

Cathie Jo Martin

AKTIVERING AF ARBEJDSGIVERE

**ERHVERVSLIVET OG SOCIALPOLITIK I
DANMARK OG STORBRITANNIEN**



AARHUS UNIVERSITETSFORLAG

MAGTUDREDNINGEN

Folketinget besluttede i marts 1997 at iværksætte en dansk magtudredning eller, som det officielle navn er, *En analyse af demokrati og magt i Danmark*. Projektet ledes af en uafhængig forskningsledelse. Magtudredningens forskningsresultater publiceres i en række bøger, som udgives på Aarhus Universitetsforlag, og i en skriftserie, som udgives af Magtudredningen.

Lise Togeby
(formand)

Jørgen Goul Andersen

Peter Munk Christiansen

Torben Beck Jørgensen

Signild Vallgård

*Aktivering af arbejdsgivere – Erhvervslivet og socialpolitik i Danmark
og Storbritannien*

ER SAT MED BEMBO

© MAGTUDREDNINGEN, FORFATTEREN OG AARHUS UNIVERSITETSFORLAG 2005

TILRETTELÆGNING: KITTE FENNESTAD

OVERSÆTTELSE: FINN BRUUN/ANNETTE B. ANDERSEN

ISBN 8779347975

AARHUS UNIVERSITETSFORLAG

LANGELANDSGADE 177

8200 ÅRHUS N

FAX 89 42 53 80

WWW.UNIPRESS.DK

FOREWORD

Danish politics and culture have fascinated me since I arrived during the Vietnam era to spend a year as a rotary exchange student. My Danish „parents,“ Jens Jørgen and Lisa Koch, opened their home and hearts to me and inspired me to contemplate the profound distinctions between the American and Danish conservative traditions. Elisabeth Møller became my friend for life (joined later by Jakob and Vagn), and together we endlessly discussed imperialism in America, starvation in Africa, and radical splits among the Danish left. Jørgen Ole Børch, and later Marianne Børch, took good care of me and brought me to consider the comparative roles of the Danish and American governments in shaping their nations' cultural heritage.

I came back to Denmark during Poul Schlüter's realm to spend another year as a guest researcher at Københavns Universitet's Institut for Samfundsfag og Forvaltning. My colleagues Tim Knudsen and Bent Schou assumed the role of big brother protectors as well as instructors in the nuances of politics, history, jazz, and Danish rock and roll. Tim and Birgit Knudsen and Bent and Lone Schou have continued through the years to help our family feel completely at home in a foreign country. I also met my wonderful friend Maryse Igout during that year. An outsider to Denmark like myself, but destined to stay for the next two decades, Maryse has taught me much about the immigrant experience. My terrific colleagues at the Institute provided daily instruction (over lunch and table tennis) about the nuances of Danish party politics and the welfare state, and many helped with the current project as well. I would especially like to thank Per Kongshøj Madsen, Hans Jørgen Nielsen, Karl Henrik Bentsen, Lars Bille, Bo Rothstein, Søren Winter, Jens Hoff, Thomas Søderqvist, Thomas Boje and Ib Hørlyck for their support during that time.

Many visits later I returned to Københavns Universitet's (now-renamed) Institut for Statskundskab as a guest professor to conduct the study de-

scribed in this book. Peter Munk Christiansen, my very dear friend since his year in Cambridge in the 1980s, and Lise Tøgeby were instrumental in persuading me to do the project, and I am deeply indebted to them and to the Magtudredningen for partially funding the project. Duane Swank provided enormous input into the project and has been a co-author on some of the papers. Tim Knudsen, Per Kongshøj Madsen, and Søren Winter helped immensely with the conceptualization and logistics of the project. My mother, Mary MacKenzie, was of tremendous help during the difficult first weeks in København. The Danish Social Science Research Council and the German Marshall Fund generously completed my funding needs for the year, and the Danish Central Bank provided my family with a free apartment in Nyhavn for five months that was a significant bargaining chip in persuading my husband to take a leave and move to København for the year.

