

Jens Lind og Iver Hornemann Møller

Arbejdsmarkedspolitikken og aktivering af arbejdsløse

Aktivering af arbejdsløse – også kaldet workfare – er her i 1990erne blevet en væsentlig ingrediens i dansk og europæisk arbejdsmarkedspolitik. Selvom aktiveringsstrategien i princippet altid har været en del af arbejdsløshedspolitikken er dens betydning klart øget. Hvorfor det? Artiklen gennemgår arbejdsløshedspolitikken udvikling i Danmark igennem de seneste 25-30 år set i relation til arbejdsmarkeds- og velfærdspolitikken og prøver at give nogle bud på at forstå baggrunden for aktiveringspolitikken fremvækst og store betydning i Danmark.

Indledning

Der bliver talt og skrevet meget om arbejdets betydning for menneske og samfund i disse år. Udgangspunktet er som regel, at deltagelse i arbejdslivet både bliver betragtet som en nødvendighed for den enkelte og for samfundet. Og det er jo ikke helt forkert. Arbejdet er først og fremmest nødvendigt for tilvejebringelsen af et eksistens- og forsørgelsesgrundlag. Videre anses deltagelsen i arbejdslivet for at have stor betydning for deltagelsen i de øvrige aspekter af det sociale liv, og endelig betones det ofte, at arbejdslivet har betydning for den enkeltes kreative udfoldelse – både set i relation til sig selv og andre mennesker. Disse basale aspekter er nok altid tilstedeværende, men forandrer både betydning i forhold til hinanden og ændrer også konkret indhold i tid og rum.

Ligesom arbejdet og betingelserne for at

deltage i arbejdslivet varierer og ændrer sig, er arbejdsløshedspolitikken et godt eksempel på, at de samfundsmæssige institutioner i reguleringen af arbejdet er foranderlige. Ved første øjekast drejer arbejdsløshedspolitikken sig kun om reguleringen af de arbejdsløses forhold, men kigger man nærmere efter, er den en integreret del af den samlede arbejdsmarkedspolitik, som videre bør forstås i en bredere, både national og international, kontekst.

Vi vil med det følgende søge at belyse dette gennem en fokusering på aktiveringen af de arbejdsløse uden dog at komme ind på de lidt mere konkrete erfaringer med aktiveringen. Disse vil blive analyseret i Henning Hansens artikel.

I det første afsnit vil vi skitsere den generelle og specifikke ramme til forståelse af aktiveringen af arbejdsløse som en del af arbejdsløshedspolitikken i Danmark. Her-

under vil vi skitsere den bredere sammenhæng med arbejdsmarkedspolitiske udviklinger og de institutionelle og interesse-mæssige forandringer, der er afgørende for politikken udvikling og udformning. Dette har naturligvis ikke kun en national og isoleret kontekst, men er i stigende grad en del af en efterhånden fælles EUropæisk regulering. Dette uddybes i det andet afsnit gennem en analyse af aktiveringspolitikken set i relation til den bredere velfærdsstatslige diskurs i Europa. Her lægges vægten på aktiveringspolitikken udvikling til en workfare-politik og de processer, der både nationalt og internationalt danner baggrund for denne udvikling.

Arbejdsmarkedspolitikken under forandring

De grundlæggende principper i dansk arbejdsmarkedspolitik har ikke ændret sig meget, siden de tog form som den såkaldte 'aktive arbejdsmarkedspolitik' i slutningen af 1950'erne og begyndelsen af 1960'erne. Dens væsentligste opgave var og er at understøtte den generelle økonomiske politik og gennem manipulationer med arbejdskraften sikre den bedst mulige balance mellem udbud og efterspørgsel på de forskellige delarbejdsmarkeder (Kirstein 1974). At få arbejdskraften til at cirkulere så uhindret som muligt mellem delmarkederne var og er den mest centrale opgave i arbejdsmarkedspolitikken. Herved opnåes for det første en påvirkning af beskæftigelse og inflation og i anden omgang en påvirkning af de øvrige generelle politisk-økonomiske målsætninger. Sikringen af arbejdskraftens bevægelighed på tværs af geografiske og kvalifikatoriske barrierer er således den væsentligste opgave. For tiden kaldes det at forøge arbejdskraftens fleksibilitet.

Dermed være naturligvis ikke sagt, at ar-

bejdsmarkedspolitikken er forblevet uforandret i de forløbne 40 år. Et politikområde, der som arbejdsmarkedspolitikken er direkte påvirkende og påvirket af modsætningerne mellem arbejde og kapital, er under konstant tilpasning til de økonomiske betingelser og politiske magtforhold. Det konkrete indhold i og vægtning mellem arbejdsmarkedspolitikken forskellige funktioner – allokering, kvalificering, beskæftigelse og forsørgelse – er løbende under revision, hvilket vi skal se i det følgende.

Med nogen ret kan man påstå, at de omfattende revisioner af de arbejdsmarkedspolitiske institutioner i 1960'erne i store træk kan betragtes som etableringen af aktiv arbejdsmarkedspolitik i Danmark. Med den stigende arbejdsløshed fra omkring midten af 1970'erne ændrede vilkårene for arbejdsmarkedspolitikken sig radikalt, og i slutningen af årtiet skete det første markante skift i arbejdsløshedspolitikken. Efter regeringsændringen i 1982 blev der atter udviklet nye strategier; i 1993 kan der også lokaliseres et større skift; og endelig kan der identificeres et fjerde i 1994-95. Disse skift vil vi redegøre for med det følgende.

Arbejdsløsheden som et samfundsskabs problem

De væsentligste elementer i 1960'ernes lovrevision var et nyt finansieringssystem for arbejdsløshedsforsikringen, al arbejdsformidling overgik til et 'statsligt enhedssystem', et nyt korporativt system med 14 arbejdsmarkedsnævne og satserne for arbejdsløshedsdagpenge blev forhøjet til 80% af den arbejdsløses tidligere indkomst (forhøjet til 90% i 1972) og med 90% af gennemsnitsindkomsten på arbejdsmarkedet som et generelt maksimum. De borgerlige partier og DA havde oprindeligt ønsket, at

reformen af arbejdsløshedsforsikringen blev lagt ind under den daværende Socialreformkommissions arbejde med det sigte at afskaffe a-kassesystemet, men dette blev afværget gennem et kompliceret net af kompromiser i en række kommissioner og mellem de politiske partier (Lind 1985).

Væksten i arbejdsløsheden fra 1974 blev betragtet som et forbigående fænomen, og frem til 1979 var de mest markante tendenser og nye initiativer i lovgivningen, at de arbejdsløses adgang til dagpenge blev lempet, dagpengeniveauet blev bevaret i forhold til løn og inflation, a-kasserne fik deres ret til arbejdsformidling tilbage (parallelformidlingen), og der blev etableret beskæftigelsesfremmende foranstaltninger for unge (lov 488 i 1977), ligesom der i tilknytning til arbejdsløshedsforsikringen kom en jobtilbudsordning for langtidsarbejdsløse (§97b) og en efterlønsordning for 60-årige og derover.

Alt i alt ændringer, der byggede på den forståelse, at de sociale problemer som følge af arbejdsløshed skulle begrænses, fordi arbejdsløsheden er samfundsskabt og den enkelte arbejdsløse uden skyld i sin situation. Dette skal dog ikke forstås således, at der var udbredt enighed om alle spørgsmål. Det var eksempelvis DA's opfattelse, at arbejdsløshedsdagpengene var alt for høje, og at adgangen til dem alt for let, ligesom det var DA's opfattelse, at arbejdsløshedsforsikringen skulle afskaffes, hvis den ikke klart adskilte sig fra socialpolitiske foranstaltninger. På den anden side argumenterede LO for, at dagpengenes dækningsgrad i forhold til lønnen skulle bevares, hvorimod de var stærkt kritiske over for jobtilbudsordningen, fordi den medførte en udhuling af arbejdsløshedsforsikringen: Netop DA's konstante kritik af a-kassesystemet tvang LO ud i en position, hvor man hele tiden skulle forsvare systemets legitimitet, og

dette blev selvsagt gjort vanskeligere, når en stigende del af dagpengemodtagerne kunne formodes strengt taget ikke at kunne opfylde rådighedskravene i dagpengeretten (kvaliteten af deres arbejdskraft kunne antages at være for ringe til de gennemsnitlige krav på arbejdsmarkedet).

