

Dansk beskæftigelsespolitik i det nye årtusinde

– kontinuitet og forandring

Pernille Tanggaard Andersen, Thomas Bredgaard, Bodil Damgaard & Trine P. Larsen

“Arbejdsmarkedspolitikken er et område, hvor reformer og justeringer afløser hinanden i et højt tempo. Og hver gang en ny reform ser dagens lys, diskuterer beslutningstagere, praktikere og eksperter ivrigt betydningen af netop denne reform. Er der tale om et markant kurskifte eller bare endnu en mindre justering på den afstukne vej?”. Sådan lød indledningen til temanummer af Tidsskrift for Arbejdsliv om Flere i Arbejde i 2005 (7. årgang, nr. 2, juni 2005). Og sådan lyder indledningen til dette temanummer tre år efter.

Det mest sikre, man kan sige om arbejdsmarkedspolitikken, er, at den er under konstant forandring. Siden 2005 er der som følge af strukturreformen blevet etableret nye lokale jobcentre i hver kommune. Forestillingen om det “enstrengede” system, som blev lanceret med Flere i Arbejde, er nu materialiseret i 77 fælles jobcentre, hvor stat og kommune er flyttet sammen, og 14 pilotjobcentre, hvor kommunen har ansvaret for både forsikrede ledige og kontanthjælpsmodtagere. I medfør af denne reform er der samtidig etableret rådgivende beskæftigelsesråd centralt, regionalt og lokalt. Akasserne har også med Velfærdsaftalen fået nye beskæftigelsespolitiske opgaver overfor deres ledige medlemmer.

De senere år har således budt på markante organisatoriske og institutionelle foran-

dringer af arbejdsmarkedspolitikken. Indholdsmæssigt handler det dog fortsat om at komme ‘hurtigst muligt i beskæftigelse’, at det skal kunne ‘betale sig at arbejde’ og at ‘ethvert job er et godt job’. Dette antyder en drejning væk fra den individuelle, behovsorienterede aktiveringsindsats, som karakteriserede 1990’erne. Dansk beskæftigelsespolitik bliver dermed måske mere identisk med de workfare og work-first inspirerede beskæftigelsespolitikker, som karakteriserer andre europæiske lande. Eller formår Danmark endnu engang at finde egne veje i beskæftigelsespolitikken?

Selvom dansk økonomi synes på vej mod en “blød landing”, som de økonomiske vismænd så lakonisk betegner opbremsningen i højkonjunkturen, står vi i en situation som mange andre europæiske lande kigger på med misundelse. Det er måske netop evnen til at foretage – også upopulære – reformer og justeringer af den fastlagte politiske kurs, som adskiller Danmark fra mange andre europæiske lande.

Dette er baggrunden for temanummeret, hvor fokus er på både kontinuitet og forandring i Dansk beskæftigelsespolitik i det nye årtusinde.

Henning Jørgensen indleder nummeret med en artikel, der netop rammesætter spørgsmålet om kontinuitet og forandring.

Jørgensen viser, at der er mere end kosmetisk forskel på 1990'ernes arbejdsmarkedspolitik og det nye årtusindes beskæftigelsespolitik. Der er foretaget en udskiftning af en form for rationalitet med en anden: et skifte fra en human kapital tilgang til en work-first tilgang. Dette indebærer en ny form for bevidsthedsstyring af de arbejdsløse, en nedprioritering eller afvikling af omfordelende elementer i politikken og fundamentalt anderledes opgaver til de ansatte i beskæftigelsessystemet. Der er således tale om intet mindre end en systemtransformation. Artiklen bygger på en gennemgang af de væsentligste elementer i styringen af og indholdet i arbejdsmarkedspolitikken i 1990'erne, som sammenholdes med ændringerne i beskæftigelsespolitikken siden 2001.

I den næste artikel af *Peter Munk Christiansen* og *Michael Baggesen Klitgaard* åbnes døren til 'reformernes værksted'. Artiklen analyserer på baggrund af arkivmateriale, interviews og dokumentstudier den politiske forhandlingsproces, som førte til tilblivelsen af de nye lokale jobcentre. Christiansen og Klitgaard søger et svar på, hvorfor regeringens oprindelige udspil fra april 2004 om at samle arbejdsmarkedsförvaltningen i kommunale jobcentre under kommunalbestyrelserne afviger fra den realiserede reform, hvor der, som bekendt, blev oprettet fælles statslige og kommunale jobcentre med delt myndighedsansvar. Forklaringen findes i de stærke og koncentrerede interesser på arbejdsmarkedsområdet, som har opnået indflydelse på den politiske beslutningsproces. Forfatterne vurderer imidlertid, at strukturreformen om nogle år, når vi kigger tilbage, vil være den kritiske politiske begivenhed, som udlagde en sti, der muliggjorde, at arbejdsmarkedspolitikken kunne samles i en enkelt kommunal streng.