The support that I received while conducting this study was overwhelming. I am deeply indebted, first and foremost, to all my respondents in Denmark and Great Britain for helping me to make sense of the intricacies of active labor market policy. So I would like to offer a special thanks here to all of the business managers, union leaders, and government representatives who provided such a detailed and colorful portrait of employers' engagement with the welfare state. I also received enormous help from the academic community. Within Denmark I thank (in addition to those mentioned above) Peter Abrahamson, Erik Albæk, Hans Bach, Thomas Boje, Bodil Damgaard, Christoffer Green-Pedersen, Jørgen Goul Andersen, Helle Holt, Henrik Holt Larsen, Peter Katzenstein, Carsten Kjærgaard, Peter Kjærsgaard, Mikkel Mailand, Jon Kvist, Ove Kaj Pedersen, Niels Ploug, Karsten Ronit, Anders Rosdal, Jørgen Søndergård, Kim Staack Nielsen, Carsten Strøby Jensen, and Sven-Åge Westphalen. A special thanks goes to Thomas Berg for helping me negotiate the shoals of the Danish bureaucracy, to Annette Andersen for efforts in translating this work, and to Thomas Kyed for research assistance.

Scholars beyond the Danish borders Ben William Ansell, Susanne Berger, Mark Blyth, John Campbell, David Coates, David Coen, Robert Cox, Pepper Culpepper, Bernhard Ebbinghaus, Mike Ebeid, Susan Eckstein, John Gerring, Wyn Grant, Justin Greenwood, Niamh Hardiman, John Hall, Gary Herrigel, Torben Iversen, Hank Jacek, Brian Jones, Desmond King, Andy Martin, Peter May, David Mayers, Sid Milkis, Kathy Newman, Sofia Perez, Christine Rossell, Vivien Schmidt, Herman Schwartz, Hilary Silver,

Mark Smith, John Stephens, Duane Swank, Bo Rothstein, Lee Sigelman, Wolfgang Streeck, Kathy Thelen, Albert Weale, Mark Wickham-Jones, Graham Wilson, and Stewart Wood. My colleagues at Boston University were very understanding about granting me an extended leave of absence to complete the project.

I also received much helpful feedback when presenting this work in academic settings. These include: Aalborg University, the Boston Geothe Institute, The Copenhagen Centre, Københavns Universitet, the Council of Europeanists, Dartmouth University, Harvard Center for European Studies, Harvard Kennedy School, Max Planck Institute in Cologne, Socialforskningsinstituttet, University of Gothenborg, University of Washington, University College Dublin, and University College London.

Finally I would like to thank the three people who did the most to make this project possible. My wonderful husband, Jim Milkey, took a nine-month leave from his intense job as a Massachusetts government lawyer to try a very different life as stay-at-home dad, family travel agent, and connoisseur of shopping in København. My adorable sons, Julian Milkey and Jack Milkey, joyfully embraced life at a Danish børnehavn. I am deeply grateful for their efforts, enthusiasm, and love, and dedicate this book to them.

October 2004
Cathie Jo Martin

INDHOLD

KAPITEL 1. Aktivering af arbejdsgiverne: sociale reformer II
AKTIVERINGS- OG SOCIALPOLITISKE EKSPERIMENTER 17 ·
VELFÆRDSSTATSREGIMER, ARBEJDSGIVERE OG AKTIVERINGS-
POLITIK 19 · KORPORATIVE FORENINGER, ARBEJDSGIVERE
OG DEN AKTIVE ARBEJDSMARKEDS- OG SOCIALPOLITIK 22 ·
POLICY-REGIMER, VIRKSOMHEDSORGANISATIONER OG VIRKSOM-
HEDSPRÆFERENCER 26 · KONKLUSION 29

KAPITEL 2. Djævelen ligger i detaljen: velfærdsregimer og aktiv
arbejdsmarkedspolitik 34
VELFÆRDSSTATSREGIMER OG SOCIALPOLITISKE EKSPERI-
MENTER 36 · AKTIV ARBEJDSMARKEDS- OG SOCIALPOLITIK
I DANMARK OG STORBRIANNIEN 43 · KONKLUSION 52

KAPITEL 3. Der skal to til tango: virksomhedsstruktur og aktiv
socialpolitik 56
FORDELENE VED SOCIAL KORPORATISME 58 · DANSKE ARBEJDS-
GIVERORGANISATIONER OG AKTIV ARBEJDSMARKEDSPOLITIK 63 ·
BRITISKE ARBEJDSGIVERORGANISATIONER OG AKTIV SOCIAL-
POLITIK 68 · KONKLUSION 73

