

Flexicurity, strukturen og beskæftigelseskrisen

Notat af professor Per Kongshøj Madsen, CARMA

Ansvarshavende redaktør:
Flemming Andersen, kommunikationschef i FTF
Foto: Polfoto
Layout: FTF Kommunikation
Tryk: FTF
1. oplag 100 eksemplarer
Marts 2009
ISBN-nummer: 978-87-7356-119-5

Bestilling:
Telefon 33 36 88 00 eller ftf@ftf.dk
Pris medlemmer: kr. 20,-
Pris ikke-medlemmer: kr. 50,-

FTF – Hovedorganisation for 450.000 offentligt og privat ansatte
Niels Hemmingsensgade 12 – Postboks 1169 – 1010 København K
Tlf: 33 36 88 00 – Fax: 33 36 88 80 – E-mail: ftf@ftf.dk – www.ftf.dk



FORORD

Vi har alle i Danmark efterhånden lært at prise og omtale den danske flexicurity-model i positive vendinger. Den danske flexicurity-model har også i høj grad udlandets bevågenhed. EU's retningslinjer for beskæftigelsespolitikken er i høj grad inspireret af den danske beskæftigelsespolitik.

Baggrunden for interessen er forståelig nok. Det kan konstateres, at det danske arbejdsmarked har kunnet tilpasse sig fleksibelt til de stadige krav og omstillinger som omverdenen stiller. Det er helt afgørende for en lille og åben økonomi som den danske.

Jeg er hyppigt i mine internationale kontakter blevet spurgt om hemmeligheden bag den danske jobsucces. Jeg plejer at svare, at det gives der ikke noget enkelt svar på, som bare kan overtages i andre lande. Det skyldes bl.a. at den danske model bygger på en historisk lang tradition i Danmark for at finde balancerede samarbejds løsninger, der gavner alle parter.

På arbejdsmarkedet har dette resulteret i en regulering, hvor ønskerne om fleksibilitet og sikkerhed har kunnet forenes og er blevet hinandens forudsætninger frem for modsætninger. Dette er sikret i aftaler mellem arbejdsmarkedets parter og i samarbejde med staten om beskæftigelsespolitikken.

Denne særlige danske tradition er det vigtigt at værne om. Derfor ser jeg også med stor alvor på den udvikling, som har kendetegnet beskæftigelsespolitikken de seneste år. Ensidigt fokus på kontrol af de lediges rådighed og mindre vægt på opkvalificering truer balancen i beskæftigelsespolitikken. Senest har regeringen sammen med Dansk Folkeparti besluttet, at beskæftigelsesindsatsen skal kommunaliseres gennem en enstrenget kommunal beskæftigelsesindsats.

Det er en beslutning, der er truffet uden analytisk og erfaringsmæssigt belæg og med stor risiko for, at mobiliteten på det danske arbejdsmarked svækkes når beskæftigelsespolitikken nu skal forankres i 98 kommuner. Bl.a. har vi på FTF-området mange små uddannede faggrupper, der vil forsvinde helt i den atomiserede beskæftigelsesstruktur med mindre der bliver taget initiativ til en indsats på tværs af jobcentrene.

Den nye jobcenterstruktur vil være en realitet fra 1. august 2009. Det er vigtigt for de faglige organisationer aktivt at påvirke indsatsen i det nye beskæftigelsessystem. Derfor har vi bedt professor Per Kongshøj Madsen, om at komme med et bidrag, der med udgangspunkt i den danske flexicurity-model perspektiverer de seneste reformer af beskæftigelsespolitikken. Notatet peger på en række områder, hvor de faglige organisationer skal have deres opmærksomhed i arbejdet for, at få den bedste indsats ud af det for de ledige og for arbejdsmarkedet.

INDHOLDSFORTEGNELSE

Forord	3
1. Udgangspunktet: Den danske flexicity-model	6
2. Et enstrenget beskæftigelsessystem – de gode nyheder	9
3. Kritikken af 2007-reformen	9
4. Den økonomiske krise og presset på den danske flexicity-model	11
5. Beskæftigelsessystemet fremover – et risikoscenarium	12
Referencer	15

Flexicurity, strukturreform og beskæftigelseskrisen

Formålet med dette korte notat er at give en overblik over de udfordringer, som de seneste års reformer af beskæftigelsespolitikken betyder for den danske flexicurity-model i en periode, hvor modellen samtidig kommer under pres på grund af den økonomiske krise. Fokus er på oprettelsen af jobcentrene i 2007 og på den endelige kommunalisering af beskæftigelsespolitikken, som gennemføres fra 1. august 2009.¹

1. UDGANGSPUNKTET: DEN DANSKE FLEXICURITY-MODEL

Inden diskussionen af beskæftigelsespolitikken betydning for den danske flexicurity-model gives i dette afsnit en beskrivelse af modellens hovedkomponenter og af den robusthed i forhold til økonomiske kriser.