Dette var også en væsentlig del af baggrunden for, at den såkaldte 26-ugers regel ikke blev ophævet i denne periode. En fjernelse af denne ville medføre tidsubegrænset adgang til dagpenge og simpelthen udviske forskellen mellem arbejdsløshedsforsikringen og sociallovgivningen. I stedet blev løsningen på problemet med langtidsarbejdsløsheden netop jobtilbudsordningen, som formelt kvalificerede de langtidsarbejdsløse til en ny 2½-års periode på dagpenge.

Efterlønsordningen, som blev vedtaget i 1978, blev i starten mødt med en del kritik, fordi den medførte, at en del ældre blev presset ud af arbejdsmarkedet, men det viste sig senere, at den blev en væsentlig attraktion for arbejdsløshedsforsikringen fordi den, efter nogle justeringer, sikrede en nogenlunde anstændig exit.

Indsatsen mod ungdomsarbejdsløsheden blev først og fremmest set som en nødvendighed, fordi problemet hurtigt voksede sig meget stort. I 1970'erne blev det ikke anset som kontroversielt, at unge kunne kvalificere sig til a-kassemedlemsskab gennem ophold på et kommunalt beskæftigelsesprojekt. Snarere var det en velegnet mulighed for at komme ind i a-kassesystemet med dets større muligheder for at give de unge adgang til det ordinære arbejdsmarked.

Paradokser og utilsigtet brug af dagpengene

Hen imod slutningen af 1970'erne viste der sig tegn på, at arbejdsløshedspolitikken ik-

ke kunne fortsætte i dette spor. For det første var både inflationen, underskuddet på de offentlige finanser og betalingsbalancen stadigt voksende. Økonomer og politikere begyndte at stille spørgsmål om, hvornår og hvordan konkurrenceevnen kunne forbedres, og den stigende gældsætning standses. Med en permanent høj arbejdsløshed måtte først og fremmest de offentlige udgifter begrænses. For det andet mindskedes forståelsen for, at de arbejdsløse generelt var uden skyld i deres situation. Specielt arbejdsgiverne og de borgerlige partier hævdede i stigende grad, at en række arbejdsløse ikke 'reelt stod til rådighed for arbejdsmarkedet'. De, i et internationalt perspektiv, relativt høje dagpengesatser og den i realiteten tidsmæssigt ubegrænsede adgang til at forblive i a-kassen antoges at medføre, at et stort antal lønmodtagere blev tiltrukket af arbejdsløshedsforsikringen for at kunne hæve støtte i ly af den høje arbejdsløshed uden at risikere at blive sat i arbejde (Lind 1985).

For det tredje startede DA i 1978 et frontalangreb på arbejdsformidlingen og et bagholdsangreb på arbejdsløshedsforsikringen ved at lancere de såkaldte paradoksrapporter (DA 1978 og 1979), hvori det blev hævdede, at virksomhederne ikke kunne få den arbejdskraft, de havde behov for. I en periode med høj arbejdsløshed kunne dette synes overraskende, og DA mente, at det skyldtes, at arbejdsformidlingen ikke fungerede tilfredsstillende, at rådighedsreglerne ikke blev håndhævet, og at dagpengene var for høje i forhold til lønnen.

Denne 'paradoksdebat' ebbede ud i løbet af 1980-81, men den dannede en væsentlig baggrund for de stramninger i rådighedskravet og begrænsningerne i adgangen til dagpenge, der fandt sted i 1979 og 1980. Dette gik først og fremmest ud over de unge og de deltidsbeskæftigede, medens

'kærnegruppen' slap med en mindre ned-sættelse af dagpengesatserne, der også indledtes i 1979. Disse forringelser af arbejdsløshedsforsikringen fandt sted under mottoet »begrænsning af utilsigtet brug af dagpengene« og markerede, at opfattelsen af arbejdsløsheden havde skiftet karakter. De arbejdsløse var ikke mere uskyldige ofre for arbejdsløshed, men potentielle misbrugere af det sociale system.

Arbejdsformidlingen var kommet i søgelyset som et mangelfuldt system, selvom hverken DA's eller Arbejdsdirektoratets paradoksrapporter havde kunnet påvise noget afgørende om hverken dagpengeniveaueets betydning for arbejdsløsheden eller arbejdsformidlingens mangelfuldhed. I 1981-82 gav kritikken anledning til, at Arbejdsdirektoratet selv erklærede, at de mange særforanstaltninger for unge og langtidsledige gjorde det vanskeligt for AF at betjene det ordinære arbejdsmarked. Denne 'målsætningsdebat' blev understøttet af DA, som i stigende grad betragtede jobtilbudsordningen som nyttesløs i den forstand, at der ikke fandt en egentlig genoptræning af de langtidsledige sted. Ordningens væsentligste funktion var at sikre en genoptjening af dagpengeretten.

De socialdemokratiske regeringer har siden sommeren 1979 legitimeret deres forringelser af arbejdsløshedsforsikringen med forskellige hensyn og alternativer til passiv arbejdsløshed. 'Utilsigtet brug af dagpengesystemet' er en klassiker, men også øget satsning på aktivering af de arbejdsløse er blevet anvendt til at begrænse adgangen til dagpenge. Denne opprioritering af aktiveringen fandt sted dels gennem en fremrykning af jobtilbudstidspunktet og dels ved den ambitiøse jobkabelsesordning fra 1982, hvor tilskuddet til beskæftigelse fulgte jobbet og ikke den arbejdsløse. Denne strategi blev støttet af fagbevægelse-

sen, som så den som en løsning på dilemmaet mellem at hjælpe de langtidsløse medlemmer og bevare et troværdigt forsikringsystem med et acceptabelt dagpenge niveau.

Liberalisme og strukturarbejdsløshed

I modsætning hertil kombinerede den borgerlige firkårverregering, der tiltrådte sidst på sommeren 1982, i stedet sænkningen af dagpenge niveauet og begrænsningerne i adgangen til dagpenge med nedskæringer i de beskæftigelsesfremmende foranstaltninger og øget vægt på uddannelse til både langtidsløse og unge. Jobskabelsesordningen blev således afskaffet i 1984-85. Primære formål for skiftende borgerlige regeringer var at få begrænset inflationen og beskåret de offentlige budgetter. Da beskæftigelsen begyndte at stige i midten af 1980'erne, så denne strategi ud til at skulle lykkes så godt, at dagsordenen blev sat om at få ændret på de grundlæggende strukturer i arbejdsløshedsforsikringen ud fra argumentationen om, at systemet forårsagede 'flaskehalse' og strukturproblemer på arbejdsmarkedet (Arbejdsministeriet et al. 1989).

Denne liberalistiske strategi om at forstærke markedskræfterne kan naturligvis mest effektivt realiseres gennem en markant forringelse af arbejdsløshedsforsikringen, hvorved lønniveauet kan sænkes, og løndifferentieringen kan øges. Hvis ikke dette kan gennemføres, kan en finansieringsreform af arbejdsløshedsforsikringen have lignende konsekvenser. I korthed antoges det således, at kombinationen af høje dagpengesatser til de lavest lønnede og mest arbejdsløshedsudsatte grupper og den statslige finansiering af 60-70% af dagpengeudgifterne medførte for høje lønninger

for disse grupper, hvorved det ikke kunne betale sig for arbejdsgiverne at beskæftige dem. Ved enten at forringe dagpenge niveauet eller pålægge disse grupper større egenfinansiering af udgifterne ville en del af strukturarbejdsløsheden kunne undgås.