KAPITEL 4. Aktiv socialpolitik i Danmark 76
DEN SOCIALDEMOKRATISKE VELFÆRDSSTAT OG UDDANNELSES-
SYSTEMET 77 · ARBEJDSMARKEDSFORHOLD OG VIRKSOMHEDS-
ORGANISATION 79 · ØKONOMISK PRES PÅ DEN DANSKE
VELFÆRDSSTAT 84 · DET POLITISKE MODSVAR – AKTIVE
ARBEJDSMARKEDS- OG SOCIALPOLITISKE REFORMER 86 ·
DANSK AKTIV SOCIALPOLITIK: PROFIL 91 · ARBEJDSGIVERNE
OG AKTIVERINGSDAGSORDENEN 97 · ARBEJDSGIVERDELTAGELSE
OG STATEN 101 · KONKLUSION 105

KAPITEL 5. Aktiv socialpolitik i Storbritannien 108
ET LIBERALT VELFÆRDSREGIME OG JOBTRÆNINGSSYSTEM 109 ·
ARBEJDSMARKEDSFORHOLD OG VIRKSOMHEDSSTRUKTUR I STOR-
BRITANNIEN 111 · ØKONOMISK PRES PÅ DEN BRITISKE
MODEL 115 · DET POLITISKE MODSVAR – REFORMER PÅ
ARBEJDSMARKEDET OG DET SOCIALE OMRÅDE 119 · PORTRÆT
AF STORBRITANNIENS AKTIVE SOCIALPOLITIK 121 ·
ARBEJDSGIVERE OG AKTIVERING 126 · KONKLUSION 130

KAPITEL 6. Aktiv socialpolitik fra virksomhedernes
perspektiv 132
ARBEJDSGIVERNES PRÆFERENCEDANNELSE 135 · EN UNDER-
SØGELSE AF VIRKSOMHEDER OG AKTIV SOCIALPOLITIK I DANMARK
OG STORBRITANNIEN 142 · RESULTATER: DEN BRITISKE
UNDERSØGELSE 144 · DEN DANSKE UNDERSØGELSE 156 ·
KONKLUSION 165

KAPITEL 7. Den aktive socialpolitik og de vises sten 169
VELFÆRDSREFORMER OG ØKONOMISK UDVIKLING 171 ·
VELFÆRDSREFORMER OG SOCIAL INTEGRATION 173 ·
VELFÆRDSREFORMER OG POLITISK LEGITIMITET 175 ·

Litteratur 178

AKTIVERING AF ARBEJDSGIVERNE: SOCIALE REFORMER

Bodil Jensen er 42 år, enlig mor og arbejdsløs, siden hun fødte sin datter for 18 år siden. Bodils grundlæggende uddannelse kan bedst karakteriseres som en katastrofe, der først og fremmest blev præget af stoffer og alkohol. Anette Søndergård Andersen er personalechef i en fremstillingsvirksomhed i det sydlige Jylland tæt på den dansk-tyske grænse. Anette synes, at det danske samfund bør rumme plads også til de udstødte – de langtidsarbejdsløse og kompetencefattige, som på grund af deres begrænsede muligheder for at bidrage til økonomisk vækst meget hurtigt kan blive marginaliserede. Hun lagde mange kræfter i at overbevise sin chef om, at Bodil Jensen skulle have en chance i en tidsbegrænset stilling med offentlig støtte til lønnen. Efter seks måneder blev en mere moden og ædru Bodil, der var indstillet på at ændre sit liv, fastansat.¹

Bodil og Anette hører til blandt spydspidserne i en revolution, som er ved at forandre Europas sociale profil: overgangen til det „aktive“ arbejdsmarked, der sammenkæder arbejdsløshedsstøtte og andre offentlige initiativer for at fremme uddannelse og jobskabelse. I modsætning til passive ordninger, som blot rummer økonomiske incitamenter, sigter de aktive projekter mod at føre de langtidsarbejdsløse tilbage på arbejdsmarkedet ved at kræve, at støttemodtagerne enten søger arbejde eller tager imod uddannelsesstilbud. Dette mantra i de aktuelle velfærdsreformer afviger dernæst fra en traditionel socialpolitik, i og med at det i langt højere grad end tidligere forsøges at inddrage den private sektor i implementeringen af de sociale mål. En række lande har således appelleret til virksomhederne, arbejdsgiverorganisationerne og fagforeninger om at bidrage til, at de langtidsledige – velfærdssamfundets fortabte børn – bliver reintegreret på arbejdsmarkedet i form af fast ansættelse. Disse opfordringer afspejler en udbredt enighed mellem økonomer, embedsmænd og arbejdsmarkedets parter, om at beskæftigelse og træning i private virksomheder er langt mere udbytterigt end tilsvarende initiativer i offentligt regi. Private arbejdsgivere ser ud til at være de økonomiske