De tre komponenter i den danske model

Hovedelementerne i den danske flexicurity-model er velkendte. I sin idealiserede form bygger den på disse tre komponenter:

- Et arbejdsmarked med en *høj mobilitet* mellem jobs, hvilket blandt andet hænger sammen med en i international sammenligning lav tryghed i ansættelsen for lønmodtagerne. De fleksible ansættelsesforhold gør det lettere at tilpasse beskæftigelsen til strukturelle forandringer forårsaget af for eksempel globaliseringen. De beskæftigede fastholdes i mindre grad i "solnedgangssektorer".
- En *indkomstsikkerhed* i form af dagpenge eller kontanthjælp for de personer, som bliver ramt af ledighed. Herved afbalanceres den lave jobsikkerhed i form af utrygheden i det enkelte ansættelsesforhold.

- En *beskæftigessikkerhed*, der tilvejebringes gennem aktiv arbejdsmarkedspolitik og gennem et udviklet system for efter- og videreuddannelse. Herigennem styrkes de lediges chancer for igen at komme i job.

Bag modellen ligger en lang tradition for aftalebaserede løsninger med inddragelse af arbejdsmarkedets parter, hvor der sker en løbende afstemning af fleksibilitets- og sikkerhedshensyn. Modellens funktion understøttes også af en udbygget offentlig sektor, hvis velfærdsydelse er med til at styrke en høj arbejdsmarkedsdeltagelse for både mænd og kvinder.

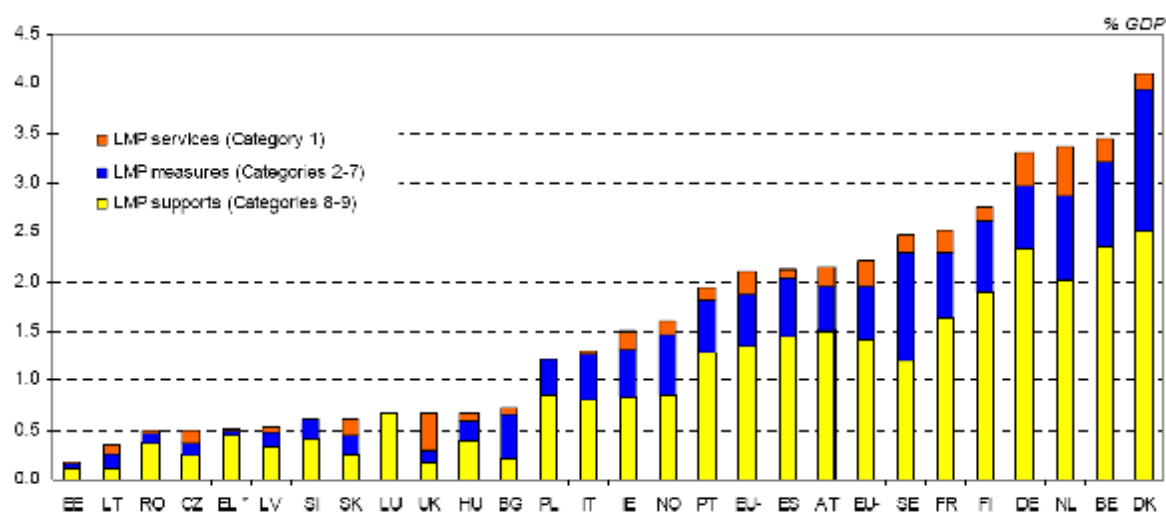
Samlet lanceres den danske model ofte under sloganet: "Vi beskytter ikke jobs. Vi beskytter mobilitet!". Siden de første samlede analyser af den danske flexicurity-model fremkom i slutningen af 1990'erne, er dette idealbillede blevet udviklet og også kritiseret ud fra en række synsvinkler, som det vil føre for vidt at komme ind på her. Blot skal det nævnes, at der ofte både i den internationale og den danske debat ses en forkortning, hvor det seneste tiårs succes for det danske arbejdsmarked alene bliver tilskrevet denne "flexicurity-model". Men uden en vellykket balance mellem den makroøkonomiske politik og den internationale konjunktur havde væksten i beskæftigelsen og den faldende ledighed ikke været mulig.

Opnåelsen af lav inflation samtidig med en halvering af ledigheden hænger også sammen med en ny dagsorden for overenskomstforhandlinger og løndannelse, som bidrog til, at arbejdsmarkedet tilpassede sig skiftet fra høj ledighed til fuld beskæftigelse, samtidig med at lønstigningerne forblev moderate og ikke brød med den internationale tendens til lavinflation.

