og der hersker i dag udbredt enighed om, at de politiske initiativer og det institutionelle set-up har været stærkt medvirkende hertil. I 2005 konkluderede EU-kommissionen således:

”Danmark har velfungerende styringsstrukturer takket være en enestående tradition for inddragelse af arbejdsmarkedets parter i fastlæggelse og gennemførelse af arbejdsmarkedspolitikken. Studier og rapporter har vist at det er nødvendigt at styrke

²²⁵ Jørgensen & Larsen i Jørgensen & Kongshøj Madsen 2003: 167-170

inddragelsen af regionale og lokale råd i fastlæggelsen og gennemførelsen af beskæftigelsesstrategien og at sikre en bedre overførsel til lokale aktører.”²²⁶

Allerede på det tidspunkt var der dog ved at ske de første forandringer af politikken. Gennem slutningen af 1990'erne var parternes indflydelse løbende blevet mindsket, men styringsstrukturene fastholdt. Strukturreformen i 2007 betød dog et opbrud, idet nye jobcentre skulle overtage beskæftigelsesindsatsen fra AF, og arbejdsmarkedets parter fik en væsentlig decimeret rolle. Den tidligere proaktive rolle blev til en reaktiv rolle med vægt på rådgivning og overvågning af jobcentre.

Den 1. januar 2007 blev det første store skridt mod et enstrengt beskæftigelsessystem således taget. I forhold til den historiske institutionalisme kan man nemlig tale om, at dansk arbejdsmarkedspolitik siden 1978 har været indvævet i to spor: et kommunalt og et statsligt. Begrebet 'institutionel layering' dækker dels, hvordan konflikter indlejres i eksisterende institutioner, dels hvordan nye policies tilføjes som lag i eksisterende institutioner og herigennem kobler flere spor.²²⁷ På den baggrund kan man sige, at arbejdsmarkedspolitikken i 1978 blev tilføjet et nyt 'lag'. Men gennem harmoniseringsprocesser for de to systemer i 2000'erne var vejen banet for samlingen i ét system. Hermed bliver der med strukturreformen både tale om path-break og path-shaping på én og samme tid: man har brudt med den institutionaliserede administrative korporatisme samtidig med, at man fulgt sporet med en gradvis øget kommunal involvering i beskæftigelsesindsatsen.

Allerede i forbindelse med forhandlinger om en strukturreform stod et enstrengt system højt på den borgerlige regerings dagsorden. Men forhandlingerne mandede som bekendt ud i et politisk kompromis om en hybrid, hvor 14 jobcentre som forsøg skulle styres kommunalt, mens resten skulle styres både kommunalt og statsligt. Dette er der så 'rodet bod' på nu. I forbindelse med finanslovaften for 2009 præsenterede regeringen således, at kommunerne fra 1. august 2009 skulle overtage det fulde ansvar for alle ledige, herunder også finansieringen. En decentralisering af driften, men nok så væsentlig vil der fremover også ske en stærkere statslig styring af kommunerne.

Christiansen & Klitgaard har tidligere vurderet, at strukturreformen er den kritiske politiske begivenhed, som har muliggjort et enstrengt kommunalt system.²²⁸ Imod dette kan man indvende, at det nærmere er den fulde kommunalisering, der bør anskues som det kritiske brud. Det er korrekt, at strukturreformen har banet vej for et enstrengt system, men teoretisk (hvis man ser bort fra regeringens politiske ambition om, at kommunerne skulle ende med at få opgave) kunne man lige så godt være endt ud med et statsligt enstrengt system. Min pointe er derfor, at det først er nu man

²²⁶ EU-Kommissionen 2005

²²⁷ Normann Andersen 2005:20

²²⁸ Christiansen & Klitgaard 2008b

endegyldigt har sat kursen og har nået et critical juncture. Her kan der samtidig drages en parallel til den såkaldte '*Deck stacking*'-teori der i korte træk handler om, hvordan en siddende regering kan etablere strukturer, som bliver særdeles vanskelige at ændre i fremtiden.²²⁹ Det er således svært at forestille sig, at en anden regering vil kunne omlægge beskæftigelsesindsatsen til en statslig opgave, uden at det vil blive opfattet som et voldsomt indgreb i det kommunale selvstyre.²³⁰

Sammenfattende er der tale om store forandringer på processiden. Som nævnt søges parterne holdt uden for indflydelse. Beskæftigelsesindsatsen søges søgt udliciteret til 'andre aktører' – først med krav om obligatorisk 10 % udlicitering og nu med et meget kraftigt økonomisk incitament for kommunerne. Derudover er et helt nyt visitationssystem blev introduceret i 2004/2005. Og snart bliver dette yderligere forsimplet. Hertil kommer de mange NPM-inspirerede overvågnings- og målesystemer, så indsatserne i jobcentrene i højere grad kan kontrolleres fra central side.

Men også indholdsmæssigt er der sket meget. Med "Flere i arbejde"-reformen i 2003 blev en ny stærk beskæftigelsesorienteret linje i arbejdsmarkedspolitikken signaleret, og "hurtigst muligt i job" blev parolen. Det betød eksempelvis, at aktiveringstilbuddene blev begrænset, og uddannelse skulle udgøre en mindre del af indsatserne. Der er slet og ret tale om kursskifte i politikken. Dette bliver tydeligt, hvis man sammenholder de aktuelle diskurser og policy med den præsenterede model 4.2. Fra 1990'ernes opkvalificerende investeringer i den menneskelige kapital ser man i dag en klart mere work-first inspireret tilgang. For så vidt udtrykker dette også en væsentlig forandret værdidimension og forståelse af årsagerne til ledighed. Ledighed bliver i højere grad opfattet som et valg frem for en omstændighed, eller sagt på en anden måde så bliver ledighed opfattet som et adfærdsproblem frem for et strukturelt betinget problem. En sådan ændret forståelse medfører selvsagt også, at andre redskaber tages i brug for at komme årsagen til ledighed til livs. Derfor ser man, at det er i dag økonomiske incitamenter og sanktioner, der skal presse den ledige i job. Selve forståelsesrammen for brugen af den aktive arbejdsmarkedspolitik er derfor også forandret, og på den baggrund kan man tale om et indholdsmæssigt brud med 1990'ernes politik.

Med den fulde kommunaliseringen af beskæftigelsesindsatsen vil denne linje formentlig fortsætte. Med de indbyggede incitamenter er det sandsynligt, at man vil se en fortsat nedprioritering af uddannelse og en forsat bevægelse i retningen af en mere klassisk workfirst-politik. Derudover er der en begrundet frygt for, at de funktionelle hensyn som arbejdsmarkedspolitikken hidtil har bygget på, vil blive tilsidesat til fordel for en mere atomiseret arbejdsmarkedspolitik, hvor

²²⁹ Pedersen & Greve 2007: 198

²³⁰ Et lignende dansk eksempel på dette er strukturreformen, hvor Pedersen & Greve vurderer, at Socialdemokraterne vil få vanskeligt ved at få eksempelvis amterne tilbage eller overføre nye beføjelser til regionerne, som i mellemtiden er givet til kommunerne. I en vis forstand er det således tale om et critical juncture eller point of no return, hvor en bestemt beslutning bliver determinerende for udviklingsvejen derfra.

kommunernes indsatser kun vil gå til kommunegrænserne. Mobiliteten i systemet er derfor i høj grad truet.

Overordnet set er der således tale om markante forandringer af hele det danske beskæftigelsessystems måde at operere på: institutionelle reformer, centralisering af styringen, decentralisering af driftsansvaret nye målesystemer, ny resultatstyring, nye aktørsystem og nye ansvars- og kompetencefordelinger. På processiden er der abrupte forandringer, og på indholdssiden er der brud – der er slet og ret tale om et systemskifte i arbejdsmarkedspolitikken. På den baggrund kan man også tale om et brud med de spor, som flexicurity-strategien bygger på. Den aktive arbejdsmarkedspolitik udgør nemlig det vigtige tredje ben i systemet, og med de indbyggede institutionelle komplementariteter kan dette påvirke hele systemrammen. Relationerne mellem arbejdsmarkedsparter og den aktive arbejdsmarkedspolitik har således udgjort et hovedanker i systemet. Både omstillingsparathed og mobiliteten, som er vigtige karakteristika i systemet, er derfor svækket - eksempelvis med nedprioriteringen af uddannelse. Beskæftigelsessikringen undermineres, og det er forventeligt med kompensatoriske krav om f.eks. en højere grad af indkomstsikkerhed eller jobsikkerhed, der igen kan have negativ indflydelse på fleksibiliteten på arbejdsmarkedet.