Det første var politisk vanskeligere at få gennemført end det sidste, og udover økonomernes anbefalinger – specielt økonomer med tilknytning til Finansministeriet og Det økonomiske Råd (Albæk et al. 1992) – blev der i begyndelsen af 1990'erne gennemført nogle vigtige kommissionsarbejder (Udredningsudvalget 1992; Socialkommissionen 1992), hvor en finansieringsreform af arbejdsløshedsforsikringen stod på dagsordenen. Modstanden mod en sådan reform viste sig imidlertid – og indtil videre – at være for stor. Det ville medføre kraftige forandringer i hele det politiske og organisatoriske system inden for reguleringen af arbejdsmarkedet (som følge af arbejdsløshedsforsikringens betydning for organisationen i fagforeninger, jvf. bl.a. Lind 1996), men måske primært fordi den større lønspreddning, som er det tilsigtede resultat af en sådan reform, af flere politiske partier og af brede grupper i befolkningen blev betragtet som uretfærdigt og uacceptabelt.

Arbejdsløshedens vækst i slutningen af 1980'erne og begyndelsen af 1990'erne var naturligvis også en væsentlig begrundelse for planerne om en sådan finansieringsreform, udgifterne til arbejdsløshedsdagpenge blev en stigende belastning på de offentlige budgetter. Vægten på at integrere uddannelseselementer i arbejdsløshedspolitikken kan også delvist begrundes med besparelseshensyn, og de borgerlige regeringer kom da også med nye initiativer i denne retning med denne begrundelse. Hyppigst har argumentationen imidlertid været bestræbelser på at øge arbejdskraftens kvalitet og at give den enkelte mulighed for at forbedre

sin situation. Der blev også i denne periode sat en maksimumgrænse på timelønnen ved arbejdstilbud, gjort op med den i princippet vedblivende mulighed til at genoptjene retten til dagpenge ved arbejds- og uddannelsesstilbud samtidig med, at der blev etableret en uddannelsesorlovsordning finansieret over dagpengesystemet. I det hele taget vandt en aktivering af de arbejdsløse – først og fremmest gennem uddannelse – mere og mere frem som en grundliggende strategi i slutningen af 1980'erne.

Bortset fra de første år under den borgerlige regering, hvor sænkningen af dagpengesatserne, begrænsningen af adgangen til dagpenge og nedtoningen af aktiveringen var mest markant, slap fagbevægelsen ud af 10 års borgerlige regeringer med arbejdsløshedsforsikringen intakt, og fagforeningerne fik derudover mulighed for selv at drive arbejdsformidling, da denne blev liberaliseret i 1989. Dertil kommer, at efterlønnen blev bevaret som et attraktivt supplement til arbejdsløshedsforsikringen, og den var endda blevet udvidet med overgangsydelsen. DA var naturligvis en af hovedaktørerne bag forsøget på at ændre finansieringen af dagpengesystemet og en kraftig fortaler for bekæmpelsen af strukturproblemerne gennem liberalistiske tiltag, men måtte erkende, sammen med de øvrige borgerlige kræfter, at tiden åbenbart endnu ikke var moden til radikale forandringer.

Workfare og exit

Bekæmpelse af den høje arbejdsløshed stod sammen med en skattereform øverst på dagsordenen for den socialdemokratisk ledede regering, der kom til magten i januar 1993. I arbejdsmarkedsreformen, som trådte i kraft 1994, var de vigtigste elementer: En finansieringsreform, en styringsreform, en aktiveringsreform, en dagpengereform

og en udvidelse af tilbagetræknings- og orlovsmulighederne. Finansieringsreformen introducerede arbejdsmarkedsbidraget og fik sat en stopper for debatten om at anvende finansieringen af arbejdsløshedsforsikringen i bekæmpelsen af strukturarbejdsløsheden, jvf. ovenstående. Styringsreformen decentraliserede arbejdsmarkedspolitikken yderligere og gav mere indflydelse til parterne på arbejdsmarkedet.

Aktiveringsreformen indvarslede en mere individuel tilrettelæggelse af de arbejdsløses aktiveringsforløb, men indeholdt derudover ikke markant nye aktiveringsformer. Det nye var sammentænkningen af rettigheder og pligter for de arbejdsløse i den 7-9-årige periode, de kunne modtage arbejdsløshedsdagpenge. Kombineret med dagpengereformen, som fjernede retten til at optjene dagpengerebet under aktivering, var der hermed institutionaliseret et system, der skulle forbedre mulighederne for de (langtids)arbejdsløse for at finde ordinær beskæftigelse gennem hensyntagen til personens og arbejdsmarkedets ønsker og behov.

Arbejdsløsheden blev også søgt reduceret gennem en udvidelse af overgangsydelsen til at omfatte 50-54-årige, samt ikke mindst gennem forbedringen af orlovsordningerne. Specielt de sidste blev meget populære, og i løbet af 1993-94 blev der startet en bølge af ideer og debat om fordeling af arbejdet i samfundet. Dels 'skraldemandsmodeller', hvor arbejdsløse blev trukket i beskæftigelse gennem rotationsordninger, og dels en fornyet debat om indførelse af en borgerløn (Christensen 1994; Loftager 1994).

Regeringens stærke engagement i bekæmpelsen af arbejdsløsheden viste sig hurtigt at skulle medføre problemer. Da arbejdsløsheden ikke viste tegn til at falde, og da dette truede regeringens omdømme, så den – især med udsigten til et forestående folke-

tingsvalg – sig nødsaget til at skubbe på. Resultatet af ‘hyrdebrev’ (allerede fra april 1994) og andre administrative tiltag blev, at både decentraliseringen og de ambitiøse ideer med handlingsplaner og de individuelt tilpassede forløb blev rendt over ende med den konsekvens, at kvaliteten i aktiveringen blev forringet og systemet – både a-kasser og AF – kom under alvorligt pres for at producere tal, der kunne indikere, at arbejdsmarkedsreformen var virkningsfuld.

Workfare og disciplin, flaskehalse og arbejdsudbud

Da faldet i arbejdsløsheden så endelig begyndte at vise sig senere i 1994, begyndte frygten for flaskehalsene hurtigt at vende tilbage. Det var især manglen på sygeplejersker, der fik de bekymrede miner frem. Svaret var i første omgang ved finanslovsforhandlingerne i december 1994 at reducere tilgangen til børnepasnings- og sabbatorlov, blandt andet gennem en nedsættelse af ydelserne fra 80 til 70% af den maksimale dagpengesats, fremrykke aktiveringen med 1 år og stramme rådighedsreglerne. Dette ‘serviceeftersyn’ blev et år senere fulgt op med mere markante ændringer, nemlig hævelse af alderskravet fra 16 til 18 år, beskæftigelseskravet fra 26 til 52 uger, nedsættelse af ydelsesperioden fra 7 til 5 år, afskaffelse af overgangsydelsen, halvering af dagpengesatsen for unge efter 6 måneders ledighed, begrænsning af lediges adgang til uddannelsesorlov og stramning af rådighedsreglerne.

Baggrunden for disse ændringer var også frygten for ikke bare flaskehalse, men en generel mangel på arbejdskraft som følge af den faldende arbejdsløshed. Specielt blev det anset for kritisk, at efterløns- og overgangsordningerne havde meget stor tilgang. Antallet af personer på overgangsydelse

mere end tredobledes således fra 1994 (12.000 personer) til 1995 (43.000 personer).