Til sidst skal det fremhæves, at når den danske arbejdsmarkedsmodel markedsføres som en beskæftigelsespolitisk eventyrfortælling, sker der ofte en yderligere forkortning. Det overses, at det danske arbejdsmarked ikke er immunt

¹ Notatet kan ses som en videreudvikling af min artikel i Samfundsøkonomen fra 2006 i lyset af de seneste erfaringer med reformerne på beskæftigelsesområdet og den aktuelle økonomiske krise (jf. Madsen, 2006).

Figur 1: Udgifter til aktive indsatser (blå søjle), dagpenge (gul søjle) og drift af offentlig arbejdsformidling (rød søjle) i EU, 2005. Andel af BNP.



Kilde: Eurostat: Statistics in Focus 45/2008

overfor en række af de problemer, som præger de andre europæiske lande, når det gælder arbejdsløshed og marginalisering. Ganske er langtidsledigheden lav i Danmark, og bevægelserne fra arbejdsløshed til beskæftigelse sker i et hastigere tempo end i mange andre lande. Men det er ikke ensbetydende med, at der ikke er grupper, som er placeret på kanten af arbejdsmarkedet – også i den danske model.

Skal den danske arbejdsmarkedsmodel betegnes som en succeshistorie, skal den derfor først og fremmest måles på, at den har bidraget til understøtte de stadige strukturforandringer og tilpasninger til nye markedsvilkår, som i det lange løb har sikret Danmark en stabil placering blandt den vestlige verdens rigeste lande.²

Beskæftigelsespolitikens betydning

Som allerede nævnt udgør den aktive beskæftigelsespolitik en af hjørnestenene i den danske flexicurity-model. Arbejdsmarkedsreformen fra 1993 blev startskuddet til en serie af reformer, der ændrede den danske beskæftigelses-

politik til at være blandt de mest ambitiøse i Europa og placerede Danmark i den rolle, som Sverige tidligere havde haft som foregangsland på arbejdsmarkedsområdet.

Figur 1 viser udgifterne til aktiv arbejdsmarkedspolitik og til indkomststøtte til ledige i EU's medlemslande i 2005.

Billedet i figur 1 er klart. Målt på andel af BNP har Danmark de højeste udgifter både til aktive og passive indsatser. Nu er høje udgifter ikke i sig selv et succeskriterium. Men en lang række internationale sammenligninger dokumenterer, at der også opnås reelle resultater. Således er både den samlede arbejdsløshed, ungdomsarbejdsløsheden og langtidsarbejdsløsheden i Danmark på et meget lavt niveau.

Det ser ud til, at arbejdsmarkedspolitikken faktisk skaber de ønskede resultater. Dette har sendt flokke af besøgsdelegationer på tur til Danmark for at høre om årsagerne til den danske arbejdsmarkedssucces.

Tager man flexicurity-brillerne på, kan beskæftigelsespolitikens positive effekter på arbejdsmarkedets funktionsmåde især tilskrives to mekanismer:

² Der findes efterhånden en omfattende litteratur om flexicurity og den danske model. For dansksprogede bidrag se fx Beskæftigelsesministeriet (2005) og Bredgaard m.fl. (2005, 2007)

- Gennem den aktive arbejdsmarkedspolitik øges beskæftigelsesikkerheden ved at de ledige for forbedret deres *kvalifikationer* både gennem formel uddannelse og gennem forskellige former for jobtræning. Også træning i arbejdsmarkedskendskab og jobsøgning kan bidrage til, at de ledige får en bedre mulighed for at komme i job igen.
- Samtidig har de aktive indsatser en *motivations- eller trusselseffekt* i den forstand, at udsigten til aktivering kan tilskynde en ledig til hurtigere end ellers at finde et job. På denne måde afbalancerer den aktive arbejdsmarkedspolitik de mulige "hængekøjeeffekter" fra dagpenge- og kontanthjælpssystemet.³

Forholdet mellem de to effekter af den aktive arbejdsmarkedspolitik skaber selvfølgelig et klart dilemma. Hvis den aktive beskæftigelsespolitik skal give en reel forbedring af de lediges kvalifikationer, kræver det aktivering med kvalitet. Men hvis målet er hurtigt at skræmme de ledige tilbage i job, skal aktiveringen først og fremmest opleves som ubehagelig af deltagerne.

Der er ikke tvivl om, at tendensen i de senere år har gået i retning af en nedprioritering af den uddannelsesrettede aktivering og en stadig større vægt på aktiveringens motiverende effekter. "Positiv stress" af de ledige er kommet på mode. Denne udvikling i prioriteringerne i indsatsen har været understøttet af den økonomiske højkonjunktur, som har givet en vis troværdighed til slogans om "kortest mulig vej til job" og "vend den ledige i døren".