For så vidt kan man tale om, at sket en synkronisering mellem den nye diskurs og polity.²³¹ Sammenhængen med den institutionelle ramme er nemlig essentiel at betone. Det er således en central pointe, at kursskiftet er sket ved at ændre på det institutionelle set-up, hvor arbejdsmarkedets parter indflydelse nu er væsentlig mindsket. Parternes indflydelse har dog spillet en afgørende rolle for måden, politikken blev ført ud i livet på. Et godt eksempel er, hvordan en konsensustradition imellem parterne har ført til, at workfare i Danmark blev implementeret med en vægt på social integration. NPM-baserede reformer har omvendt været medvirkende til at få den mere socialt disciplinerende linje igennem.

Tilbage står, at det institutionelle set-up altså hænger afgørende sammen med politikken. Derfor handler politiske slagsmål ikke kun om udformningen af politikken, men også om implementerings- og resultatkontrol. Gennem nærværende analyse har jeg således netop vist, at politik ikke kun føres gennem de formulerede officielle politikker og efterfølgende implementering af disse mål. Men politik kan i lige så høj grad også føres den omvendte vej. Altså hvor institutionelle reformer bruges til at forandre politikindholdet. Nye NPM-inspirerede institutionelle forandringer har således også drevet et politikskifte. På den måde kan man også argumentere ud fra et diskursanalytisk udgangspunkt, at valget af organisationsform kan være et element i at få en ny problemforståelse eller diskurs, her social disciplinering, til at vinde hegemoni. Den mere manualiserede og

²³¹ Jørgensen 2009: 22

bureaukratiske organisationsform som er indført i jobcentre nu, har således befordret den nye diskurs.

Under en højkonjunktur som Danmark har oplevet de seneste år, kan en sådan workfirst-strategi resultatmæssigt godt forsvares. Efterspørgslen på arbejdskraft har været høj, og der har været ledig kapacitet, så strategien har selvfølgelig skabt gode resultater i form af faldende ledighed. Men det er klart, at de virkelige problemer med denne strategi først opstår, når de lediges kvalifikationer ikke længere står mål med de kvalifikationer, virksomhederne efterspørger. Og det er der en betydelig risiko for vil ske, når man: udelukker arbejdsmarkedets parter, der ved hvad og hvor behovet er; presser de ledige i arbejde i stedet for at opkvalificere dem; lader de enkelte kommuners økonomi afgøre indsatser og samtidig standardiserer og dermed af-professionaliserer indsatserne i jobcentrene. Den nuværende politikkurs synes således alt for meget indrettet efter en højkonjunktur, mens Danmark i øjeblikket står over for en massiv stigning i arbejdsløsheden. Resultatet kan man derfor kun frygte for.

De forandringer, jeg har fokuseret på i dette speciale vidner om massive forandringer inden for det arbejdsmarkedspolitiske regime. Mange af forandringerne er sket som teknikaliteter, men som jeg har argumenteret, så driver de politikken i en bestemt retning – og i øjeblikket er det væk fra flexicurity. Dermed ikke sagt at systemet vil synke i grus, men det er vigtigt at være opmærksom på, at man i øjeblikket ændrer på nogle essentielle balancer, som på sigt kan have vidtrækkende konsekvenser.

Litteraturliste

Bøger, videnskabelige artikler og rapporter

Arbejdsmarkedsstyrelsen (2004a): Bekendtgørelse nr. 1101 af 16/11/2004: *Bekendtgørelse om visitation og det individuelle kontaktføreløb*.

AERådet(2008a): *Beskæftigelsespolitikken i ukendt farvand*, 30. november 2008

AE-Rådet (2009): *Kommunalisering af jobcentre: Kraftig nedprioritering af den aktive arbejdsmarkedspolitik*, 16. maj 2009

Andersen, Torben M.; Linderøth, Hans; Smith, Valdemar og Westergård-Nielsen, Niels (2002): *Beskrivende Dansk Økonomi*, Handelsvidenskab Bogforlaget

Arbejdsministeriet (2000): *Effekter af aktiveringsindsatsen*, Marts 2000, Arbejdsministeriet, København.

Armington, K. (2002): *The effects of negotiation Democracy: A Comparative Analysis*, European Journal of Political Research, nr. 41, side 81-105

Beer, F m.fl. (2008): *Statslig og kommunal beskæftigelsesindsats*, SFI, København

Berkel, Rik Van & Borghi, Vando (2008): *Introduction: The Governance of Activation*, Social Policy and Society, Nr. 7, 2008

Blom-Hansen, Jes; Christiansen, Peter Munk m.fl., (1999), *Magtens Organisering. Stat og interesseorganisationer i Danmark*, Systime, Århus

Braun, Thorsten (2004): *Det danske arbejdsmarked i 1990'erne - en ny "flexicurity"-model?*, Samfundsøkonomen, nr. 1, 2004

Bredgaard, Thomas; Abildgaard, Nicolai; Dalsgaard, Lene & Larsen, Flemming (2002): *Kommunal aktivering Hvordan implementeres store forventninger fra Christiansborg i de danske kommuner?*, Tidsskrift for arbejdsliv, nr. 2, 2002, side 45-60

Bredgaard, Thomas, Lene Dalsgaard & Flemming Larsen (2003): *An alternative approach for studying public policy – The case of municipal implementation of active labour market policy in Denmark*, Working paper from the Department of Economics, Politics and Administration, Aalborg University

Bredgaard, Thomas (2005): *Virksomhederne i arbejdsmarkedspolitikken*, Tidsskrift for Arbejdsliv, nr. 2, 2005

Bredgaard, Thomas; Larsen, Flemming & Lars Rune Møller (2005): *Inddragelsen af 'andre aktører' i beskæftigelsespolitikken*, Tidsskrift for arbejdsliv, nr. 2, 2005,

Bredgaard, Thomas; Larsen, Flemming & Madsen, Per Kongshøj (2005): *Det fleksible danske arbejdsmarked – en forskningsoversigt*, i Flexicurity: udfordringer for den danske model, Beskæftigelsesministeriet, 2005. side 15-56

Bredgaard, Thomas & Larsen, Flemming (2005): *Employment policy from different angles*, Djøf-forlaget, 2005

Bredgaard, Thomas & Larsen, Flemming (2007): *Jobcentre i spændingsfeltet mellem stat og kommune*, Social Årsrapport 2007 - Kvalitet i den offentlige sektor, CASA & Socialpolitisk forening

Bredgaard, Thomas; Larsen, Flemming & Kongshøj Madsen, Per (2007): *The challenges of identifying flexicurity in action – A case study on Denmark*, side 365-390 i Jørgensen, Henning & Kongshøj Madsen, Per (2007): *Flexicurity and Beyond Finding a new agenda for the European social model*, DJØF Publishing, København

Bredgaard, Thomas & Larsen, Flemming (2008): *Redesigning the governance of employment policies – Decentralised centralisation in municipal jobcentres*, CARMA, Aalborg

Bredgaard, Thomas; Larsen, Flemming; Kongshøj Madsen, Per & Rasmussen, Stinne (2009): *Flexicurity på Dansk*, CARMA Research Paper 2009: 2, Aalborg

Breidahl, Karen N. & Seemann, Janne (2009), "Jobcentret som organisatorisk fænomen", Frydenlund Academica, København

Caswell, Dorte & Damgaard, Bodil (2006): *Strukturreformens ømme tær – hvor klemmer skoen på beskæftigelsesområdet?*, Tidsskrift for Arbejdsliv, nr. 4, 2006

Christiansen, Peter Munk (1998): *Interesseorganisationer, centraladministrationen og udviklingen af nye indflydelsesstrategier*, i Ronit, Karsten (1998): *Interesseorganisationer i dansk politik*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag

Christiansen, Peter Munk & Niels Chr. Sidenius (2000): *Interesseorganisationerne*, i Tim Knudsen (Red.) (2000): *Regering og embedsmænd. Om magt og demokrati i staten*. Århus: Systime.

Christiansen, Peter Munk & Nørgaard, Asbjørn Sonne (2003a): [*De som meget har ... Store danske virksomheder som politiske aktører*](#), Aarhus Universitetsforlag, Århus.

Christiansen, Peter Munk & Nørgaard, Asbjørn Sonne (2003b): [*Faste forhold - flygtige forbindelser. Stat og interesseorganisationer i Danmark i det 20. århundrede*](#), Aarhus Universitetsforlag, Århus

Christiansen, Peter Munk & Tøgeby, Lise (red.) (2003): *På Sporet af Magten*, Aarhus Universitetsforlag, Århus.

Christiansen, Peter Munk; Nørgaard, Asbjørn Sonne & Sidenius, Niels Chr. (2004): *Hvem skriver lovene? Interesseorganisationer og politiske beslutninger*, Aarhus Universitetsforlag, Århus

Christiansen, Peter Munk & Nørgaard, Asbjørn Sonne (2007): *Demokrati, magt og politik i Danmark*, Gyldendal.