troldmænd og alkymister, som i deres konstante bestræbelse på at lave bly til guld gør det muligt at skabe fuld beskæftigelse i et samfund, der også rummer plads til de økonomisk og socialt udstødte.

Nogle virksomhedsledere har umiddelbart reageret positivt på ideen om sociale partnerskaber og de medfølgende pligter og rettigheder. Deres virksomheder oplærer de langtidsarbejdsløse og skaber job for de mentalt og fysisk handicappede på grundlag af filosofien om, at beskæftigelse er en kilde til identitet og mening for selv de mest kompetencefattige medborgere. Virksomhedernes motiver bag denne sociale ansvarsfølelse kan bero på mange forhold: omsorg for fællesskabet, lokalsamfundet, udsigterne til arbejdskraftmangel og virksomhedens renommé og pr-status. Andre virksomhedsledere oplever en modsætning mellem en verden, der på en og samme tid kræver, at de skal være barske konkurrenter på de globale markeder og skabe beskæftigelsesmuligheder for mennesker, der ofte savner de mest elementære færdigheder. Virksomhederne oplever det som et problem, at de bliver bedt om at anlægge et videre socialt perspektiv og at ansætte svage medarbejdere i en situation, hvor der er et begrænset økonomisk spillerum.

Til trods for at arbejdsgiverne er tiltænkt en central rolle under det nye sociale paradigme, ved vi kun meget lidt om, hvilke omstændigheder der er afgørende for, om de vil indgå i sociale partnerskaber med henblik på at integrere langtidsledige og andre marginaliserede grupper på arbejdsmarkedet. Hvornår opfatter virksomhedslederne deltagelsen som en betydningsfuld del af firmaets image? Hvorfor værdsætter nogle ledere aktiv medvirken som et økonomisk aktiv snarere end som et passiv? Velfærdsstaten er under forandring, og arbejdsgiverne får nye opgaver med aktiveringen af sociale klienter. Ikke desto mindre er det yderst begrænset, hvor mange der har beskæftiget sig med, hvordan virksomhederne opfatter og reagerer på disse nye udfordringer.

Tværnationale sammenligninger af, i hvilken grad sådanne programmer er blevet implementeret, fremviser nogle ejendommelige træk, der ikke svarer til en gængs inddeling af velfærdsstaterne. Nogle lande er gået langt i bestræbelserne på at gøre tildelingen af arbejdsløshedsunderstøttelse og andre sociale ydelser mere „aktiv“, dvs. at knytte støtte til aktivitetstræning og beskæftigelsesforanstaltninger frem for en passiv forsørgelse af de arbejdsløse. Andre lande har stort set ignoreret EU's indtrængende opfordringer til at foretage dette socialpolitiske kursskifte. Sammen med Holland og Irland har to af de skandinaviske lande – Danmark og Sverige – taget teten på

dette område, mens Norge – der dog ikke er medlem af EU – og Tyskland har haltet bagefter.

Inddragelsen af arbejdsgiverne i de forskellige lande er også noget anderledes, end man umiddelbart kunne forvente. Med undtagelse af supplerende arbejdsgiverbetalte pensioner og en vis medfinansiering af arbejdsløshedsforsikringen er der ikke tradition for, at danske arbejdsgivere deltager i finansieringen af sociale ydelser. Beskæftigelsesforanstaltninger har været et offentligt anliggende, og gennem en årrække er uddannelse, sundhed, børnepasning og andre sociale ydelser (som i nogle andre lande varetages af private virksomheder) helt overvejende blevet tilvejebragt i offentligt regi. Ikke desto mindre deltager private danske virksomheder i langt højere grad i de nye projekter end tilsvarende britiske virksomheder, der gennem en del år har været involveret i forskellige sociale støtteordninger (Holt, 1998: 12-13; Larsen & Weise, 1999: 61-70; Hasluck, 2000: 4).