Men lige så åbenbart er det, at tilliden til motivationseffekten må blive svækket, når konjunkturen igen skifter. I en periode med kraftigt stigende ledighedstal og færre jobåbninger er det langt mindre troværdigt at henvise den ledige til blot at jage arbejde på basis af sine nuværende kvalifikationer. Samtidig forstærker krisen strukturforandringerne på arbejdsmarkedet og dermed behovet for at omskole og opkvalificere de ledige til nye opgaver.

Er flexicurity-modellen robust?

I debatten om den danske flexicurity-model fremstår det tit, som om modellen blev "opfundet" inden for de seneste år og derfor er snævert knyttet til højkonjunkturen fra 1993 og frem. Det er en misforståelse, som dog kan undskyldes

³ Desuden omtales i en evalueringslitteraturen også ofte *indelåsningseffekten*, som skyldes at deltagere i aktiveringsperioden i mindre grad end andre ledige søger arbejde.

med, at det først var fra 2004 og frem, at selve ordet "flexicurity" i den offentlige debat blev brugt om den særlige danske arbejdsmarkedsmodel, der blev beskrevet i afsnit 1.

Derfor er det vigtigt at fremhæve det lange historiske perspektiv. Kombinationen af høj mobilitet mellem jobs og et udviklet socialt sikkerhedsnet har karakteriseret det danske arbejdsmarked i adskillige årtier og været en vigtig faktor bag den vellykkede omstilling fra landbrugs- til industri – og servicesamfund, som det danske samfund har gennemført i efterkrigstiden. Nogle af rødderne går endnu længere tilbage. Den lave ansættelsesbeskyttelse blev knæsat med Septemberforliget i 1899. Dagpengesystemet fyldte 100 år i 2007 og stammer i sin nuværende form fra 1969. Også den aktive arbejdsmarkedspolitik har nogle årtier på bagen, men fik dog en gennemgribende oprustning i 1990'erne.

Den danske flexicurity-model har således overlevet gennem skiftende konjunkturforløb, herunder oliekriser i 1970'erne og 1980'erne. Selvom betegnelsen "flexicurity" er af ny dato, er det nogle rodfæstede træk ved det danske arbejdsmarked, som begrebet søger at indfange.

Hermed er selvfølgelig ikke sagt, at modellen er immun over for hverken økonomiske kriser eller politisk modstand mod et eller flere af dens elementer. Når en lavkonjunktur rammer dansk økonomi, vil ledigheden vokse – også inden for rammerne af den danske flexicurity-model.

Tilsvarende er der en stadig politisk debat om flexicurity-modellen. Dagpengesystemet kritiseres ofte for at være for generøst, enten med hensyn til kompensationsgraden eller den lange ydelsesperiode. Den aktive arbejdsmarkedspolitik beskyldes for at være både dyr og ineffektiv. Fra faglig side kan der være bekymring for de korte opsigelsesvarsler på store dele af arbejdsmarkedet.

Ganske vist har der i de seneste år været udtalt en bred tilslutning til den danske flexicurity-model fra størstedelen af de politiske partier og fra arbejdsmarkedets parter. Men den stadige debat om modellens enkelte elementer dokumenterer, at der er store forskelle i opfattelsen af, hvordan den danske model konkret bør udvikles i de kommende år.

I resten af dette notat er fokus på de senere års beskæftigelsespolitiske reformer og deres betydning for flexicurity-modellen.

2. ET ENSTRENGET BESKÆFTIGELSESSYSTEM – DE GODE NYHEDER

Reformen af beskæftigelsessystemet i 2007 har været udsat for en betydelig kritik. Derfor kan der være grund til kort at minde om, at organiseringen af beskæftigelsesindsatsen før 2007 bestemt ikke var perfekt – og også udsat for en betydelig kritik, som fremhævede de gode sider ved et énstrengt beskæftigelsessystem:

- 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 énstrengt 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 gennemsætte en samlet national strategi i énstrengt styringssystem frem for i en opdelt organisering i et statsligt og et kommunalt beskæftigelsessystem.

Debatten om udformningen af det nye beskæftigelsessystem i perioden om til reformen i 2007 handlede derfor ikke så meget om selve énstrengtheden som om, hvorvidt det nye system skulle forankres i en statslig organisation (som det gamle AF) eller i kommunerne.

Som bekendt blev resultat i første omgang en blandingsmodel, hvor de statslige AF-medarbejdere og kommunale beskæftigelsesmedarbejdere flyttede ind i fælles kommunale jobcentre, men med en klar adskillelse af ledelsesansvaret og i praksis også en opgavemæssig deling, således at de statslige medarbejdere tog sig af de forsikrede ledige, medens de kommunale ansatte havde kontakten til kon-tanthjælpsmodtagerne. Kun i de 14 pilotjobcentre gjordes forsøg med at overflytte myndighedsansvaret for de forsikrede ledige til den kommunale forvaltning.