Christiansen, Peter Munk & Klitgaard, Michael Baggesen (2008a): *Status quo eller formativt moment i arbejdsmarkedetsforvaltningen?*, s. 159-193, *Den utænkelige reform – Strukturreformens tilblivelse 2002-2005*, Odense: Syddansk Universitetsforlag.

Christiansen, Peter Munk & Klitgaard, Michael Baggesen (2008b): *Institutionel kontrol med arbejdsmarkedetsforvaltningen: Jobcentrenes tilblivelse*, Tidsskrift for Arbejdsliv, nr. 3, 2008

Christensen, Jørgen Grønnegård, Christiansen, Peter Munk & Ibsen, Marius (2006): *Politik og forvaltning*, 2. udgave, Forlaget Academica, Århus

Damgaard, Bodil; Hohnen, Pernille & Madsen, Mikkel Bo (2005): *Fokus på job? En analyse kontaktførelsessamtaler i AF, kommuner og hos andre aktører*, SFI, København

Danmarks Statistik(2008): *Statistisk Årbog 2008*, Danmarks Statistik, København

Danmark Statistik (2008): *Statistisk Årbog 2009*, Danmarks Statistik, København

Damgaard, Bodil (2003): *Social og Arbejdsmarkedssystemerne. En flerstrengt historie*, SFI, København

De Økonomiske Råd (2007): *Dansk Økonomi Forår 2007*, Det Økonomiske Råd, København

DiMaggio, Paul (1998): *The New Institutionalisms: Avenues of Collaboration*, side 696-705, *Journal of institutional theoretical Economics*, Tubingen

- DSI (2004): *Fra Plan til Marked – en kortlægning af anvendelse af New Public Management inspirerede styringsmodeller i sygehusvæsenet i Danmark*
- Esbensen, Mads Christian (2007): *Public Affairs – lobbyisme i praksis*, Informations Forlag, 2007
- Goul Andersen, Jørgen; Albrecht Larsen, Christian & Jensen, Jan Bendix (2003): *Marginalisering og velfærdspolitik – Arbejdsløshed, jobchancer og trivsel*, Frydenlund, København
- Esping-Andersen, Gösta (1991): *The three worlds of welfare capitalism*, Polity Press, Cambridge, 2. udgave
- EU-Kommissionen (2005): *Joint Employment Report 2004/2005*.
- Finansministeriet (2001): *Kassetænkning - Perspektiv og indsats. En tværministeriel afrapportering*
- Gilbert, Neil (2002): *Transformation of the Welfare State. The Silent Surrender of Public Responsibility*. Oxford University Press. Oxford
- Goul Andersen, Jørgen & Albrecht Larsen, Christian (2004): *Magten på borgen – En analyse af beslutningsprocesser i større politiske reformer*, Magtudredningen, Århus
- Goul Andersen, Jørgen (2007): *Conceptualizing Welfare State Change*, Oplæg til ESPA Net / RECOWE Conference Development of Work and Welfare Reform in European Societies, University of Hamburg, Centre for Globalisation and Governance, 5.-6.- oktober 2007
- Green-Pedersen, Christoffer; Klitgaard, Michael Baggesen & Nørgaard, Asbjørn Sonne (2004): *Den danske velfærdsstat: Politiske, sociologiske og institutionelle dynamikker – en rapport til velfærdskommissionen*. Velfærdskommissionen, København.
- Greve, Carsten (2002): *New Public Management - En kort oversigt over begrebets anvendelse og udvikling*, Nordisk Administrativt Tidsskrift, nr. 1, 2002
- Hall, Peter A. & Taylor, Rosemary C.R. (1996): *Political Science and the Three New Institutionalisms*, Political Studies XLIV, 936-957
- Hansen, Charlotte; Larsen, Flemming; Lassen, Morten & Jørgensen, Henning (1997): *Ta' Teten i arbejdsmarkedspolitikken*, Aalborg, CARMA og LO.
- Heisler, Martin O. & Kvarvik, Robert (1974): *Patterns of European Politics: The 'European Polity' Model* i Heisler (Red.) (1974): *Politics in Europe: Structures and Processes in Some Postindustrial Democracies*. New York: David McKay.
- Hendeliowitz, Jan (2003): *Decentralisering og regionalisering – arbejdsmarkedspolitikken effekt og virkning på arbejdsmarkedet*, side 28-53 i Kongshøj Madsen, Per (Red.) & Pedersen, Lisbeth (Red.) (2003): *Drivkræfter bag arbejdsmarkedspolitikken*, SFI, København
- Hjelmar, Ulf (1998): *En politisk analytic – med udgangspunkt i Foucaults arbejde*, side 139-156 i Berg-Sørensen, Anders & Greve, Morten Feilberg (red.) *Staten det er...*, Roskilde Universitetsforlag, 1998
- Hood, Christopher (1991): *A public Management for All Season?*, Public Administration 69, side 3-19.
- Jensen, Lotte (2003): *Den store koordinator*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København
- Jørgensen, Henning, Flemming Larsen & Morten Lassen (1999): *Styr på arbejdsmarkedspolitikken – Forslag til nyt styringssystem på det arbejdsmarkedspolitiske område*, CARMA, Aalborg
- Jørgensen, Henning (2002): *Consensus, Cooperation and Conflict – the Policy Making Process in Denmark*, Cheltenham: Edward Elgar.

- Jørgensen, Henning & Larsen, Flemming (2003): *Aktivgørelse af aktiveringen kommer ikke af sig selv – betydningen af institutionelt design for udvikling af ledighedsindsatser*,
- Jørgensen, Henning (2006): *Arbejdsmarkedspolitikens fornyelse – innovation eller trussel mod dansk "Flexicurity"*, LO & FTF, København
- Jørgensen, Henning & Kongshøj Madsen, Per (2007): *Flexicurity and Beyond Finding a new agenda for the European social model*, DJØF Publishing, København
- Jørgensen, Henning (2008): *Fra arbejdsmarkedspolitik til beskæftigelsespolitik – kosmetiske eller indholdsmæssige forskelle*, Tidsskrift for Arbejdsliv, nr. 3, 2008
- Jørgensen, Henning (2009): *From a beautiful swan to an ugly duckling: Changes in Danish activation policies since 2003*, Paper for the ASPEN/ETUI activation conference I Brno 20.-21. March 2009
- Jørgensen, Henning; Baadsgaard, Kelvin & Nørup, Iben (2009): *From learning to steering – NPM-inspired reforms of the famous Danish labour market policy illustrated by measurement and organizational recalibration in the employment system*, CARMA
- Klindt, Mads Peter (2008): *Arbejdsmarkedspolitik og institutionel komplementaritet*, Samfundsøkonomen, nr. 6, 2008
- Kildal, Nanna (2000): *Workfare tendencies in Scandinavian welfare policies*
- Kongshøj Madsen, Per (1999): *Denmark: flexibility, security and labour market success*, Employment and Training Papers no. 53, ILO: Geneva.
- Kongshøj Madsen, Per (2009): *Flexicurity, strukturreformen og beskæftigelseskrisen*, FTF-dokumentation, nr. 3, 2009
- Kingdon, John W. (2003): *Agenda, Alternatives and Public Policies*, Addison-Wesley Educational Publishers Inc., 2. udgave
- Klausen, Kurt Klaudi (2001a): *Skulle det være noget særligt? - organisation og ledelse i det offentlige*, Børsens Forlag, København
- Klausen, Kurt Klaudi; Busch, Tor; Johnsen, Erik & Vanebo, Jan Ole (red.) (2001b): *Modernisering av offentlig sektor*, Universitetsforlaget, Oslo
- KREVI (2008): *Styring kræver styring*, november 2008
- Larsen, Flemming; Bredgaard, Thomas; Abildgaard, Nicolai & Dalsgaard (2001): *Kommunal aktivering – mellem disciplinering og integration*, Aalborg: Aalborg Universitetsforlag.
- Larsen, Flemming (2002): *Labour market policies*, i Jørgensen, Henning (2002): *Consensus, cooperation and conflict – The policy-making process in Denmark*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Larsen, Flemming (2004): *Den beskæftigelsespolitiske opgave i bytte for en kommunalreform?*, side 87-104 i J.F. Bakka & U.H. Petersen, red. *Hvorhen Danmark? Perspektiver på kommunalreformen*, Nyt fra Samfundsvidenskaberne
- Larsen, Flemming (2009): *Kommunal Beskæftigelsespolitik. Kommunale jobcentre mellem statslig styring og kommunal autonomi*, Frydenlund Academica, København
- Le Grand, Julian & Will Bartlett (1993): *Quasi-markets and social policy*, Houndsmil: MacMillan Press.
- Leschke, J., G. Schmid & D. Griga (2006): *"On the Marriage of Flexibility and Security: Lessons from the Hartz-reforms in Germany"*, Berlin: Wissenschaftszentrum, Discussion Paper 2006-108.
- Lijphart, A. og Crepaz, M. (1991): *Corporatism and Consensus Democracy in Eighteen Countries: Conceptual and Empirical Linkages*, British Journal of Political Science, 21, 2: 235-256