I forlængelse heraf følger en artikel af *Mikkel Mailand*, der analyserer arbejdsmarkedets parters inddragelse i Flere i Arbejde

og Strukturreformen. Med inspiration fra korporatisme-teori opstilles en analytisk ramme til vurdering af arenaer, faser og grad af partsinddragelse. Ud fra interviews med de centrale aktører finder Mailand, at der trods skiftet til borgerlig regering er tale om en vis kontinuitet, idet parternes indflydelse ikke er væsentlig reduceret i forhold til tidligere. Som i 1990'erne er indflydelse fortsat ikke noget, parterne automatisk får tildelt, men noget de må tilegne og tilkæmpe sig. Partsinddragelsen i begge reformer har således mere haft karakter af konsultation end af forhandling, og inddragelsen har været svag i politikformuleringsfasen, men stærkere i både den forudgående dagsordensfastsættelsesfase og efterfølgende politikfastsættelsesfase.

I artiklen af *Thomas Bredgaard* og *Flemming Larsen* undersøges arbejdsmarkedets parters og andre interessenters inddragelse og indflydelse i implementeringen af beskæftigelsespolitikken gennem de nye Lokale Beskæftigelsesråd (LBR). På baggrund af en landsdækkende spørgeskemaundersøgelse til medlemmerne af og sekretariatene for LBR finder Bredgaard og Larsen, at den skepsis, som den nye rådgivende styringsstruktur blev mødt af fra hovedorganisationerne på arbejdsmarkedet, tilsyneladende ikke umiddelbart deles af deres lokale rådsmedlemmer. Medlemmerne oplever generelt et godt internt samarbejde præget af konsensus i rådene. Til trods for dette viser det sig også, at rådene generelt har vanskeligt ved at finde egne ben at stå på i krydsfeltet mellem en tiltagende statslig styring og en stærkere kommunal forankring af beskæftigelsesindsatsen.

Catharina Juul Kristensen tager i sin artikel et nyt emne op, som ikke tidligere har været undersøgt i tilstrækkelig grad, nemlig håndtering og forankring af innovation inden for aktiveringsområdet. Begrebet velfærdsinnovation defineres, og graden og karakteren af

innovation i to cases inden for aktiveringsområdet analyseres, i henholdsvis en kommunal organisation (Den Sociale Virksomhed Lolland) og et privat konsulentfirma (aktieselskabet Bjarne Pedersen Udvikling). Innovationerne i de to cases betegnes som mindre innovationer, der omhandler udvikling og anvendelse af nye metoder og redskaber i arbejdet med de ledige.

I den sidste artikel af *Jacob J. Pedersen* behandles det paradoks, at der i en situation med historisk lav ledighed stadig er personer, som har mere end svært ved at komme i beskæftigelse. Årsagen er ikke kun at finde i traditionelle forklaringer om manglende human kapital eller manglende økonomiske incitament, men derimod også i betydningen af sociale netværk og virksomhedernes rekrutteringspraksis. Artiklen er en litteraturgennemgang af den overvejende internationale litteratur på feltet – og er dermed med til at anskueliggøre den sparsomme danske arbejdsmarkedsforskning om betydningen af sociale netværk og virksomhedernes rekrutteringsmønstre.

Beskæftigelsespolitikken i det nye årtusinde indeholder således både mange nye elementer og videreførelse af hidtidig prak-

sis. Der er dog ingen grund til at forvente, at der nu falder ro over beskæftigelsesområdet. Beskæftigelsespolitik er et højspændt område, hvor mange aktører og organisationer har stærke interesser, og hvor konjunkturerne ofte skifter.

I den nuværende situation med historisk lav ledighed og mangel på arbejdskraft rettes det politiske fokus i stigende grad mod aktivering og mobilisering af restgruppen af 'inaktive' og 'ikke-arbejdsmarkedsparate'. I den forbindelse kan der rejses spørgsmål ved, om de velkendte instrumenter og redskaber i beskæftigelsespolitikken er velegnede. Der er givetvis behov for innovationer i beskæftigelsespolitikken, som sikrer en bedre overensstemmelse mellem nye målgruppers forudsætninger og virksomhedernes behov. Dette vil blive fulgt med stor interesse – også fra Tidsskriftets side.

God læselyst.

Pernille Tanggaard Andersen

Thomas Bredgaard

Bodil Damgaard

Trine P. Larsen