3. KRITIKKEN AF 2007-REFORMEN

Kritikken af reformen har været hård og vedholdende – også efter at den første indkøringsfase var overstået. De væsentligste angrebepunkter har været følgende:

En entré med to døre videre ind i huset

Et gennemgående kritikpunkt har været, at reformen havde skabt en blandingsform mellem det hidtidige tostrengede system og et ægte énstrengt indsats for de ledige. Godt nok blev jobcentrene beskrevet som en nyskabelse, men i realiteten blev de ledige stadig opdelt efter forsørgelsesgrundlag. Sammen med den todelte ledelsesstruktur betød dette, at de mulige synergieffekter af reformen ikke kunne høstes. Jobcentrene var hverken fugl eller fisk.

Småt er ikke altid godt

Den statslige indsats var før 2007 organiseret i 14 regioner, som havde ansvaret for at prioritere og implementere indsatsen for de forsikrede ledige. Efter reformen ligger ansvaret hos de 91 kommunale jobcentre.⁴ Selv om kommunistørrelsen steg markant efter strukturreformen i 2007, ligger op mod en tredjedel af disse jobcentre i kommuner med under 40.000 indbyggere.

Et oplagt spørgsmål er derfor, om *jobcentrenes geografiske ansvarsområde* svarer til udstrækningen af de relevante arbejdskraftoplande, eller om der vil komme et for snævert lokalt fokus i indsatsen. Denne risiko kan naturligvis modvirkes gennem informationsværktøjer, som giver oplysninger jobåbninger og arbejdskraftudbud på tværs af kommunegrænserne. Men som beskrevet nærmere nedenfor vil sådanne informationer kun blive nyttiggjorte, hvis jobcenteret har de rette økonomiske incitamenter til at anvise beskæftigelse på tværs af kommunegrænser. Ellers risikerer man, at jobcentrene fokuserer på at skaffe jobs til kommunens egne ledige hos kommunens egne virksomheder og ikke har blik for beskæftigelsesmuligheder og arbejdsudbud på den anden side af kommunegrænsen. Hertil kommer risikoen for, at fokus ikke alene bliver snævert lokalt, men også bliver snævert i den forstand, 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. Kritikken kunne her finde næring i denne formulering på side 34 i Strukturkommissionens betænkning:

⁴ Når antallet af jobcentre ikke modsvarer antallet af kommuner efter strukturreformen, skyldes det, at enkelte mindre kommuner er gået i samarbejde om et fælles jobcenter.

"Kommissionen har lagt til grund, at den offentlige beskæftigelsesindsats i et enstrengt system forankres i kommunerne, idet opgaveløsningen er sammenhængende med de øvrige kommunale opgaver på især socialområdet."

For tilhængerne af en moderne helhedsorienteret arbejdsmarkeds- og beskæftigelsespolitik inden for rammerne af den danske flexicurity-model var dette ikke opmuntrende læsning.

Afsnittet fortsatte i øvrigt med at fremhæve, at:

"En sådan omlægning indebærer endvidere, at kommunerne får et finansielt medansvar for de forsikrede ledige."

Som bekendt er denne del af kommissionens forslag først nu ved at blive gennemført i forbindelse med den gennemgribende reform af finansieringsmodellen på beskæftigelsesområdet, der planlægges fra 1. januar 2010.

Endelig gælder det, at decentraliseringen af indsatsen i de lokale jobcentre øger risikoen for at mindre faggrupper med særlige problemer bliver tabt i beskæftigelsessystemet, fordi især de mindre jobcentre vil savne faglig kompetence til at tage sig af dem.

Styringen af den samlede beskæftigelsesindsats

Med 2007-reformen fik det regionale niveau en ny og mindre aktiv rolle. Tidligere havde regionerne og de regionale arbejdsmarkedsråd fået tildelt de økonomiske ressourcer til at prioritere og implementere den aktive beskæftigelsesindsats for de forsikrede ledige. Med reformen blev langt hovedparten af ressourcerne lagt ud i jobcentrene. Tilbage til regionerne og de regionale beskæftigelsesråd var først og fremmest opgaven med at overvåge jobcentrenes resultater og med at udarbejde analyser og prognoser til brug for jobcentrene. Dermed blev det regionale niveau og den regionale arbejdsmarkedspolitik – sammenlignet med tidligere – tildelt en langt mere uklar rolle.

Med 2007-reformen var der også lagt op til en mere tæt statslig styring af den lokale beskæftigelsesindsats. I foranalyserne til strukturreformen på beskæftigelsesområdet var det et gennemgående tema, at den kommunale indsats var meget uensartet, således at kommuner med samme problemtryk havde mere forskellige både prioriteringer og resultater af indsatsen. Med reformen skulle der komme styr på de uregerlige kommuner.