I 1997 blev rådighedsreglerne yderligere strammet og lediges adgang til uddannelsesorlov begrænset. Som et resultat af trepartsforhandlingerne i 1998 blev ydelsesperioden nedsat til 4 år, lediges adgang til uddannelsesorlov atter begrænset, ungeindsatsen strammet op, og efterfølgende blev efterlønsordningen forringet. Altsammen ændringer, der af regeringen er blevet begrundet med frygten for en fremtidig mangel på arbejdskraft – specielt i lyset af nogle markante demografiske ændringer i form af færre unge og flere ældre.

Ændringerne i forbindelse med finanslovsforliget i 1999 indeholdt først og fremmest etablering af en ny form for aktivering: De såkaldte servicejobs for ledige og tidligere aktiverede over 48 år. Disse jobs er i princippet regulære jobs inden for nogle specielle områder og er betegnende for de bestræbelser, der også i de foregående år har været for at forbedre kvaliteten af aktiveringstilbuddene.

Med disse ændringer i 1998-99 fremtræder perioden 1995-99 som den periode, hvor der siden 1960'erne har fundet flest forringelser sted i de arbejdsløses vilkår. Afskaffelsen i 1994 af genoptjeningsretten under aktivering kombineret med den efterfølgende halvering af ydelsesperioden har drastisk ændret de langtidsarbejdsløses forsørgelsesbetingelser, og kombineret med aktiveringspligten, der virkeliggøres i foranstaltninger, som har meget begrænset effekt, hvad angår ordinær beskæftigelse eller uddannelse (Arbejdsmarkedsstyrelsen 1999), har som det mest indlysende resultat, at langtidsarbejdsløse overgår til det sociale system. ‘Den sociale massegrav’, som fremtrædende socialdemokrater (bl.a. Hardy Hansen og Auken) kaldte konsekvenser-

ne af den borgerlige regerings forringelser i aktiveringen i starten af 1980'erne, synes nu at være blevet gravet.

Arbejdsløshedspolitikken og den aktuelle arbejdsmarkedspolitiske strategi

En generel tendens siden 1979 er således, at vilkårene for arbejdsløse, specielt unge, ældre, deltidsbeskæftigede og langtidsarbejdsløse, er blevet forringede. Logikken synes klar: Jo større risiko for arbejdsløshed og jo længere tid arbejdsløs, desto strengere rådighedskrav og mere intensiv aktivering. Dette kombineret med forkortelsen af ydelsesperioden konstituerer et system, der reelt ikke tilbyder langtidsledige andet end rituelle handlinger i aktiveringens hellige navn, og udskiller dem til det sociale system.

Nogen vil sikkert – og med nogen ret – hævde, at et positivt træk ved dette er, at det trods alt har taget 20 år med høj arbejdsløshed at komme så langt.

Til trods for, at de fleste undersøgelser viser, at langtidsarbejdsløse er glade og tilfredse med aktiveringsforanstaltningerne (Langager 1997; Weise & Brogaard 1997), kan det vel formodes, at de i stigende grad finder, at AF og a-kasserne er instrumenter for et repressivt og disciplinerende system. Samtidigt er det helt tydeligt, at regeringen selv lægger vægt på aktiveringens såkaldte 'motivationseffekt'. Det hedder således i en evalueringsrapport, at »Ret og pligt til aktivering virker motiverende for lediges job-søgning og bidrager dermed til, at flere ledige kommer i arbejde også inden tilbud påbegyndes.« (Arbejdsministeriet 2000:3)

Selvom kompensationsgraden også i løbet af 1990'erne har været faldende, har arbejdsløshedsforsikringen vist sig resistent over for helt fundamentale ændringer og er fortsat en fordel for den del af ar-

bejdsstyrken, der ikke har alvorlige beskæftigelsesproblemer. Men denne relativt gode sociale sikring finder sted på bekostning af de langtidsarbejdsløse. Nu som for 20 år siden legitimeres arbejdsløshedsforsikringen gennem øgede rådighedskrav til de arbejdsløse, der er bærere af en relativt mindre attraktiv arbejdskraft, og gennem strengere medlems- og arbejdskrav er arbejdsløshedsforsikringen blevet en mere selektiv foranstaltning, der i endnu højere grad end tidligere kommer kærnegrupperne til gode.

Begreberne – paradoksproblemer, strukturproblemer og flaskehalsproblemer – og argumentationen har ændret sig gennem tiden, men problemerne er åbenbart de samme: Udbudet af arbejdskraft er utilstrækkeligt til at dække købernes behov for billig arbejdskraft. Billig arbejdskraft kan fås, hvis konkurrencen på arbejdsmarkedet er stor, og det er den hvis arbejdsløsheden er høj og niveauet for og adgangen til arbejdsløshedsdagpenge er begrænset. En pulje af ledig arbejdskraft med højest mulig potentiel produktivitet har stor betydning for konkurrenceevnen – både for den enkelte virksomhed og for samfundsøkonomien.

Set fra begges perspektiv er der i princippet – ud over at sænke lønnen – tre grundlæggende metoder ved anvendelse af arbejdskraft til at forøge konkurrenceevnen. For det første ved at udvide omfanget af anvendelsen af arbejde, for det andet ved at forøge det som Marx kaldte arbejdets produktive kraft (gennem indførelse af ny teknologi og en anden organisering af arbejdsprocessen) og for det tredje ved at forøge intensiteten i arbejdets udførelse. I almindelighed sammenfattes de to sidstnævnte under begrebet 'produktivitet'. I korthed drejer arbejdsmarkedspolitikken sig om, at arbejdsgiverne til enhver tid kan få dækket et opstået behov for arbejdskraft, og sikre, at de opnår den størst mulige økonomisering med

arbejdskraften. Ved at arbejdsgiverne kan udnytte de menneskelige ressourcer mest muligt, kan konkurrenceevnen forbedres.

Den danske arbejdsmarkedspolitik adskiller sig, hvad dette angår, ikke fra den fælles europæiske, som siden 1997 tydeligere og tydeligere er blevet formuleret gennem den såkaldte 'Luxembourgproces' (European Commission 1999; Regeringen 1999), hvor medlemslandenes arbejdsmarkedspolitik søges koordineret gennem fastsættelse af fælles mål og indsatser, der vurderes og vedtages i årlige runder. Indbygget i denne europæiske strategi om '*the high road to competitiveness*' er, at økonomisk vækst og stigende beskæftigelse opnåes gennem forøgelse af arbejdskraftens produktivitet, så den matcher lønniveauet i stedet for – alternativt – en sænkning af lønnen, så den matcher arbejdskraftens produktivitet. Der skal arbejdes for at opnå »*a new balance between flexibility and security*«, som den tidligere EU-kommissær Allan Larsson udtrykker det, og

»It is for reasons of economic success, as well as social justice, that (...) our social protection systems must improve the range, and the reach, of their responsibility to provide stability and security.«
(Larsson 1998)

Dette kan ses som et alternativ til en mere liberalistisk strategi, som – ihvertfald i sin grundliggende form – er baseret på en sænkning af lønnen gennem en forøgelse af konkurrencen på markedet. Stor fleksibilitet, relativt gode sociale sikringsordninger (og dermed ikke et effektivt lønpres) og en forøgelse af arbejdskraftens produktivitet er centrale kendetegn for de arbejdsmarkedspolitiske bestræbelser i Danmark og Europa i disse år. Med andre ord: Skal der sikres et relativt højt materielt reproduktionsniveau både for beskæftigede og arbejdsløse, skal der arbejdes! Effektivt! Og hvis disciplineringen af arbejdsstyrken ikke overlades til markedskræfterne (ved at fjerne eller reducere sociale sikringsordninger), må staten træde til. Et vigtigt redskab i denne disciplineringsproces er aktiveringen af de arbejdsløse.

tionniveau både for beskæftigede og arbejdsløse, skal der arbejdes! Effektivt! Og hvis disciplineringen af arbejdsstyrken ikke overlades til markedskræfterne (ved at fjerne eller reducere sociale sikringsordninger), må staten træde til. Et vigtigt redskab i denne disciplineringsproces er aktiveringen af de arbejdsløse.