Denne bog tager fat i spørgsmålet om, hvad der ligger bag erhvervslivets deltagelse i en aktiv arbejdsmarkeds- og socialpolitik. Jeg vil gerne finde ud af, hvornår virksomhederne når frem til, at det er i deres egen interesse at deltage, og hvorledes de da bestemmer sig for at gøre det. Opgaven består således i at udforske, dels hvordan arbejdsgiverne oplever deres egne interesser, dels hvordan de formulerer deres holdninger til udspil fra det offentlige. Med henblik herpå har jeg undersøgt omfanget af deltagelse og forklaringer herpå i 107 tilfældigt udvalgte virksomheder i Danmark og Storbritannien.

I en lidt videre sammenhæng vil jeg gerne afdække, hvorledes denne nye socialpolitiske teori, som er højt prioriteret i EU, påvirker nationale traditioner. Og omvendt hvordan nationale traditioner, velfærdssystemer og erhvervslivets organisering påvirker implementeringen af socialpolitiske projekter. I det følgende diskuteres det først, hvorledes en aktiv socialpolitik spiller sammen med gængse strategier i velfærdssamfundene. På den ene side kunne man forestille sig, at en fælles europæisk reformbølge udvisker nationalt betingede forskelle i beskæftigelsespolitikken, hvis flertallet af medlemsstaterne i EU ihærdigt forfølger denne nye ide. På den anden side kunne man forestille sig, at spørgsmålet om implementering af en aktiv socialpolitik vil blive besvaret med en idiosynkratisk modstand, der afspejler de institutionelle bindinger og forankringer i landene. Disse spørgsmål har ikke blot akademisk interesse, men vil have vidtrækkende betydning for den fremtidige udvikling af velfærdsstaterne. Mange danske iagttagere overvejer således, om pligten for langtidsledige til at deltage i aktiveringsprojekter vil

underminere den traditionelle skandinaviske betoning af lighed og sociale rettigheder (Abrahamson, 1998; Cox, 1997).

Min sammenligning af de aktiverende socialpolitikker i Storbritannien og Danmark viser dels, at forskellene mellem velfærdsstatskonstruktionerne lever videre på trods af EU's promovering af fælles socialpolitiske mål, dels og ironisk nok, at de socialdemokratiske velfærdsstater er bedst rustede til at implementere projekterne. Det mest overraskende er, at danske virksomheder deltager i sådanne projekter i langt højere grad end britiske firmaer netop på grund af den offentlige sektors bestræbelse på at give denne velfærdsreform en socialdemokratisk iklædning. Danske arbejdsgivere har reageret langt mere positivt på de socialpolitiske udspil end deres britiske kolleger, ikke på grund af frygt for hverken socialdemokratiske politikere eller fagforeningerne, men fordi de har fået flere kontante fordele af projekterne. Beskæftigelsesprojekterne er blevet sammenkædet med andre sociale foranstaltninger, der har sigtet mod at opkvalificere virksomhedernes medarbejdere, at skabe nye kompetente medarbejdere og at skabe nye lavtlønsstillinger for mennesker med nedsat arbejdsevne. Alt i alt ordninger, der dels har lettet lønpresset på virksomhederne, dels har støttet aflønningen af uproduktive job.

De socialdemokratiske velfærdsstater, som i kraft af deres sociale støtteordninger er gået længst i retning af at mindske arbejdskraftens markedsværdi, synes således ikke desto mindre at være nået længst i bestræbelserne på at genskabe arbejdsstyrkens værdi først og fremmest på grund af bestræbelserne på at integrere sociale og økonomiske behov. Hermed sættes lyset på en grundlæggende realitet i de skandinaviske velfærdsstater, som ofte overses i mere populære og stereotype fremstillinger: forpligtelsen til at sørge for arbejdskraft, uddannelse og fuld beskæftigelse modarbejder den effekt, som en høj arbejdsløshedsunderstøttelse ellers kunne have haft (Huber & Stephens, 2001).