Styringen af kommunerne foregår imidlertid i et minefyldt farvand. Den danske tradition for et betydeligt kommunalt selvstyre begrænser i sig selv den statslige indflydelse, hvortil kommer, at et hovedformål med strukturreformen netop var at etablere større og stærkere kommunale enheder.

Over for dette står, at den nye lovgivning på beskæftigelsesområdet fra 2007 giver Beskæftigelsesministeren en række beføjelser til at overvåge og regulere jobcentrenes indsats og til at gribe ind, hvis den ikke er tilfredsstillende. I første række har udviklingen ført til etableringen af omfattende indberetnings- og indikatorsystemer, som gør det muligt at sammenligne jobcentrenes aktiviteter og resultater på en lang række områder. Men hermed følger også risikoen for, at regelstyring og detaljeret overvågning fører til standardløsninger, og at jobcentrene bliver mere optaget af at opfylde de formelle resultatmål snarere end at tilpasse deres aktiviteter til de lokale arbejdsmarkedsforudsætninger.

Mere begrænset rolle til arbejdsmarkedets parter

Det styringssystem for beskæftigelsespolitikken, som blev indført med arbejdsmarkedsreformen i 1993 blev berømmet både herhjemme og internationalt – også selv om det selvfølgelig ikke var fejlfrit.

Nedenstående citat fra EU-Kommissionens og Det Europæiske Råds årlige fællesrapport (Joint Employment Report 2004-2005) er karakteristisk for vurderingen af situationen før 2007-reformen:

"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 inddragelsen af regionale og lokale råd i fastlæggelsen og gennemførelsen af beskæftigelsesstrategien og at sikre en bedre overførsel til lokale aktører." (mine fremhævelser)

Uden at tage munden for fuld kan man vel sige, at 2007-reformen ikke fulgte op på disse positive vurderinger af styringssystemet. Også efter 2007 findes der regionale og de lokale beskæftigelsesråd, men de regionale råd har som ovenfor beskrevet fået begrænset deres indflydelse. Til gengæld har de lokale beskæftigelsesråd en noget bredere opgavebeskrivelse end de tidligere kommunale koordinati-

onsudvalg, men stadig kun en rent rådgivende funktion i forhold til jobcentrene.

For arbejdsmarkedets parter betyder det, at den hidtidige indflydelse på beskæftigelsespolitikken gennem de regionale arbejdsmarkedsråd er blevet amputeret. De er ikke længere beslutningstagere, men kun rådgivere. De traditionelle argumenter for at parterne ved at sidde med ved bordet ville føle et større ansvar for og ejerskab til den regionale beskæftigelsespolitik vandt ikke gehør i 2007-reformen.

I denne situation har parterne fastholdt, at de vil gå positivt ind i arbejdet i den nye struktur, hvilket naturligvis er prisværdigt. Men samtidig er der en risiko for et rolleskift, hvor den engagerede deltagelse bliver suppleret med og måske endda overskygget af ekstern kritik gennem påpegning af fejl og mangler i jobcentrenes arbejde. Eller sagt mere direkte: Rollen som "brokkerøv" kan komme til at dominere.

4. DEN ØKONOMISKE KRISE OG PRESSET PÅ DEN DANSKE FLEXICURITY-MODEL

Ovenfor et fremhævet en kritik af 2007-reformen, som på en række punkter vurderes at medføre en mindre velfungerende styringsstruktur på beskæftigelsesområdet.

Dette er naturligvis i sig selv problematisk i forhold til den danske model, hvor en effektiv arbejdsmarkedspolitik indsats udgør den ene søjle. Hvis jobcentrene ikke i tilstrækkeligt omfang kan bidrage til hurtige overgange mellem jobs og mellem arbejdsløshed og beskæftigelse mister det danske arbejdsmarked en væsentlig del af den fleksibilitet, som netop er dets særkende i en international sammenhæng.

Men hertil kommer, at den økonomiske krise og den forventede kraftige stigning i ledigheden igennem 2009 og 2010 yderligere vil sætte den danske flexicurity-model under pres.

Har jobcentrene kapacitet til at klare stigningen i ledigheden?

Arbejdsbelastningen i jobcentrene vil stige i takt med væksten i antallet af personer, som bliver berørte af ledighed. Deres antal er langt større end det gennemsnitlige antal

ledige, som oftest refereres, når omfanget af ledigheden bliver præsenteret. Personstrømmen gennem jobcentrene kan hurtigt nå op på mellem 500.000 og 600.000 årligt svarende til antallet af ledighedsberørte i årene 2003 og 2004, hvor gennemsnittallet for ledige sidst toppede med ca. 170.000 personer.

Bekymringen for om jobcentrene kan håndtere et sådant pres forstærkes, når man ser på deres resultater i 2008, hvor ledigheden som bekendt nåede sit laveste niveau siden 1960'erne. På trods heraf var jobcentrenes opfyldelse af rettidigheden i forhold til kontakten med og aktivering af både forsikrede ledige og ledige kontanthjælpsmodtagere langt fra overbevisende.