Aktiveringspolitikken, et paradigmeskift men ikke overalt

Som allerede antydnet, er udviklingen mod aktivering ikke et særligt dansk fænomen. Tværtimod er denne ændring sket i alle vesteuropæiske lande i løbet af de sidste et til to årtier. I varierende omfang og grad, selvfølgelig. Og heller ikke med ganske det samme indhold i de forskellige lande – men alligevel med det afgørende til fælles, at sætte arbejdsløse og andre arbejdsmarkeds-marginaliserede til at udføre en eller anden form for aktivitet som betingelse for at modtage offentlig understøttelse.

Det er derfor næsten mere end indlysende, at stille spørgsmålet: Hvorfor kommer denne ændring i arbejdsmarkedspolitikken? Det er svar på dette spørgsmål, vi vil søge at give bud på i resten af denne artikel; men først skal vi kaste et blik på forskellige landes aktiveringspolitikker. På denne måde får vi nemlig med det samme set, at det, som i ét land er et paradigmeskift, i andre lande blot udtrykker en mindre tilpasning af arbejdsmarkeds- og socialpolitikken til en overordnet og mere generelt udformet EU-ropæisk målsætning og følgelig heller ikke har den samme centralitet i den offentlige debat som for eksempel i Danmark.

Et af de områder af aktiveringspolitikken, hvor de nationale variationer synes størst, er selve omfanget. Her finder vi i den

ene ende Holland, hvor både mængden og mangfoldigheden af aktiveringsforanstaltninger nok er større end i noget andet EU-europæisk land (Hespanha & Hansen 1998). I den anden ende har vi de sydeuropæiske lande, hvor aktiveringspolitikken kun langsomt og kun i beskedent omfang har fundet udbredelse. Og hvor man med en vis ret kan hævde, at EU's aktiveringspolitik er blevet en del af den nationale politik, først og fremmest fordi nationens økonomi har så indlysende fordele ved EU-medlemskabet, så det ville være tåbeligt ikke at følge de centraleuropæiske og nordiske medlemslande på dette område.

I nogle sydeuropæiske lande fandtes der dog allerede fra 1980'ernes begyndelse tilbud til arbejdsløse og fattige om kursus- og arbejdsstræning. Men det samtidige fravær af statslige universelle forsorgsordninger bevirker, at deltagelse i disse kurser m.v. ofte er den eneste måde, hvorpå man som arbejdsløs, arbejdsmarginaliseret eller fattig kan få ikke-forsikringsbaseret hjælp fra det offentlige. Fraværet af nationale forsorgsordninger kombineret med en mere end symbolsk indkomst for deltagelse i kurser, uddannelses- og arbejdsstræningsprogrammer betyder samtidig, at tvang i aktivering ikke er et relevant tema. Tværtimod er der i almindelighed betydelig rift om de få pladser, hvor en egen og dermed familie-uafhængig indkomst tit indtager en mere central plads i deltagerens motivation end de ofte begrænsede udsigter til efterfølgende ordinært arbejde.

Tvangselementet er til gengæld et yderst væsentligt tema i det meste af det øvrige EUropa og særlig i de fire nordiske lande og herindenfor især i Norge. Her som ingen andre steder ses selv nogle få ugers ledighed som et onde (Lødemel & Trickey 2000). Regeringens langtidsprogram 1994-1997 fremhæver at:

»Der er bred enighed om, at beskæftigelse er en ret og pligt for alle arbejdsføre i den erhvervsaktive alder.« (St. meld. nr. 4 (1992-93):25),

og Lødemel & Flaa angiver, at en survey viste, at 98% af befolkningen støttede, at unge skulle arbejde som modydelse for understøttelsen (Lødemel & Flaa 1993).

Mens 'arbejdslinien' og dermed tvangselementet med sine i europæisk sammenhæng stramme krav om aktivitetspligt tydeligt udtrykker et paradigmeskift i norsk arbejdsmarkedspolitik, har tvang altid været en del af den tidligere så berømmede svenske aktive arbejdsmarkedspolitik (Marklund & Svallfors 1987). Og det væsentligste 'nye' i svensk aktiveringspolitik sammenlignet med foregående årtiers aktive arbejdsmarkedspolitik er, at pligten til at udføre en form for aktivitet som modydelse til understøttelsen er blevet udvidet fra alene at omfatte de forsikrede arbejdsløse til nu også at gælde for ikke-forsikrede modtagere af forsorghjælp (Johansson 2000).

Selvom det i Holland længe har været muligt – omend i begrænset omfang – for meget langtidsledige (fem år eller mere) at afslå aktivitetstilbud uden at dette medførte økonomiske sanktioner – den såkaldte 'sociale aktivering', hvor hovedtanken bag ordningen er, at det primære sigte er på inklusion i andre domæner end i betalt arbejde (van Berkel & Brand 1997) – er tvangselementet i hollandsk aktiveringslovgivning dog det fremherskende. Det gælder også for UK, og for begge lande gælder ligeledes, at der stadig – ligesom i Sydeuropa – hersker betydelig fattigdom, og at et af de officielle mål med aktiveringen er at komme denne til livs. Tilsvarende gælder ikke for Norden, hvor fattigdom, med Finland som delvis undtagelse, ikke spiller nogen rolle i de of-

ficielle målsætninger og i debatterne omkring aktiveringen.

Det fremgår af denne skitseagtige og selvfølgelig langt fra dækkende omtale af aktivering i en række EU-lande (plus Norge), at både målsætninger, omfang, politikskift og udformning varierer betydeligt landene imellem. Vi skal nu søge at sætte fokus på det bemærkelsesværdige i, at alle EUropæiske lande – med de ovennævnte og andre væsentlige forskelle i udformningen – sluttede op om aktiveringstanken og en ditto politik, hvis kerne er, at der til arbejdsføre personer i den erhvervsaktive alder ikke kan udbetales offentlig understøttelse uden, at der stilles krav om en eller anden form for aktivitet som modydelse.

Hvorfor sker der i EUropa et skift til aktiveringspolitik?

Hvorfor kommer der så en EUropæisk aktiveringspolitik, når nu alle erfaringer siden 'de gyldne tider' i 1950'erne og 1960'erne tydeligt peger på, at der til stadighed vil være en betydelig del af landenes befolkninger, som i den erhvervsmæssige alder ikke kan finde beskæftigelse? At der end ikke i højkonjunkturer er tilstrækkeligt med udbudte jobs til at opsuge alle arbejdsduelige i erhvervsaktiv alder.

Forklaringerne er mange, og der er også en del forskelligheder fra land til land. Det skal vi vende tilbage til. Vi skal først koncentrere os om den ganske betydelige mængde 'fællegods', som forklaringsmæssigt kan samles i to af hinanden ret uafhængige hovedklumper: I den første gruppe findes de strukturelle forklaringer – solidt forankret i samfundenes strukturer, og som hele tiden, mere eller mindre kraftigt og mere eller mindre tydeligt, trækker udviklingen i en bestemt retning. Der er i denne gruppe både materielle og ideologiske for-

klaringsbidrag. I den anden gruppe findes mange af de elementer, som kan sammenfattes under betegnelsen 'Den Tredie Vej'. Der er her tale om en ny klasseideologi (men dog klasseideologi i traditionel forstand), som baserer sig på tanker om risikosamfundet, således som de især er udviklet af Giddens (1994, 1998 og 2000), og som i det mere flexible nutidssamfund tjener de i forvejen privilegerede ved at retfærdiggøre de bedre stilledes politikker og undertrykke og tilsløre de svages behov og ønsker. Det er forklaringstyper af overvejende værdimæssig eller idebaseret karakter, og de udgør en væsentlig del af det ideologiske fundament for flertallet af Europas socialdemokratier og dermed regeringer.