Denne analyse rejser dernæst spørgsmålet om, hvordan de forskellige arbejdsgiverorganisationer påvirker arbejdsgivernes opfattelse af den nye socialpolitiske dagsorden. I Danmark er en meget stor del af erhvervslivet forenet i et hierarkisk system med Dansk Arbejdsgiverforening (DA) i toppen. I Storbritannien er organiseringen af erhvervslivet langt mere fragmenteret, og mange sektorer har kun perifer tilknytning til den såkaldte hovedorganisation, The Confederation of British Industries (CBI, Sammenslutningen af Britiske Industrivirksomheder).²

Mange samfundsvidenskabelige forskere har konkluderet, at korporative

brancher, som de kendes i Danmark, har været bedre til opnå støtte fra arbejdsgiverne til kollektive goder, end tilfældet har været i højt fragmenterede, pluralistiske brancher som fx i Storbritannien (Streeck, 1992; Lembruch, 1984).³ Da de korporative grupper repræsenterer en bredere gruppe af arbejdsgivere end de pluralistiske, er de bedre i stand til at fokusere deres medlemmers opmærksomhed om spørgsmål, der har en vidererækkende social og økonomisk betydning. I et historisk perspektiv ser det således ud, som om især korporative arrangementer har medført støtte fra erhvervslivet til sociale projekter (Swank & Martin, 2001). Mange analytikere er dog af den opfattelse, at alle nationale arbejdsgiverorganisationer gennem de seneste år har mistet magt (Kitschelt et al., 1999). Som en konsekvens heraf skulle deres betydning for arbejdsgivernes holdninger til offentlige udspil være på retur.

Den foreliggende analyse demonstrerer, at de danske brancheorganiserede, korporative organisationer i højere grad animerer deres medlemmer til at støtte offentlige socialpolitiske projekter, end organisationerne i Storbritannien. Dette kan i vid udstrækning tilskrives aktiviteten og engagementet i lokalsamfundene. På nationalt niveau har arbejdsgiverorganisationerne ganske vist mistet indflydelse på de kollektive arbejdsmarkedsforhandlinger, der i stedet finder sted i de enkelte sektorer. Ikke desto mindre har både formelle og uformelle grupper og organisationer, som støttes af Dansk Arbejdsgiverforening (DA) og Dansk Industri (DI), fortsat stor betydning for at inddrage arbejdsgiverne i projekterne.

Analysen skitserer også, hvorledes en aktiv socialpolitik kan få betydning for en kommende politisk og økonomisk udvikling. Optimismen bag tidligere tiders eksperimenter i den socialpolitiske guldalder var baseret på troen på, at man kunne levere magiske løsninger på nul-sumskonflikter: Økonomisk vækst og social lighed kunne opnås samtidig. Den aktive arbejdsmarkedspolitik rummer i dag den samme tro og den samme forhåbning – der er måder, hvorpå udstødning som følge af økonomisk vækst kan imødegås, samtidig med at kravene til færdigheder i det postindustrielle samfund imødekommes. Både Danmark og Storbritannien har søgt at designe en aktiv socialpolitik, der ikke falder i fortidens velfærdspolitiske fælder. Men det danske eksperiment har været mest vidtgående i bestræbelsen på at samordne den aktive indsats med de økonomiske krav i det postindustrielle samfund. Den danske bestræbelse har fokuseret på de arbejdsløses økonomiske potentialer, på muligheden for at skabe en ny arbejdskraftressource, på muligheden for at opkvalificere allerede ansatte og

endelig på muligheden for at ansætte mennesker med reduceret arbejdskraft i beskyttede job. I takt med at de brølende halvfemsere er blevet mere tavse, er udsigterne for de langtidsledige dog fortsat usikre. Kun tiden kan vise, om aktiveringspolitikken bliver troldmandens forløsende socialpolitiske slag med stokken, eller om den fader ud som et tamt varietéindslag.