- LO (2005): "LO's Jobcenterhåndbog - Vejen til samarbejde og indflydelse", juni 2005
- Loftager, Jørn (1999): *Aktivering eller medborgerskab*, i "Nå, hvad laver du så?", Magistrenes Arbejdsløshedskasse
- Loftager, Jørn (2002): *Aktivering som (ny) velfærdspolitisk tredjevej*, side 296-312, Politica nr. 3, 2002
- Lykketoft, Mogens (2006): *Den danske model – en europæisk succeshistorie*, AErådet, 2006,
- Mailand, Mikkel (2008): *Partsinddragelsen i beskæftigelsespolitiske reformer under VK-regeringen - kontinuitet eller forandring?*, Tidsskrift for Arbejdsliv, nr. 3, 2008
- Molina, O. & Rhodes, M. (2002): *Corporatism: The Past, Present and Future of a Concept*, side 305-31, Annual Review of Political Science, nr. 5, 2002
- Nielsen, Jens Jørgen (2003): *Sejret ad helvede til – Fagbevægelse og samfund 1945-2002*, Pædagogisk Medhjælper Forbund, 2003
- Nielsen, Klaus (red.) (2005): *Institutionel teori*, Roskilde Universitetsforlag, Frederiksberg
- Normann Andersen, Vibeke (2005): *Kontinuitet eller forandring: Gennemsigthed i åbenhed i uddannelse*, Paper til NOPSA
- Nørgaard, Asbjørn Sonne (1999): *Arbejdsmarkedspolitik: Korporatisme til alle tider og alle sider*, side 36-60 i Blom-Hansen & Daugbjerg, Magtens organisering. Stat og interesseorganisationer i Danmark., Systime, Århus
- OECD (2001): *Local Partnerships for better governance*, OECD, Paris
- Parsons, Wayne (1995): *Public Policy*, Edward Elgar, Cheltenham
- Pedersen, Dorte & Greve, Carsten (2007): *Strategisk offentlig ledelse i reformernes tidsalder*, side 195-206, Ledelse og Erhvervsøkonomi, nr. 4, 2007
- Pedersen, Ove K. (1998): *Organisationer og demokrati: Offentlige Udvalg og nye former for meningsdannelse*, Samfundsøkonomen, nr.2, 1998
- Pedersen, Ove K. (red) (2004): *HK som politisk organisation*, København, 2004
- Peters, Guy (1999): *Institutional Theory in Political Science*, Pinter, London
- Plougmann, Peter (2003): *Hvad kan vi lære af 90'ernes arbejdsmarkedspolitik?*, side 54-99 i Kongshøj Madsen, Per (Red.) & Pedersen, Lisbeth (Red.) (2003): *Drivkræfter bag arbejdsmarkedspolitikken*, SFI, København
- Regeringen (2002a): *Flere i arbejde – handlingsplan*, København, Beskæftigelsesministeriet.
- Regeringen (2002b): *Flere i arbejde – aftaletekst*
- Rothstein, Bo (1991): *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem*, SNS Förlag, Stockholm
- Rothstein, Bo (1994): *Vad bör staten göra?*, 2. udgave, SNS Förlag, Stockholm
- Schmitter, Philippe (1979): *Still the Century of Corporatism?*, side 7-52 i Schmitter & Lehmbruch (Red.) (1979): *Trends Towards Corporatist Intermediation*, Sage Publications, London
- Steinmo, S. & Thelen, Kathleen (1992): *Historical institutionalism in comparative politics*, side 1-32 i Longstreth, F; Steinmo, S. & Thelen, Kathleen (1992): *Structuring Politics. Historical institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge University Press

- Sørensen, Christen (2006): *Arbejdsmarkedet og den danske flexicurity-model*, Academica, Århus
- Thelen, Kathleen (1999): *Historical institutionalism in comparative politics*, side 369-404, Annual Review of Political Science, nr. 2, 1999
- Thomson, Stuart & John, Steve (2007): *Public Affairs in Practice - A Practical Guide to Lobbying*, London, Kogan Page
- Togeby, Lise; Goul Andersen, Jørgen; Christiansen, Peter Munk; Jørgensen, Torben Beck & Signild Vallgård (2003): *Magt og demokrati i Danmark – Hovedresultaterne fra Magtudredningen*, Aarhus Universitetsforlag, Århus
- Torring, Jacob (1999): *Workfare with welfare: Recent reforms of the Danish welfare state*, Journal of European Social Policy, 1999
- Torring, Jacob (2004): *Det stille sporskifte i velfærdsstaten; en diskursteoretisk beslutningsprocesanalyse*, Aarhus Universitetsforlag, Århus
- Tsebelis, George (1990): *Nested Games. Rational choice in Comparative Politics*, University of California Press
- Wilthagen, Ton & Frank Tros (2004): 'The concept of 'flexicurity': a new approach to regulating employment and labour markets', Transfer – European Review of Labour and Research, nr. 2, s. 166-187

Artikler

- Birkemose, Jan (2008): *Eksperter kritiserer jobcenterplan*, Ugebrevet A4, nr. 39, 17. november 2008
- Boddum, Dothe Ipsen (2004): *S vil indkalde forligskredsen bag Flere i Arbejde*, Jyllands-Posten, 1. oktober 2004
- Bonde, Annette (2009): *Kommuner lokkes i armene på dyre private firmaer*, Berlingske Tidende, 2. juni 2009
- Brinkmann, Hans (2008): *Professor: Hjort klar til kup*, www.arbejderen.dk, 15. november 2008
- Christensen, Morten B. (2008): *Hån mod de ledige*, Nordjyske, 21. november 2008
- Christiansen, Peter Munk & Klitgaard, Michael Baggesen (2008c), *Kronik: Reformer - politik og argumenter*, Information 13. maj 2008
- Due, Jesper & Madsen, Jørgen Steen (2006): *Den danske model er ingen eksportvare*, Universitetsavisen, 27. april 2006
- Fabrin, Erik & Nielsen, Erik (2008): *Jobcentre bliver kommunale organisationer*, Jyllands-Posten 1. december 2008
- Houmark Andersen, Iver (2008): *Vinterkulde mellem fagbevægelsen og regeringen*, Ugebrevet A4, nr. 40, 24. november 2008
- Iversen, Mai-Britt (2008): *Debat: Jobcentre: Flere arbejdsløse, men færre penge – det er en ommer*, Claus Hjort, Politiken, 28. december 2008
- Kolby, Mads & Kailay, Stefan Singh (2009): *Massefyring tager flere med i faldet*, Berlingske Tidende, 5. august 2009
- Mygind, Johanne (2009): *Interview: En bygning vi rejste*, Information, 11. juli 2009
- Newspaq Arbejdsmarked: *LO: Endnu en studehandel med DF*, 10. november 2008
- Newspaq Arbejdsmarked: *SF: Kommunalisering dårligt for mange ledige*, 11. november 2008
- Petersen, Lene (2009): *Fire ud af 10 pendler ud af egen kommune*, Fagbladet 3F, 4. august 2009

Ritzaus Bureau(2008): *Jobcentre drukner i bureaukrati*, 2. November 2008

Schjørring, Esben (2008): *Ensartede danskere er nøglen til økonomisk succes*, Ugebrevet A4, nr. 43, 15. december 2008

Netsteder og øvrige kilder

Internetkilde 1. Klitgaard, Michael Baggesen & Christiansen, Peter Munk: *En reform bliver til*, projektbeskrivelse

<http://www.sam.sdu.dk/~mbk/struktur.pdf>

31. juli 2009

Akademikernes Centralorganisations hjemmeside

<http://www.ac.dk/437/1/1/996>

12. november 2008

Beskæftigelsesministeriets hjemmeside:

<http://www.bm.dk/sw607.asp>

10. august 2009

Beskæftigelsesministerens tale til Arbejdsdirektoratets årsmøde, 18. september 2002

<http://www.bm.dk/sw8492.asp>

23. juli 2009

Beskæftigelsesministerens tale til FTF-A delegeretmøde, 28. oktober 2004

<http://www.bm.dk/sw6527.asp> - 23. juli 2009

23. juli 2009

Danmarks Statistisk hjemmeside:

<http://www.dst.dk/Statistik/noglestal/seneste/Arbejdsmarked/Ledighed.aspx>

10. august 2009

Dansk Industris hjemmeside:

<http://di.dk/Opinion/Alle%20emner/Arbejdskraft%20og%20integration/Nyt%20om%20Arbejdskraft%20og%20integration/Pages/Ledighedstigermereikommunalejobcentre.aspx>

6. maj 2009

DR, P1, Orientering: 4. marts 2008

<http://www.dr.dk/P1/orientering/indslag/2008/03/04/183645.htm>

29. juli 2009

DR, P1, Orientering: 9. juli 2008

<http://www.dr.dk/P1/orientering/indslag/2008/07/09/153227.htm>

2. august 2009

DR, P1, Orientering: 13. november 2008

<http://www.dr.dk/P1/orientering/indslag/2008/11/13/191810.htm>

3. januar 2009

DR, P1, Orientering: 29. april 2009

<http://www.dr.dk/P1/orientering/indslag/2009/04/29/175046.htm>

29. juli 2009

Finansministeriets hjemmeside:

<http://www.fm.dk/Arbejdsmraader/Okonomiske%20vurderinger/Prognoser.aspx>

10. august 2009

Folketingets 2. behandling af L 184: Om arbejdsløshedsforsikring m.v, 26. maj 2009

http://www.folketinget.dk/doc.aspx?/Samling/20081/salen/L184_BEH2_98_21_2.htm

2. august 2009

LO's hjemmeside:

http://www.lo.dk/AKTUELT/Arkiv/Nyheder_arkiv/2002/SmidenbombeIAF-systemet.aspx

7. juli 2009

Modkraft.dk:

http://www.modkraft.dk/spip.php?article5655&var_recherche=fagbev%C3%A6gelse

13. marts 2009

Netavisen 180 grader

http://www.180grader.dk/nyheder/Claus_Hjort_til_dem_der_yder_mest_I_skal_yde_mere.php

31. juli 2009

Nyt fra Beskæftigelsesministeriet, nr. 11, november 2004.

http://www.bm.dk/graphics/Dokumenter/Presse%20og%20nyheder/Nyt_fra_BM/Nyt_fra_BM_2004_11.pdf

23. juli 2009

Oplæg under høring på Christiansborg den 25. februar 2009. Bl.a. Asbjørn Sonne Nørgaard, Henning Jørgsen og Lars Haagen Pedersen:

http://www.tekno.dk/subpage.php3?page=podcast/2009_02_25.php&toppic=oplysning

Pressemeddelelse fra Beskæftigelsesministeriet: "Jobcentre bliver kommunale", 10. november 2008

Pressemeddelelse fra FOA: "Hovedløst at blæse på arbejdsmarkedets parter", 11. november 2008

SF's hjemmeside:

<http://www.sf.dk/default.aspx?site=aarhus&func=article.view&id=40782>

21. november 2008

Svar på § 20-spørgsmål: Om lov om kommunalisering af jobindsatsen. Nr. 2047, 2008-2009

<http://www.folketinget.dk/doc.aspx?Samling/20081/spoergsmaal/S2047/svar//index.htm>

24. juli 2009

Bilag

Bilag 2 – Nye administrative organers opgaver fra 2007

Box 1: Beskæftigelsesregionernes opgaver

- Overvågning og analyse
- Effektvurderinger
- Indsats for særlige grupper
- Aftaler med jobcentre om at forbedre indsats
- Pålægge jobcentre øget brug af andre aktører
- Inddrage RBR
- Være sekretariat for RBR

Box 2: De regionale Beskæftigelsesråds opgaver

- Overvågning og analyse
- Årlige analyserapport og konference
- Kontraktindgåelse med ministeren
- Koordinere uddannelses- og erhvervsvejledning
- Indstille til regionsdirektør om indgreb over for jobcentre
- Styre særlig statslig bevilling til flaskehalsindsats m.v.

Box 3: De lokale Beskæftigelsesråds opgaver

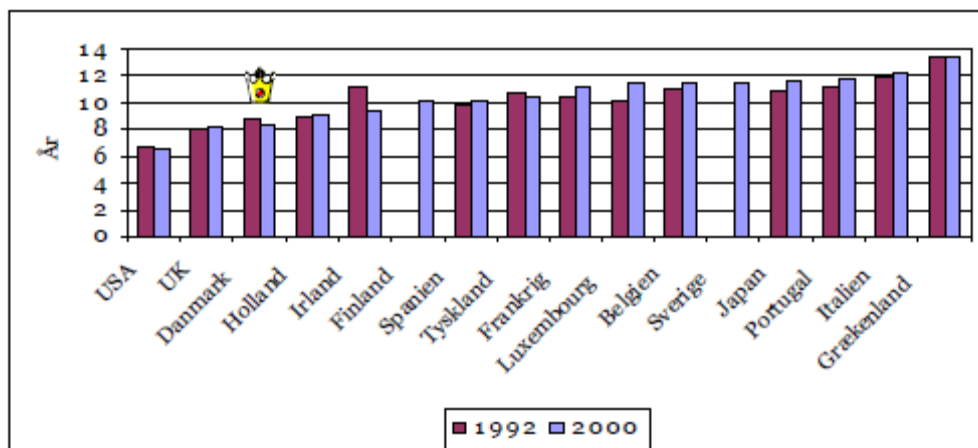
- ❖ Overvåge resultater og effekter af jobcentrenes indsats
- ❖ Rådgive jobcentrene
- ❖ Inddrages i udarbejdelse af beskæftigelsesplan
- ❖ Administrere en bevilling til fremme af særlige virksomhedsrettede initiativer lokalt

Box 4: Fælles opgaver for Jobcentrene

- ☐ Jobsøgning og jobformidling
- ☐ Aktive tilbud til de ledige
- ☐ Integration
- ☐ Opfølgning på sygefravær
- ☐ Virksomhedsservice
- ☐ Andre aktører (kontrakter, visitation)
- ☐ Monitorering af indsats og evaluering

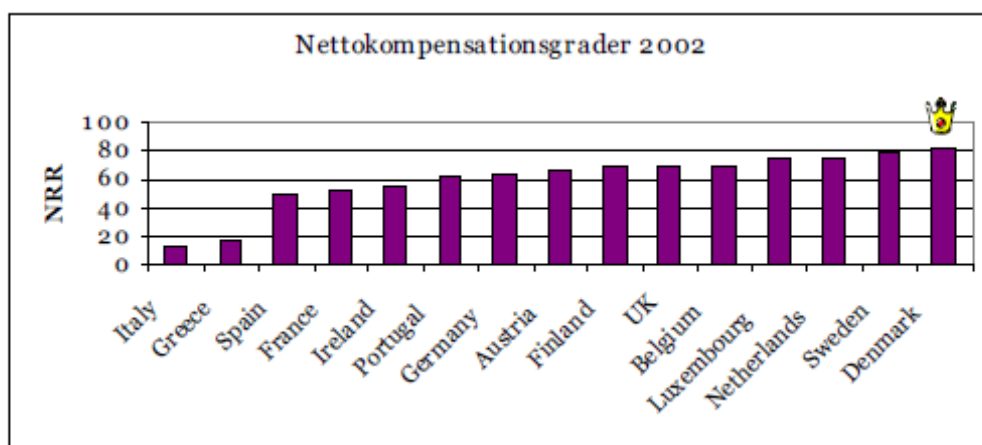
Bilag 1 – Komparative sammenligninger af anciennitet, nettokompensationsgrader og ordinær ansættelsesbeskyttelse i forskellige lande

Anciennitet i forskellige europæiske lande, 1992 og 2002



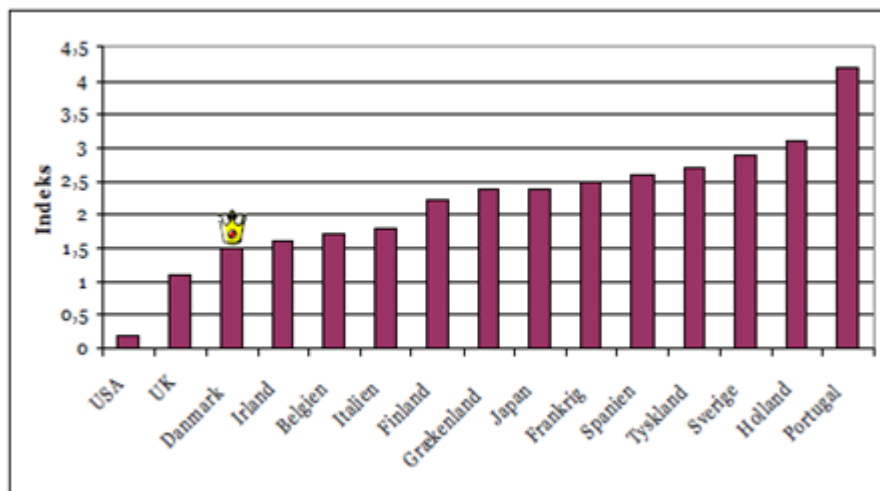
Kilde: Jørgensen 2006: 22 (oprindeligt efter Auer & Casez, 2003)

Europæiske nettokompensationsgrader i dagpengesystem 2002



Kilde: Jørgensen 2006: 22 (Oprindeligt efter OECD 2002)

Ordinær ansættelsesbeskyttelse i europæiske lande 2003



Kilde: Jørgensen 2006: 23 (oprindeligt efter OECD Employment Outlook 2004)

Bilag 3 – Uddrag fra folketingsdebat 2008-2009. Svar på § 20-spørgsmål

Faktaboks: Uddrag fra Folketingsdebat 2008-2009. Svar på § 20-spørgsmål: Om lov om kommunalisering af jobindsatsen. Spm. nr. S 2047

Bjarne Laustsen (S): "Synes ministeren, at det er rimeligt at gennemføre en lov om kommunalisering af jobindsatsen, hvor det forudsættes, at store dele af den skal udliciteres, for at kommunerne skal kunne opnå bare 50 pct. refusion?"