De strukturelle forklaringer

Den første af de strukturelle forklaringer – forhold, som stadig påvirker den samfundsmæssige udvikling mod (mere) aktivering – er, hvad vi ovenfor har omtalt som arbejdsgivernes ønsker om til enhver tid at kunne få dækket ethvert opstået behov for arbejdskraft. En pulje af ledig arbejdskraft med højst mulig potentiel produktivitet har stor betydning for konkurrenceevnen både hos den enkelte arbejdsgiver, for de enkelte nationalstaters økonomi og for EU's samlede konkurrenceevne. Det er derfor af største betydning, at de enkelte medlemslande hele tiden sikrer tilstedeværelsen af en stor og højt kvalificeret reservearmé, og til dette formål er aktiveringspolitikken et velegnet middel.

Den næste strukturelle forklaring er arbejdets primat. Heller ikke her er der tale om noget nyt. De borgerlige revolutioner i det centrale Vesteuropa i midten af det 19. århundrede afskaffede de fleste af adelens privilegier og dermed også betydningen af dens nedvurdering af manuelt arbejde. Og i

nogle af det spirende borgerlige demokratis nye forfatninger indsattes bestemmelser om den enkeltes pligt til at forsørge sig selv, samfundets pligt til at gøre hvad det kunne for at skabe arbejdsmuligheder og i sidste instans også en samfundspligt til at sikre forsørgelsen. Den fremvoksende fagbevægelse fulgte udviklingen op ved dengang som nu at gøre kravet om ret til arbejde til noget grundlæggende.

Der er således tale om ikke bare noget meget stabilt i normen om ret og pligt til at arbejde. Men også om at en sådan arbejdsetik korresponderer med princippet om selvforsørgelse, at alle arbejdsføre i den erhvervsaktive alder skal bidrage til egen (og samfundets) reproduktion. Arbejdets primat yder herved en ideologisk opbakning til aktiveringstanken og medvirker samtidigt til at legitimere nødvendigheden af at opretholde en stor og kvalificeret reservearmé, jvf. ovennævnte.

Det tredje strukturelle element i forklaringerne på den fælles EUropæiske aktiveeringslinies opståen er, hvad Jessop (Jessop 1994) har identificeret som tendenser – med rod i fordismens og den keynesianske velfærdsstats krise – mod et post-fordistisk Schumpeteriansk Workfare Regime (SWR). Disse mere grundlæggende forskydninger i økonomierne kombineret med ændrede samfundsmæssige reguleringsformer indebærer blandt andet, at for at sikre betingelserne for fortsat kapitalakkumulation søger SWR at øge sin konkurrenceevne ved større fleksibilitet og ved stadig socioøkonomisk innovation. Dette foregår i EU i temmelig åbne økonomier især ved at intervenere på arbejdsmarkedets og det økonomiske systems udbudsside.

Og for at sikre den samfundsmæssige reproduktion underordnes socialpolitikken kravene om et fleksibelt arbejdsmarked. Det foregår ved skift i politikkerne: Væk

fra vægt på progressiv beskatning og væk fra vægt på omfordeling, væk fra en vis valgfrihed og en vis indkomstsikring for modtagere af offentlige ydelser og henimod større vægt på arbejdsincentiver og på konkrete foranstaltninger til at bringe mennesker i arbejde. Jessops redegørelse for de politiske forskydninger indfanger væsentlige aspekter af den neo-liberalistiske diskurs, inklusive om arbejdsmarkedet, som har præget men dog ikke behersket EUropa i de sidste par årtier (Møller 1999): Forskydningerne fra vægt på solidaritet og lighed til ideer om 'lige muligheder' og fra 'vægt på krav om samfundsansvar og -støtte til vægt på krav til samfundets svageste om 'at tage større ansvar for eget liv'.

Det fjerde element vedrører arbejdsmarkedspolitikens samspil med den makroøkonomiske strategi. Skiftet fra et inflationært akkumulationsregime til et ikke-inflationært, fra keynesianisme til monetarisme (Lind 2000), og den politiske binding til bekæmpelsen af arbejdsløsheden medfører behovet for at begrænse lønstigningerne gennem politiske eller institutionelle tiltag. Som nævnt i foregående afsnit skal arbejdskraftens fleksibilitet bevares for at begrænse lønstigningerne. Der skal så at sige etableres institutionelle foranstaltninger, der kan kompensere for eller modvirke de inflationære tendenser, der vil være en følge af relativt gode sociale sikringsordninger i en periode med faldende arbejdsløshed. Her indgår aktiveringspolitikken som en vigtig del af Luxembourgprocessens første søjle om 'beskæftigelsesegnethed'. Gennem uddannelse og jobtræning af de arbejdsløse skal deres arbejdskraft gøres attraktiv for arbejdsgiverne, og gennem disciplinerende foranstaltninger i aktiveringspolitikken skal de arbejdsløse 'motiveres' til at være medspillere i denne proces.

Et er imidlertid neo-liberalismen, noget

andet er, at skal vi prøve at forstå, hvorfor dele af dennes ideologi også er blevet en del af de europæiske socialdemokratiers (og dermed regeringers) idemæssige grundlag. Hermed håber vi at kunne nærme os en forståelse af aktiveringsliniens dominans som arbejdsmarkedspolitisk instrument, er det nødvendigt at vende sig mere konkret mod socialdemokratiernes eget tankegods.

Den Tredie Vej

Den betydeligste del af de nye europæiske tanker om arbejde og velfærd er hentet fra Tony Blairs 'New Labour'. Til støtte og udvikling af det nye program har Blair taget en af Europas ideologisk mest indflydelsesrige sociologer, Anthony Giddens, med i sin tænketank. Både Blair og Giddens har i flere skrifter peget på nødvendigheden af 'Den Tredie Vej' nemlig den gyldne midelvej mellem den frie markeds liberalisme og den traditionelle stats-centrerede politik (Blair 1998; Giddens 2000). Og i fælleserklæringer med den tyske forbundskansler og ved adskillige EUropæiske statsledermøder har ideologien fra 'Den Tredie Vej' været toneangivende.

Den Tredie Vej (hvoraf vi i denne artikel alene omtaler områderne arbejde og velfærd) drejer sig om, hvad staten skal gøre for borgernes velfærd. Det er en idealistisk forståelse, hvor kernen er ideer og værdier og ikke økonomiske eller andre materielle forhold. Blair (1998) fremhæver fire centrale værdier:

1. Alle individer er lige; talent og indsats skal stimuleres.
2. Lige muligheder for alle skal have primat og ikke som under 'Old Labour' lige resultater. (*»I want to highlight opportunity as a key value ... its importance has for long been neglected or distorted ... The Left, at worst, has stifled opportunity in*

the name of abstract equality«, 1998, s. 3).

3. Alt for længe har rettigheder fra staten været adskilt fra pligter som borger. Nu skal de rettigheder, vi nyder, afspejle de pligter, vi har (s. 4).
4. En central udfordring for en progressiv politik er at bruge staten til at fremme muligheder, beskytte fællesskaber og frivillige organisationer samt at stimulere deres evne til at afhjælpe nye behov (s. 4).

Den Tredie Vejs værdier giver således tydeligt moralsk støtte til aktiveringslinien: Pligter skal følge rettigheder; borgernes egen indsats skal fremmes og i stedet for resultatlighed, skal der være 'lige muligheder'. Samtidig med, at Den Tredie Vej gør op med statslig omfordelingspolitik, en top-down styring og en paternalisme, er den både i følge Giddens, New Labour og de europæiske socialdemokratier også vejen frem som politisk instrumentarium i et samfund, som i stadig voksende grad udvikler sig mod det, som er blevet kaldt et risikosamfund (Giddens 1998, 2000).