Endelig leverer analysen et bidrag til studiet af og diskussionen om magt og demokrati i Danmark i kraft af diskussionen om den offentlige sektors mulighed for at involvere arbejdsgiverne i dens socialpolitiske bestræbelser. Historisk set har danske beslutningstagere været i stand til at lancere nye velfærdspolitiske initiativer med tilslutning fra både de politiske partier og interesseorganisationerne. De seneste udviklingstræk sætter imidlertid spørgsmålstegn ved mulighederne for at opnå en bred socialpolitisk konsensus. Besparelser og opbremsning af udgifterne til aktivering harmonerer ganske vist godt med den generelle trend. Ikke desto mindre har aktiveringspolitikken dog både været dyr og øget den offentlige sektors omfang, og den har været genstand for megen kritik. Den seneste danske – borgerlige – regering, der kom til magten i efteråret 2001, har da også allerede præsenteret andre prioriteringer og løsningsmodeller end sin forgænger. Analyser og diskussioner af den allerseneste udvikling vil derfor formentlig kun være af begrænset interesse for forståelsen af den længerevarende velfærdspolitiske udvikling. Den blivende værdi af denne analyse beror derfor på dens evne til at give et indblik i den danske regerings evne til at mobilisere arbejdsgivernes støtte til et nyt højt prioriteret socialt projekt. Det aktiverende sociale projekt reflekterer den offentlige sektors evner og muligheder for at implementere nye initiativer med støtte fra erhvervslivet.

For at præcisere sigtet med den følgende analyse vil jeg fremhæve to afgrænsninger. For det første strejfer jeg kun perifert fagforeningernes rolle. Denne relativt store undladelse af de mange betydningsfulde bidrag, som de landsdækkende fagforeninger har bidraget med, skyldes ikke, at jeg undervurderer deres betydning. Især de danske fagforeninger har faktisk været dybt involveret i bestræbelserne på at skabe arbejdsmarkedsreformer. Sigtet bag denne bog har imidlertid været at skildre arbejdsgivernes opfattelser af og engagement i de sociale reformer. Fagforeningerne inddrages derfor kun i kraft af deres – i øvrigt ofte meget betydelige – indflydelse på arbejdsgivernes overvejelser.

For det andet skal det understreges, at det ikke er muligt inden for de foreliggende rammer at analysere arbejdsgivernes „sociale ansvar“ i dets helhed, selv om der er tale om et forskningsfelt, der i de seneste år er

eksploderet, i takt med at arbejdsgiverne har påtaget sig et stigende ansvar både for deres egne medarbejdere og for de socialt udstødt.⁴

AKTIVERINGS- OG SOCIALPOLITISKE EKSPERIMENTER

Gennem det seneste kvarte århundrede er velfærdsstaterne i varierende grader og til forskellige tidspunkter blevet udsat for mærkbare pres i form af stigende arbejdsløshed, økonomisk stagnation, stigende offentlige underskud, demografiske forskydninger samt øgede kapitalbevægelser og udfordringerne fra den internationale udveksling af varer og goder. Alt i alt har disse udfordringer medført, at velfærdsgoderne og rettighederne til at modtage dem er blevet begrænset (Esping-Andersen, 1996; Cable, 1991, Garrett, 1998; Schwartz, 2000b).

Erkendelsen af, at de sociale udgifter løb løbsk samt væksten i den strukturelt betingede arbejdsløshed, har fået velfærdssamfundene til at ændre socialpolitikken og arbejdsmarkedspolitikken profil i en mere „aktiv“ retning.⁵ Det altovervejende mål er, at længerevarende støtte til de ledige skal erstattes med projekter, der sigter mod at føre de ledige tilbage på arbejdsmarkedet efter uddannelse eller støttet jobtræning. Det er blevet hævdet, at denne aktive politik dæmper væksten i antallet af personer, der gennem generationer modtager velfærdsydelse, reducerer den sociale udstødelse, begrænser offentlig gældsættelse og bidrager til en opkvalificering af arbejdskraften (OECD, 1994; Gilbert, 1992; Rhodes, 1997: 71-73; Visser & Hemerijck, 1997; Hemerijck & Manow, 1998; Silver, 1998).

Aktiv arbejdsmarkeds- og socialpolitik forudsætter, at arbejdsgiverne involveres langt mere, end det traditionelt er tilfældet, og dermed også, at de giver afkald på deres gængse roller (Pontusson, 1992; Manow, 1998; Visser & Hemerijck, 1997). Arbejdsgiverne er nøglen til bekæmpelse af arbejdsløsheden, fordi jobtræning med offentlig støtte har langt bedre udsigt til at skabe vedvarende beskæftigelse end jobtræning eller ansættelse i den offentlige sektor (Kongshøj Madsen, 1997: 8-9; J. Martin, 2000: 92; Geyer & Springer, 1998; OECD, 1994). Selv lande som Danmark, hvor det offentlige traditionelt har påtaget sig de sociale pligter, appellerer nu til de private virksomheder om at indgå i de nye offentlig-private partnerskaber (Bach & Kylling, 1997: 6).