Beskæftigelsesministeren (Inger Støjberg): "Det er ikke en forudsætning, at kommunerne udliciterer beskæftigelsesindsatsen for at få 50 pct. refusion. Forslaget er den bedste oversættelse af det princip, der i dag gælder for de forsikrede ledige, hvor køb af sammenhængende forløb hos andre aktører finansieres af de statslige midler til en aktiv beskæftigelsesindsats, altså det, vi kalder for aktivrammen. For de ikke forsikrede ledige gælder allerede i dag, at kommunerne får 50 pct. refusion af udgiften til aktivering. Det eneste, kommunerne ikke modtager refusion for, er de administrative udgifter forbundet hermed. Med forslaget får vi en fælles, enkel og ubureaukratisk regel, hvor kommunerne får 50 pct. refusion for udgifter til køb af aktive tilbud og forløb hos andre aktører, uanset om det er en forsikret eller en ikke forsikret ledig, der skal have et tilbud eller et forløb hos en anden aktør. Jeg vil gerne understrege, at kommunerne kun kan få 50 pct. refusion op til en bestemt beløbsgrænse, kaldet rådighedsloftet. Rådighedsloftet gælder både for kommunens egne udgifter til aktive tilbud og udgifter til forløb hos andre aktører. Har kommunen udgifter til aktive tilbud og andre aktører, der ligger over rådighedsloftet, betales denne del af udgifterne altid af kommunekassen, uanset om det er kommunen eller andre aktører, der udfører indsatsen."

Bjarne Laustsen (S): "Tak for svaret. Jeg skal da medgive, at ministeren prøver at pakke det pænt ind, men det er en faktisk kendsgerning, at uanset hvad ministeren siger, er det sådan, at man styrer det her, ved at man måske ikke siger direkte, at det er sådan, men man stiller nogle incitamenter op og siger, at under nogle bestemte forudsætninger får kommunerne kun refusion af den og den størrelse, hvis de gør sådan, som regeringen gerne vil have. Der synes jeg, at når man taler om kommunalisering, er det falsk varebetegnelse, for det hedder jo rettelig udlicitering eller privatisering. Selv om kommunen er billigere til de opgaver her, bliver de tvunget til at udlicitere dem for at kunne få refusionen hjem, ellers får de ingenting. Det er jo fuldstændig vanvittigt, at man skruer sådan et forløb sammen. Vi kan diskutere, om man synes, at en opgave løses bedst det ene eller det andet sted, men her har man, ud over at det skal kommunaliseres, besluttet, at det skal privatiseres/udliciteres."

Beskæftigelsesministeren (Inger Støjberg): "Det er ganske enkelt ikke korrekt, og jeg mener simpelt hen ikke, at forslaget vil føre til en øget privatisering af jobcentrene. Forslaget er den bedste oversættelse af det princip, der i dag gælder for forsikrede ledige. Det er også vigtigt at være opmærksom på, at kommunernes adgang til at få refusionen er underlagt en stærk statslig styring. Kommunerne kan kun få 50 pct. refusion af kommunernes samlede udgifter til køb af aktivitetstilbud og -forløb hos andre aktører op til en bestemt til beløbsgrænse, det såkaldte rådighedsloft."

Bjarne Laustsen (S): "Tak. Jeg synes, det er en snakken udenom. Altså, vi ved jo, at de, der skal overtage opgaven, KL, også her protesteret imod det her og synes, at det er urimeligt at stille det op som nogle forudsætninger og styre det på incitamenter. Hvis man mener - og det har jeg hørt ministeren sige mange gange - at kommunerne er bedre til det her end staten, og at det er bedre at samle det, hvorfor kan kommunen så ikke selv få frit valg til, om de vil gøre det på den ene eller den anden eller den tredje måde? Der er jo lagt op til, at kommunen skal have nogle incitamenter for at kunne gøre det bedre og billigere. Det siger ministeren i alle de svar, der er givet indtil nu. Hvorfor kan de så ikke selv få lov at bestemme? Hvis man synes, at opgaven skal løses dér, er det da et indgreb i det kommunale selvstyre. Om man er god til at håndtere en opgave eller ej, behøver da ikke at være en forudsætning for, at den skal løses på en bestemt måde. Lad da kommunerne selv bestemme det, hvis det endelig skal ligge dér."

Beskæftigelsesministeren (Inger Støjberg): "Det er jo sådan set netop det, kommunerne selv får mulighed for, for de får mulighed for at bruge en anden aktør i de tilfælde, hvor de synes, at de gerne vil bruge en anden aktør, og ellers kan de selv udføre opgaven, men de kan bare kun få 50 pct. refusion op til en vis beløbsgrænse. Så kommunerne får rent faktisk mulighed for det. Hvis det er sådan, at hr. [Bjarne Laustsen](#) er meget bekymret for de andre aktører, kan jeg oplyse, at Beskæftigelsesministeriet tager initiativ til, at der inden udgangen af 2010 iværksættes en særskilt evaluering af kommunernes brug af anden aktør. Det, at opgaven nu bliver samlet hos kommunerne i den enstrengede model her, gør jo rent faktisk, at kommunerne netop får muligheden for selv at vælge, men man kan bare kun få refusion op til en vis beløbsgrænse."

Kilde: <http://www.folketinget.dk/doc.aspx/?Samling/20081/spoergsmaal/S2047/svar//index.htm>

Bilag 4 – Ny matchmodel



NOTAT

27. oktober 2008

Ny matchmodel – hvorfor og hvordan?

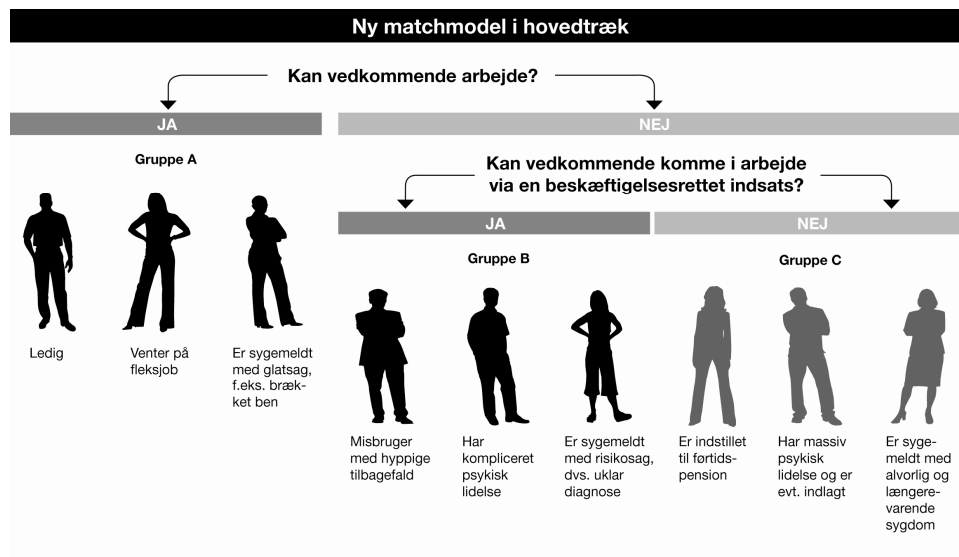
Vores sag
07-80-153

Arbejdsmarkedsstyrelsen lancerer i løbet af det kommende år en ny og forbedret matchmodel. Den nuværende model med matchgruppe 1-5 bliver erstattet af en model med tre grupper: (A) Jobklar, (B) Indsatsklar og (C) Under afklaring.