Hvis vi her fortsat alene fokuserer på arbejdsmarkedet og velfærdsdimensionerne – også i behandlingen af risikosamfundet og derfor ikke inddrager økologiske, teknologiske og familiemæssige sider (som hos Beck 1992), er risikosamfundet i følge Giddens (1994) især et resultat af tre proceser i det moderne samfund, nemlig globaliseringen, en ny social orden og en social refleksibilitet.

Globaliseringen ser han som en kompliceret proces, der består af et mix af økonomiske, tekniske og kulturelle ændringer, som indebærer, at de enkelte individers livsomstændigheder og måde at leve på er stærkt påvirket af begivenheder, som ofte foregår langt fra dem, og som de tit ingen kontrol har over, men som alligevel påvir-

ker dem både væsentligt og hurtigt via moderne kommunikation. Giddens tænker ikke kun på verdenshandelens ændrede mønster men også på kulturindustriernes overførsler af forudsætninger og forventninger og på mulighederne for trans-nationale økonomiske og kulturelle fællesskaber til at operere på niveauer, hvor det er svært for regeringer at kontrollere dem.

Den post-traditionelle orden er forbundet med den videnskabelige rationalitet som en kritisk metodologi, der undergraver sin egen basis. I det moderne samfund kan ingen autoritet længere håbe, at dens traditionelle position fortsat skal udgøre en legitim basis for dens hierarkiske placering, og der kan stilles spørgsmål ved enhver fordring på at vide bedst. Regeringer og eksperter må altid være i stand til at retfærdiggøre deres handlinger og kan ikke længere påregne ubetinget agtelse.

Den tredje proces er den sociale refleksivitet. Individene, siger Giddens, bliver vænnet til at filtrere alle typer af information, som er relevant for deres livssituation, og handler rutinemæssigt på basis af denne filtrerede proces (1994, s. 6). Derfor kan adfærd ikke forstås som bestemt af de forudsætninger, som er indbygget i de forskellige roller og livsforløb. I stedet er individerne bevidst om sig selv som sociale væsener, de er opmærksomme på, hvordan alle typer information om muligheder, risici og valg har påvirket andre, og de planlægger deres eget livsforløb derefter. Sammenfattende er det altså disse tre processer, som, i følge Giddens, leder frem til den voksende sociale og arbejdsmæssige risiko.

Sammen med de økologiske, teknologiske og de familiemæssige risici bevirker globaliseringen, den nye sociale orden og den stigende sociale refleksivitet stadig i følge Giddens (1998), at de enkelte nationer i langt mindre grad end tidligere er styr-

bare for regeringerne/staten. Regeringerne er ikke længere herrer i eget hus, og de gør i stedet klogt i at trække sig tilbage og fremme det enkelte individs rolle. Og det er her, at 'Den Tredie Vej' udgør et velegnet ideologisk alternativ. Kærnen i 'De Tredie Vejs' forståelse er, at menneskenes frygt for risici har ændret sig. De er i stigende grad blevet opmærksomme på, at sociale interventioner herunder regeringsindgreb skaber risici, og at regeringernes politikker sjældent er gode til at takle disse risici. Folk har i stedet mere tillid til egne evner til at klare den usikkerhed, de møder.

Det er vigtigt, at være opmærksom på, at 'Den Tredie Vej' bygger på værdi-konsensus. Der er ikke blot tale om et forudsat værdifællesskab, men også om at dette igen bygger på, at de sociale ændringer i samme omfang og med samme hårdhed berører alle mennesker i samfundet. En sådan forståelse er ikke blot i modsætning til en mere traditionel forståelse af arbejdsmarkeds- og velfærdspolitik, der meget drejer sig om uligheder og konflikter mellem sociale klasser og grupper. Der er også observationer, der peger i retning af, forudsætningen om værdifællesskab og samme risiko har et tvivlsomt empirisk belæg:

- a) I alle Europæiske lande har udviklingen væk fra resultatlighed mod 'lige muligheder' siden begyndelsen af 1990'erne været ledsaget af en voksende indkomstulighed. Denne har været særlig stærkt voksende i nogle lande, f.eks. UK (Office for National Statistics, 2000) og mindre stærkt i andre lande, f.eks. Danmark, (Social Årsrapport 2000), men den har været der overalt (Gottschalk & Smeeding 1997; Clayton & Pontusson 1998)
- b) Der er tydelige klassesædige forskelle på, hvor hårdt samme socialbegivenheder rammer, og dermed altså også på risici. En nylig offentliggjort under-

søgelse (Taylor-Gooby 2000) viser således, at både arbejdsløshed og status som enlig mor hver for sig har omkring dobbelt så stor en negativ indkomsteffekt blandt personer fra arbejderklassen som fra middelklassen.

- c) Også de berørtes egne oplevelser af usikkerhed og af kræfterne og ressourcerne til at klare den er forskellig mellem klasser/grupper. Nogle grupper er mere sårbare end andre, og endnu andre har større chance for at opleve forbedrede muligheder (Vail, Wheelock og Hill, 1999).

Disse – indrømmet – endnu ret få iagttagelser stiller spørgsmål ved forudsætningerne om værdifællesskabet i 'Den Tredie vej' og dermed ved national opbakning bag de europæiske socialdemokratiers arbejds- og socialpolitikker, herunder også aktiveringspolitikker. Det forekommer som om, at socialdemokraterne med støtte fra de borgerlige fører en ideologisk klassekamp, hvor de stærkeste politikker søges solgt til de svageste under dække af, at pligter bør følges af rettigheder, at alle bør tage ansvar for eget liv, og at lighed bør erstattes af 'lige muligheder'. Lad os tage blot ét citat, nemlig fra vor egen Nyrups tale ved de europæiske socialdemokraters møde i Milano i marts 1999. Det indeholder det meste af tankegodset: Konkurrenceevnen skal sikres gennem anvendelse af ny teknologi, fleksibiliteten på arbejdsmarkedet skal øges, og i denne forbindelse må menneskene gives:

»en bedre mulighed for at leve med ændringerne, i stedet for at sige, at forandringerne ikke rammer dem. Vi bør ikke modsætte os forandringerne. Vi bør se dem som en mulighed. (...) »Vores opgave er at forbinde høj social tryghed, konkurrencedygtighed, permanent og livs-

lang uddannelse og lige muligheder.« (...) »Vi må arbejde på en reel fælles forståelse af aktiv arbejdsmarkedspolitik baseret på rettigheder og pligter. Retten til efteruddannelse og retten til at få et nyt job kombineret med pligten til efteruddannelse eller pligten til at gribe nye jobmuligheder.« (Aktuelt 1999).

Det skal nævnes, at oven i disse fælles Europæiske forklaringer på aktiveringspolitikernes opståen, kommer der en række nationalt specifikke forskelligheder, altså specifikke nationale forklaringer. I Holland, for eksempel, blev aktiveringen til i forbindelse med forsøg på at bremse en mangeårig uafbrudt vækst i de sociale udgifter (Van Berkel, Coenen & Dekker 1999). I Sydeuropa er meget af aktiveringen helt eller delvis finansieret af EU midler, og politikkerne er i vid udstrækning udtryk for en tilpasning til det øvrige Europæiske fællesskab. Og i Danmark har skatteudsynspunkter tydeligvis spillet en ikke ubetydelig rolle: skatteyderne skal opleve, at de får noget – nemlig aktive socialbidragsmodtagere – for pengene (Møller 1999). Alt i alt er der dog gennem de sidste par årtier sket en både betydelig og bemærkelsesværdig konvergens mellem de Europæiske landes arbejdsmarkedspolitikker: Aktiveringspolitikken er i stadig voksende grad kommet til at indtage en dominerende rolle. Det er sket som et resultat af en række strukturelle forhold: Nemlig regeringernes og EU's ønsker om en stor og kvalificeret reservearmé, en fælles europæisk arbejdsetik der har udmøntet sig i normer om pligt og ret til at arbejde og ved en underordning af socialpolitikken til fælleskravene om et fleksibelt arbejdsmarked. Hertil kommer så de rent ideologiske effekter af 'Den Tredie Vej', der blandt andet fremhæver, at talent skal stimuleres, at lighed skal erstattes af 'lige mu-

ligheder', og at rettigheder skal afspejle pligter.