Nedenstående tabel illustrerer klart problemstillingen.

Tabel 1: Jobsamtaler og tilbud til tiden, forsikrede ledige og arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere i 3. kvartal 2008.

Procent	Forsikrede ledige	Kontanthjælpsmodtagere
Jobsamtaler til tiden	97,2	75,1
Første tilbud til tiden	74,8	67,3
Gentagne tilbud til tiden	85,8	64,3

Kilde: AErådet: *Beskæftigelsespolitikken i ukendt farvand*, 30. november 2008

Kun for så vidt angår jobsamtaler for forsikrede ledige overholdes fristerne stort set. For de øvrige aktiviteter ses en målopfyldelse på helt ned til to tredjedele.

Som antydnet ovenfor er en formel målopfyldelse ikke i sig selv et tegn på en velfungerende beskæftigelsespolitik. Men materialet i tabellen peger på, at jobcentrene vil løbe ind i betydelige vanskeligheder med at håndtere den store vækst i tilstrømningen af ledige, som de vil komme til at opleve i de kommende måneder.

Pres på dagpengesystem og kontanthjælp

Også forsørgelsessystemerne for de ledige vil komme under administrativt og økonomisk pres, når antallet af personer,

som søger dagpenge og kontanthjælp vokser hastigt. Hertil kommer, at krisen vil afsløre en række huller i det økonomiske sikkerhedsnet, som udgør den anden hjørnesteen i den danske flexicurity-model.

To forhold skal fremdrages her. For det første er antallet af forsikrede personer i dagpengesystemet faldet støt igennem de senere år, hvilket i mindsker udstrækningen af sikkerhedsnettet. Andelen af arbejdsledshedsforsikrede i arbejdsstyrken faldt således fra 78,1 procent i 2002 til 75,0 procent i 2007. Faldet er fortsat igennem 2008. De alternative støttemuligheder gennem kontanthjælpssystemet er både på et lavere niveau og betinget af, at den ledige ikke har andet forsørgelsesgrundlag i form af en arbejdende ægtefælle eller formue. Arbejderbevægelsens Erhvervsråd skønner, at tre ud af hver fem blandt de ikke-forsikrede – svarende til 275.000 personer - står uden økonomisk hjælp, hvis de bliver arbejdsløse.⁵

Hertil kommer, at der selv for de forsikrede er sket en gradvis forringelse af kompensationsgraderne i dagpengesystemet på grund af satsreguleringsmekanismen, og fordi dagpenge ikke er pensionsgivende.

Usikkerheden om finansieringsmodellen for jobcentre
Beslutningen om nedlæggelsen af den statslige del af jobcentre blev taget pludseligt i forbindelse med finanslovsforhandlingerne i efteråret 2008 uden at der forelå grundige overvejelser om finansieringen af det nye fuldt integrerede system bortset fra en hensigtserklæring om, at kommunerne skulle have en del af medansvaret for finansieringen af dagpengene til de forsikrede ledige.

Udfordringen er her at udforme et finansieringsystem der balancerer mellem to modstridende hensyn om at både:

- give kommunerne tilskyndelse til at gøre noget for de forsikrede ledige gennem medansvar for finansieringen dagpengene på samme måde som kommunerne i dag betaler en del af kontanthjælpen
- forhindre at en kommune bliver væltet over ende af en kraftig stigning i ledigheden

Det sidste krav udspringer de historiske erfaringer med at lavkonjunkturer vil have meget forskelligt gennemslag i

forskellige kommuner, både afhængigt af deres regionale placering og af mere tilfældige udsving forårsaget af enkeltstående store virksomhedslukninger.

Dagpengesystemet og den aktive beskæftigelsesindsats er to vitale komponenter i den danske flexicurity-model. Indførelsen af en ny finansieringsmodel for disse for på et tidspunkt, hvor de økonomiske konjunkturer er præget af omfattende usikkerhed, må uden overdrivelse betegnes som både dristigt og vanskeligt.

5. BESKÆFTIGELSESSYSTEMET FREMMER – ET RISIKOSCENARIUM

Når argumentationen i de foregående afsnit samles i et muligt risikoscenarium tegner der sig følgende tendenser:

- Erfaringerne fra 2007 og 2008 viser, at jobcentre har vanskeligt ved at overholde lovgivningens frister for de forsikrede ledige – og endnu sværere ved at klare rettidigheden for de ledige kontanthjælpsmodtagere. Der er derfor en risiko for, at den fulde kommunalisering fra august 2009 yderligere vil svække indsatsen for de forsikrede ledige, nu hvor de ikke længere er udskilt i en særlig statslig del af jobcenteret.
- Af samme grund risikeres det, at uddannelsesindholdet nedprioriteres for de forsikrede ledige. Det er nemlig karakteristisk for den aktuelle indsats i forhold til de ledige kontanthjælpsmodtagere, at uddannelsens andel af aktiveringsindsatsen er langt lavere end for de forsikrede ledige. Hvis denne prioritering smitter af på de forsikrede ledige i de nye fuldt integrerede jobcentre vil indholdet i aktiveringen drejes væk fra opkvalificering til skade for styrkelsen af de lediges beskæftigelsesikkerhed.
- Atomiseringen af indsatsen i mange lokale jobcentre øger også risikoen for at mindre faggrupper med særlige problemer bliver tabt i beskæftigelsessystemet, fordi især de mindre jobcentre vil savne faglig kompetence til at tage sig af dem.
- Den massive lavkonjunktur, som forventes at præge det danske arbejdsmarked i de kommende år, vil forstærke risikoen for at jobcentre løber ind i store kapacitetsproblemer i forhold til at give en rettidig indsats med høj kvalitet. Samtidig betyder indførelse af en ny finansieringsmodel midt under krisen et ekstra usikker-

⁵ Arbejderbevægelsens Erhvervsråd: 275.000 danskere uden økonomisk sikkerhedsnet, 17. februar 2009

hedsmoment i jobcentrenes tilrettelæggelse af indsatsen.

- Parterne mistede med reformen i 2007 en betydelig del af deres formelle indflydelse. På trods af deres tilkendegivelser om det modsatte er der en risiko for at deres reelle indflydelse gradvist forvitrer, fordi det kan være vanskeligt at opretholde engagementet i udviklingen af et beskæftigelsessystem, hvor parterne kun har et yderst begrænset ansvar for de trufne beslutninger.
- Også det nationale niveau i form af Beskæftigelsesrådet og Beskæftigelsesministeriet vil få begrænset mulighederne for at gennemføre en samlet national beskæftigelsesstrategi, når beslutningerne om jobcentrenes aktiviteter reelt skal træffes i 98 kommunalbestyrelser.
- Endelig er der – formentlig på lidt længere sigt – en risiko for at den fulde kommunalisering af jobcentrene og overførslen af en del af dagpengefinansieringen til kommunerne vil betyde et farvel til a-kasserne i deres nuværende form. For de kommunale aktører vil a-kasserne fremstå som et overflødig element, hvis administration af dagpengeudbetalingerne med fordel kunne overdrages til de kommunale ydelseskontorer i lighed med kontanthjælpen. En fuld kommunalisering også af ydelsessiden vil for dem være en nærliggende konklusion.

Ovenstående er med vilje betegnet som et risikoscenarium. Det er jo ikke sikkert, at det går så galt. Men det er åbenbart, at der i de aktuelle økonomiske og politiske konjunkturer ligger en række trusler mod den gnidningsfrie funktion af den danske flexicurity-model, som ellers har præget de seneste 10-15 års beskæftigelsesfremgang.

Hermed er ikke sagt at modellen synker i grus. Som beskrevet i indledningen har modellens grundelementer overlevet en række økonomiske kriser igennem 1900-årene. Men det er afgørende at bevare bevidstheden om betydningen både af modellens enkelte elementer og af balancen mellem dem. I det perspektiv har de seneste reformer af beskæftigelsessystemet ikke været videre hjælpsomme.

REFERENCER

Beskæftigelsesministeriet (2005): *Flexicurity – Udfordringer for den danske model*, København

Bredgaard, T; Larsen, F & Madsen, P. Kongshøj (2005): "Flexicurity på dansk - et lærestykke for Europa", *Økonomi & Politik*, vol. 78, nr. 4, s. 56-71

Bredgaard, T; Larsen, F & Madsen, P. Kongshøj (2007): "Flexicurity - afklaring af et begreb i bevægelse", *Tidsskrift for Arbejdsliv*, vol. 9, nr. 4, s. 8-25.

Madsen, P. Kongshøj (2006): "Strukturreformen og beskæftigelsespolitikken", *Samfundsøkonomen*, nr. 6, s. 26-30

Per Kongshøj Madsen

Per Kongshøj Madsen er uddannet som økonom og professor i arbejdsmarkedsforskning ved Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning ved Aalborg Universitet, hvor han leder Center for Arbejdsmarkedsforskning (CARMA).

Han har i de senere år især forsket i dansk og europæisk arbejdsmarkeds- og beskæftigelsespolitik. Han har desuden gennemført en række udrednings- og evalueringsopgaver for internationale organisationer, herunder ILO, Nordisk Ministerråd og EU. Siden 1997 har han været dansk medlem af EU's Beskæftigelses-observatorium (EEO).

I 2006 blev han valgt som formand for Arbejderbevægelsens Erhvervsråd. Han er tillige medlem af Det Økonomiske Råd.