Dette notat indeholder en kort beskrivelse af den nye matchmodel og målet med at indføre den. Samtidig indeholder notatet en kort beskrivelse af, hvilke problemstillinger, der har været med den gamle model, og hvordan disse er søgt løst med den nye.

Den nye model – match A, B og C

De tre kategorier i den nye matchmodel er match A, match B og match C. Baggrunden for, at dele borgerne ind i tre grupper, er den enkle, at de tre grupper skal have en forskellig indsats i jobcentret.



Om borgeren skal placeres i matchkategori A, B eller C, afhænger af svarene på to grundlæggende spørgsmål: (1) Kan borgeren arbejde? (2) Kan borgeren deltage i en beskæftigelsesrettet indsats og aktive tilbud?

Alle nye borgere i jobcentret skal som udgangspunkt placeres i kategori A, med mindre jobcentret aktivt vurderer, at der er grundlag for en placering i kategori B eller C.

Match A – Jobklar. Gruppen indeholder enhver borger, der helt eller delvist er i stand til at arbejde på det ordinære arbejdsmarked, herunder i fleksjob. Det afgørende er *ikke* lige præcis hvor mange timer borgeren kan arbejde. Det afgørende er, at borgeren kan arbejde i nævneværdigt omfang. Match A rummer derfor mennesker med mange forskellige typer relationer til arbejdsmarkedet. I den ene ende er der nyledige, ledige med supplerende dagpenge, syge med glatsager (f.eks. et kompliceret benbrud eller et let trafikuheld) samt delvis raskmeldte. I den anden er der personer med lang ledighed bag sig samt personer med dårlige danskundskaber eller psykiske problemer. Deres problemer er dog ikke mere omfattende, end at de kan arbejde – evt. på nedsat tid eller med mere eller mindre støtte fra f.eks. en mentor, hjælpemidler eller sideløbende behandling. Personer i matchgruppe A tilhører én af tre objektive undergrupper, jf. boksen.

Objektiv inddeling af personer i matchkategori A

Chancerne for at få et arbejde er i høj grad bestemt af, hvor længe man har modtaget offentlig forsørgelse. Jo længere tid på offentlig forsørgelse, jo vanskeligere er det at få job. At det forholder sig sådan er der – uanset om man ser på ledige eller syge – overvældende dokumentation for.

Derfor får jobcentrene i den nye matchmodel helt automatisk en værdifuld information om borgere i matchgruppe A: Borgeren får betegnelsen A.1, hvis vedkommende har været forsørget af det offentlige i mindre end tre måneder. Er der tale om forudgående sammenhængende forsørgelse i mellem tre og tolv måneder er betegnelsen A.2, mens A.3 er for personer, der har modtaget ydelse i mere end tolv måneder i sammenhæng.

Opdelingen i kategorierne A.1, A.2 og A.3 supplerer jobcentrets individuelle vurdering og fungerer som et risikobarometer. Har eksempelvis en kontanthjælpsmodtager været uden job i mindre end tre måneder (A1) er det overvejende sandsynligt, at en effektiv modtagelse i jobcentret med fokus på ledige stillinger og jobsøgning er nok. Har borgeren omvendt været uden job i mere end 12 måneder (A.3), er der behov for en stærkere indsats fra jobcentrets side.

For jobcentrene er der intet arbejde forbundet med at placere borgerne i kategorierne A.1, A.2 og A.3. Det sker af sig selv i Arbejdsmarkedsportalen. Og i Arbejdsmarkedsportalen skifter borgeren automatisk betegnelse, når tidsgrænserne for forsørgelse er passeret. Eksempelvis skifter en person automatisk fra A.1 til A.2, når forsørgelsen har varet mere end tre måneder.

Match B – Indsatsklar. Gruppen indeholder borgere, der ikke aktuelt kan arbejde, men som kan deltage i og drage nytte af en beskæftigelsesrettet

indsats og aktive tilbud. Borgere i match B har betydelige begrænsninger i forhold til arbejdsmarkedet. Deres problemer er så omfattende, at de – i perioden frem til næste kontaktsamtale – enten ikke kan arbejde eller kun kan arbejde få timer om ugen (under 7-8 timer pr. uge i gennemsnit) på det ordinære arbejdsmarked. Men selv om borgerne kun kan arbejde få eller ingen timer om ugen, kan de, efter jobcenterets vurdering, deltage i en beskæftigelsesrettet indsats. Der kan f.eks. være tale om misbrugere med hyppige tilbagefald, utilpassede unge eller syge, hvor der er tvivl om både diagnose og varighed (risikosager). Så længe en borger er i arbejdsprøvning (fx med henblik på evt. indstilling til førtidspension) er vedkommende i match B. Indtil jobcentret laver en indstilling til førtidspension, skal borgeren derfor være i match B. Herefter skal borgeren være i match C, indtil der er truffet afgørelse i pensionssagen.

Match C – Under afklaring. Gruppen indeholder borgere med så alvorlige problemer, at de hverken kan arbejde eller deltage i en beskæftigelsesrettet indsats med aktive tilbud. Det drejer sig f.eks. om personer, der er indlagt med alvorlig og langvarig sygdom og personer med massive psykiske problemer eller alvorlige problemer med misbrug. Jobcentret skal være i løbende kontakt med disse borgere, jf. de almindelige krav i loven om samtaler og opfølgning, og kommunen kan evt. give sociale tilbud eller behandlingstilbud, jf. lov om social service. Men borgerne skal pt. ikke have beskæftigelsesrettede aktiveringstilbud¹. Jobcentret skal sikre sig at de sociale myndigheder i kommunerne inddrages, når en borger har behov for en indsats fra sundhedsvæsenet eller en indsats af social karakter fra andre dele af kommunen, jf. mulighederne i lov om social service.

Problemerne med den nuværende model

Den nye model repræsenterer ikke et markant brud i forhold til den nuværende matchmodel: Der er snarere tale om en videreudvikling og en fremtidssikring.

Den nuværende model har på mange måder virket efter hensigten. Den har både bidraget til at skabe et fælles sprog i jobcentrene og til at skabe en ny systematik i vurdering af lediges beskæftigelsespotentiale.

Det har imidlertid vist sig, at borgerne med den nuværende matchmodel i for høj grad indplaceres efter andre kriterier end deres beskæftigelsesudsigter. Desuden lever matchmodellen ikke længere op til de krav, som jobcentrene med rette kan stille til et arbejdsredskab.

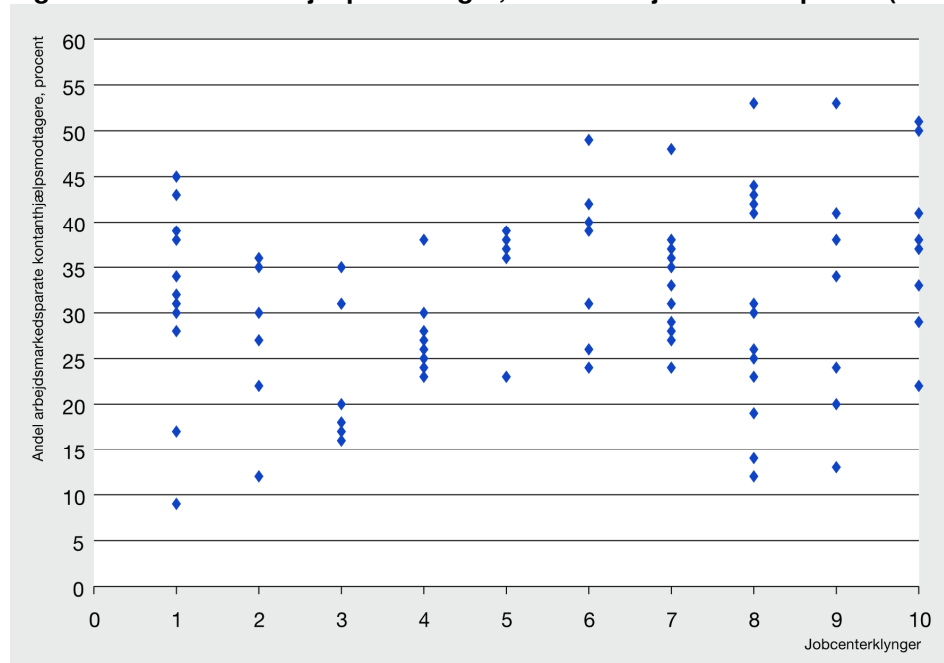
¹ Borgere i kategori C kan som udgangspunkt ikke deltage i en beskæftigelsesrettet indsats med aktive tilbud. Det bemærkes dog, at borgere med en sygedagpengekategori 3 sag godt kan få aktive tilbud, hvis de er i stand til det, og det er relevant. De bliver i kategori C, selv om de er klar til aktive tilbud, så længe der er tale om en kategori 3 sygedagpengesag. Når/hvis de rykkes til sygedagpengekategori 1 eller 2 rykkes de til henholdsvis kategori A eller B.