Til slut

Vi begyndte denne artikel med en omtale af kontinuiteter og forandringer i dansk arbejdsmarkedspolitik siden 1960'erne. Vi så, hvordan rent nationale politiske magtforhold og økonomiske udviklinger sammen med institutionelle forhold spillede den helt dominerende rolle for politikernes udformning, idet vi opdelte tiden siden 1960'erne i fem faser, der indeholder karakteristisk reguleringer af arbejdsløshedspolitikken mht. adgangen til arbejdsløshedsdagpenge og aktivering af de arbejdsløse. I denne forbindelse argumenterede vi for, at der stilles større og større krav til arbejdsmarkedspolitikens kapacitet til at finjustere processerne på arbejdsmarkedet når de politiske mål både er bekæmpelse af arbejdsløshed og inflation på samme tid. Vi har sluttet med at vise, hvordan dansk arbejdsmarkedspolitik i lighed med de øvrige EU-landes reguleringer i stigende grad konvergerer mod aktiveringspolitikken som det hegemoniske projekt. Og vi har her peget på strukturelle og politisk-ideologiske elementer til forklaring af denne udvikling: Ønsket om en permanent stor og kvalificeret reservearmé, arbejdetikken som en fælles og betydningsfuld vesteuropæisk norm, en underordning af socialpolitikken til arbejdsmarkedskravene om et fleksibelt arbejdsmarked, et skift i den overordnede økonomiske politik fra keynesianisme til monetarisme og endelig en ideologisk offensiv bestående af dele af 'Den Tredie Vej'.

Disse forsøg på forklaringer og forståelser er naturligvis kun forsøg. Nogle bidrag og bud på at tolke aktiveringspolitikken fremvækst som et centralt element i dansk og Europæisk arbejdsmarkedspolitik. En-

delige tolkninger gør vi ikke krav på at kunne præsentere i forbindelse med et så komplekst emne.

Litteraturliste

- Albæk, K. et al. (1992): *Kampen mod ledigheden*, Viborg.
- Arbejdsmarkedsstyrelsen (1999): *Surveyundersøgelse af effekten af aktiveringsindsatsen i aktivperioden*, København, Arbejdsmarkedsstyrelsen.
- Arbejdsministeriet et al (1989): *Hvidbog om arbejdsmarkedets strukturproblemer*, København.
- Arbejdsministeriet (2000): *Effekter af aktiveringsindsatsen*, København, Arbejdsministeriet.
- Beck, U. (1992): *Risk Society*, London, Sage.
- Blair, T. (1998): *The Third Way*, Fabian Pamphlet 588, London, Fabian Society.
- Christensen, E. (1994): *Borgerløn – på vej imod et paradigmeskift i arbejdsmarkeds- og socialpolitikken*, Aalborg, Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning, AUC.
- Clayton, R., Pontusson I. (1998): *Welfare State Retrenchment Revisited*, *World Politics*, 51.
- DA (1978): *Rapport om beskæftigelsessituationen*, København.
- DA (1979): *DA's undersøgelse vedrørende virksomhedernes erfaringer med arbejdsformidlingen*, København.
- European Commission (1999): *The 1999 employment guidelines*, Luxembourg.
- Giddens, A. (2000): *The Third Way and its Critics*, Cambridge, Polity Press.
- Giddens, A. (1998): *The Third Way*, Cambridge, Polity Press. Cambridge.
- Giddens, A. (1994): *Beyond Left and Right*, Cambridge, Polity Press.
- Gottschalk, P., Smeeding, T.M. (1997): *Cross national comparisons of earnings and income inequality*, *Journal of Economic Literature*, 35 no. 2.
- Hespanha, P. & Hansen, H. (1998): *Inclusion through Participation (INPART), Workpackage 1, Integration Policies: a cross-national*

- comparative study of views on inclusion and exclusion.* Coimbra and Copenhagen.
- Jessop, B. (1994): The Transition to post-Fordism and the Schumpeterian Workfare State, i Burrows, R. & Loader, B. (eds.) *Towards a post-Fordist Welfare State?* London, Routledge.
- Johansson, H. (2000): *I det sociale medborgerskabets grænsløst land*, Afhandlingsmanus, Lund, Socialhøgskolan.
- Kirstein, P. (1974): *Arbejdsmarkedspolitik*, København, Berlingske Leksikon Bibliotek.
- Langager, K. (1997): *Indsatsen over for de forsikrede ledige*, København, Socialforskningsinstituttet.
- Larsson, A. (1998): Social Policy and Economic performance, pp.24-41 i Foden, D., Morris, P.: *The Search for Equity*, London, Lawrence & Wishart.
- Lind, J. (1985): *Arbejdsløshed og velfærdsstat*, Aalborg, Aalborg Universitetsforlag.
- Lind, J. (1996): Trade Unions: Social movement or welfare apparatus?, pp.105-120 i Leisink, P. et al: *The Challenges to Trade Unions in Europe: Innovation or Adaptation*, Cheltenham, Edward Elgar .
- Lind, J. (2000): Recent Issues on the Social Pact in Denmark, pp.135-159 i Fajertag, G., Pochet, P. (eds.): *Social Pacts in Europe – New Dynamics*, Brussels, OSE, ETUI.
- Loftager, J. (1994): Borgerløn og marginalisering, i *Salt* nr. 2.
- Lødemel, I. & Trickey H. (2000): *An Offer you can't refuse: Workfare in International Perspective*, Bristol, Policy Press.
- Lødemell, I. & Flaa, J. (1993): *Social puls*, Oslo, Fafo-rapport 156.
- Marklund, S. & Svallfors, S.(1997): *Dual Welfare – Segmentation and Work enforcement in the Swedish Welfare System*, Umeå, Umeå Universitet.
- Møller, I. (1999): Trends in the Danish Mode of Economic Regulation, i Lind, J. & Møller, I. *Inclusion and Exclusion: Unemployment and non-standard Employment in Europe*, Aldershot, Ashgate.
- Taylor-Gooby, P. (2000): *Risk, contingency and the 'Third Way': Evidence from BHPS and qualitative studies*. Paper presented to SPA Conference, Roerhampton 2000.
- Regeringen (1999): *Danmarks nationale handlingsplan for beskæftigelse 1999*, København, Arbejdsministeriet.
- Socialkommissionen (1992): *Uden arbejde*, København.
- Socialpolitisk Forening & CASA (1999): *Social Årsrapport 1999*, København, Socialpolitisk Forlag.
- Udredningsudvalget (1992): *Rapport fra udredningsudvalget om arbejdsmarkedets strukturproblemer*, København.
- Vail, J., Wheelock, J. & Hill, M. (1999): *Insecure Times*, London, Routledge.
- Van Berkel, R., Coenen, H. & Dekker, A. (1999): Regulating the Unemployed: from Protection to Participation, i Lind, J. & Møller, I. *Inclusion and Exclusion: Unemployment and non-standard Employment in Europe*, Aldershot, Ashgate.
- Van Berkel, R., & Brand, A. (1997): *Social Activation: policy Instrument against Social Exclusion?* København, CID-Studies no. 16.
- Weise, H., Brogaard, S. (1997): *Aktivering af kontanthjælpsmodtagere*, København, Socialforskningsinstituttet .

Jens Lind,

lektor ved Institut for Sociale Forhold og Organisation ved Aalborg Universitet,
e-mail: jilind@socsci.auc.dk

Iver Hornemann Møller,

lektor ved Center for Integration og Differentiering, Handelshøjskolen i København,
e-mail: ihm.cid@cbs.dk