Et væsentligt problem med den nuværende matchmodel er en stor uforklarlig variation i matchningen på tværs af sammenlignelige jobcentre. Det er et signal om, at modellen har nogle uhensigtsmæssigheder.

Figuren nedenfor viser, hvor stor en del af kontanthjælpsmodtagerne, der vurderes som værende arbejdsmarkedsparate (match 1-3). Jobcentrene er fordelt på 10 jobcenterklynger, inden for hvilke jobcentrene er sammenlignelige. Inden for den enkelte klynge af jobcentre burde der derfor som udgangspunkt være en nogenlunde lige stor andel af arbejdsmarkedsparate.

Som figuren viser, er der – inden for klyngerne – meget store forskelle på, hvor stor en del af kontanthjælpsmodtagerne, der er kategoriseret som arbejdsmarkedsparate. F.eks. er der inden for klynge 8 et jobcenter, der vurderer godt 10 pct. som arbejdsmarkedsparate, mens et andet mener, det gør sig gældende for over halvdelen af kontanthjælpsmodtagerne.

Figur 1. Andel kontanthjælpsmodtager, der er arbejdsmarkedsparate (2007)



Kilde: Jobindsats.dk.

Note: Der er tale om ti klynger af jobcentre med samme rammevilkår. Jobcentrene inden for klyngen har en række grundlæggende træk til fælles. Disse fællestræk har betydning for, hvor lang tid borgerne kan forventes at modtage offentlig forsørgelse. Når jobcentret sammenlignes med andre jobcentre, der har sammenlignelige rammevilkår, skyldes de forskelle, man finder i jobcentrenes resultater mv., ikke, at jobcentrene har forskellige rammevilkår. Forskellene kan blandt andet skyldes forskellig praksis og indsats.

SFI har i 2006² gennemført en kvalitativ undersøgelse af, hvordan kommunale sagsbehandlere i ti kommuner matchkategoriserer borgere.

Konklusionen er, at sagsbehandlerne går rimeligt systematisk til værks, når de matcher. Men konklusionen er også, at deres vurdering undertiden er påvirket af en række andre forhold end lige netop borgerens beskæftigelsespotentiale. F.eks. har kommunens udbud af tilbud til hhv. arbejdsmarkedssparate og ikke-arbejdsmarkedssparate betydning for, hvordan sagsbehandlerne matcher. Det har også betydning, om jobsituationen er god eller mindre god. Er konjunkturerne gode, er der en tendens til, at flere vurderes til at være arbejdsmarkedssparate. Det kan også spille ind, om sagsbehandleren ønsker at få sat gang i en sag, eller evt. det modsatte. Og det kan have betydning, at en eventuel ændring af matchkategorien medfører en krævende overdragelsesproces til en sagsbehandler i en anden afdeling.

Den store variation i andelen af ikke-arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere inden for klyngerne er dobbelt problematisk. Den er problematisk i forhold til borgernes retssikkerhed, fordi ensartede problemer tilsyneladende vurderes så forskelligt. Og den er problematisk, fordi beslutningstagerne ikke kan skabe sig et ordentligt overblik over arbejdsudbuddet.

Der er behov for, at modellen ændres, så den i højere grad understøtter en systematisk og ensartet kategorisering på tværs af jobcentre.

Et andet problem med den nuværende matchmodel er, at den er udviklet før jobcentrene blev etableret. Den dækker derfor kun en delmængde af de borgere, som jobcentret har med at gøre. Situationen i dag er således den, at der gælder forskellige matchkategorier for forskellige grupper, og at nogle grupper slet ikke matches – jf. tabel 1.

Tabel 1: Samme jobcenter – forskellige typer visitation alt efter ydelse			
	Ingen matchmodel	Matchmodel med tre kategorier	Matchmodel med fem kategorier
A-dagpenge			X
Kontanthjælp			X
Starthjælp			X
Sygedagpenge		X	

² "Arbejdsmarkedssparat eller ej? – en kvalitativ undersøgelse af visitationen af kontanthjælpsmodtagere i ti kommuner", SFI 2006.

Introduktionsydelse	X		
Revalidering (alle ydelser)	X		
Ledighedsydelse og særlig ydelse	X		

Strukturen på beskæftigelsesområdet er ganske enkelt løbet fra matchmodellen i sin nuværende udformning.

Centrale forbedringer i den nye model

Det vil være en krævende proces at omlægge matchmodellen. IT-udvikling i jobcentre, hos private leverandører og i Arbejdsmarkedsstyrelsen vil blive nødvendig, men er i denne sammenhæng den mindste udfordring. Den største udfordring er, at medarbejderne i jobcentrene skal til at tænke på en ny måde.

Når det alligevel er besværet værd, skyldes det, at den nye matchmodel er mere simpel og præcis end den, der benyttes i dag. Hertil kommer, at den – som noget helt centralt – får synliggjort alle personer, der kan arbejde.

En simpel model

At gå fra fem til tre matchkategorier medfører i sig selv, at modellen bliver mere *simpel* og lettere at arbejde med. Fremover kan jobcentrene lade to helt grundlæggende spørgsmål være styrende for, hvor borgeren indplaceres.

Det første spørgsmål er, om borgeren kan arbejde. Det andet spørgsmål er, om borgeren kan deltage i en beskæftigelsesrettet indsats. Med modellen trækkes således en klar grænse mellem tre grupper med helt forskellige behov: (1) dem, der kan arbejde, (2) dem, der ikke aktuelt kan arbejde (under 7-8 timer om ugen i gennemsnit), men som kan deltage i en beskæftigelsesrettet indsats og aktive tilbud og (3) dem, der ikke aktuelt kan arbejde og som ikke kan deltage i en beskæftigelsesrettet indsats og aktive tilbud.

En præcis model

En fælles matchmodel for alle grupper i jobcentret giver en mere *præcis* matchningen. Fremover skal alle forsørgelsesgrupper have en matchkategori, og denne vil blive registreret i Arbejdsmarkedsportalen. På den måde bliver modellen et fælles sprog og en fælles referenceramme for alle – på tværs af ydelser. Det bliver lettere at matche borgerne – både fordi modellen er ens for alle, og fordi kategorierne er mere simple og klart definerede.

En model, der gør arbejdsudbuddet synligt

Modellen gør hele *arbejdsudbuddet synligt*. Fremover vil enhver, der kan arbejde indgå i match A og således være en del af det potentielle arbejdsudbud. Den nuværende matchmodel har en meget snæver afgrænsning af arbejdsudbud, idet der er tale om personer i matchkategori 1-3, der modtager a-dagpenge, kontanthjælp eller starthjælp. Modellen blev udviklet i en tid, hvor der ikke var det samme fokus som i dag på arbejdsudbuddet blandt syge og personer med handicap. Vi ved nu, at mange syge kan arbejde i et vist omfang, og at vejen til helbredelse ofte går gennem arbejde. Samtidig er der kommet langt mere fokus på, at personer med handicap og problemer ud over ledighed, med den rette hjælp, kan være en værdifuld arbejdskraft.

Tabel 2: Placering af forskellige ydelsesmodtager i ny matchmodel

	Match A: Jobklar	Match B: Indsatsklar	Match C: Under afklaring
A-dagpengemodtagere	Alle		
Modtagere af kontanthjælp, starthjælp eller introduktionsydelse	Personen kan – helt eller delvist – arbejde på det ordinære arbejdsmarked.	Personen kan ikke pt. arbejde i nævneværdigt omfang, men kan deltage i en beskæftigelsesrettet indsats og aktive tilbud	Personen kan ikke arbejde, og en beskæftigelsesrettet indsats og aktive tilbud er ikke pt. muligt
Modtagere af sygedagpenge	Personer med glatsag (sygedagpengekategori 1) eller delvis raskmelding	Personer med risikosag. Der er usikkerhed om diagnosen og om sygdommens varighed og konsekvens (sygedagpengekategori 2)	Alvorligt syge personer med en diagnose, der normalt fører til længerevarende sygdom (sygedagpengekategori 3)
Personer i revalideringsforløb ³ (uanset ydelse)	Alle		
Modtagere af ledighedsydelse og særlig ydelse	Personen kan – helt eller delvist – arbejde i et fleksjob	Personen kan ikke pt. arbejde i nævneværdigt omfang, men kan deltage i en beskæftigelsesrettet indsats og aktive tilbud	Personen kan ikke arbejde, og en beskæftigelsesrettet indsats og aktive tilbud er ikke pt. muligt

³ Borgere i forrevalidering matchkategoriseres efter den ydelse, de modtager.