Siden den Europæiske Unions topmøde om beskæftigelse i Luxembourg i november 1997 har EU skubbet på for at få medlemsstaterne til at føre

en aktiv social- og arbejdsmarkedspolitik. Udmeldingen har været en formel og abstrakt erklæring. Ikke desto mindre har den rent deklaratorisk ført til imponerende ensartede programformuleringer i forskellige lande (Ferrera et al., 2000). Både Danmark og Storbritannien fulgte op på EU's udmeldinger. Selv om de danske initiativer er blevet karakteriseret som et socialdemokratisk projekt (Torfing, 1999: 17-20; Green-Pedersen et al., 2001), er de officielle redegørelser ikke desto mindre ret ensartede.

I begge landes rapporter til kommissionen i 1999 blev det således fremhævet, at de arbejdsløse skulle føres hurtigt tilbage på arbejdsmarkedet (normalt inden for seks måneder for ungdomsarbejdsløse og inden for 12 måneder for langtidsledige). Begge lande ønskede, at arbejdsgiverne skulle spille en større rolle i forbindelse med uddannelse og jobtræning for de udstødte. Begge lande udtrykte dernæst håb om, at arbejdsgiverne ville bidrage med at skabe flere beskæftigelses- og uddannelsesmuligheder ved at åbne døren for jobtræningsprogrammer for unge og langtidsledige. Selv om Danmark bruger flere ressourcer til aktive og passive arbejdsmarkedssforanstaltninger end Storbritannien, er de offentlige tilskud til ansættelse af ledige i understøttede job dog stort set de samme – nemlig 50 pct. af lønnen (Westergaard-Nielsen, 2001: 9).

Til trods for disse ligheder har arbejdsgivernes deltagelse været ret forskellig i Danmark og Storbritannien. Ifølge den foreliggende analyse deltog 68 pct. af de danske arbejdsgivere i aktiveringsprojekterne, mens kun 40 pct. af de britiske gav udtryk for, at de havde til hensigt at deltage, og i sidste instans undlod mange at følge op på hensigtserklæringerne om at skabe beskæftigelsesjob.⁶ Spørgsmålet er derfor, hvilke faktorer der motiverer arbejdsgiverne til at deltage.

Jeg diskuterer og analyserer to generelle strukturelle forhold, som på forskellig vis kan være afgørende for erhvervslivets engagement. Herunder drøfter jeg spørgsmålet om, hvorvidt de socialdemokratiske velfærdsregimers historisk funderede evne til at mobilisere arbejdsgiverstøtte til socialpolitiske tiltag kan forklare, at arbejdsgivernes deltagelse er større i Danmark end i Storbritannien. Tilsvarende diskuterer jeg, om de danske arbejdsgiverforeninger har bedre forudsætninger end deres britiske modparter til at skabe opbakning bag kollektive socialpolitiske målsætninger.

Jeg fremlægger resultaterne af et studie af 107 tilfældigt udvalgte danske og engelske virksomheders deltagelse i aktiveringspolitikken. Med henblik på at klarlægge arbejdsgivernes deltagelse i sociale programmer, der retter sig mod langtidsledige og udstødte (den afhængige variabel), analyserer

jeg de økonomiske og institutionelle determinanter bag virksomhedernes adfærd. Denne analyse på virksomhedsniveauet gør det muligt at analysere variationer både *inden for* og *mellem* lande. Den gør det muligt at skønne over, hvorvidt forskelle mellem velfærdsstatsregimer og organiseringen af arbejdsgiverne (jf. ovenfor) skaber fundamentalt forskellige incitamenter og vilkår for formuleringen af interesserne.

Med udgangspunkt i disse analyser drøfter jeg også levedygtigheden af både velfærdsstaterne og de nationalt baserede arbejdsgiverorganisationer i en tid, hvor både globaliseringen og den europæiske integration truer med at underminere nationale forskelle. Som det vil fremgå af det følgende, har analysen implikationer for en række centrale samfundsvidenskabelige problemstillinger, herunder spørgsmålene om de forskellige velfærdsstatsregimers mulighed for at forny sig, om fordelene ved en korporativ interesserepræsentation og endelig om de processer, hvorigennem arbejdsgiverne formulerer deres politiske ønsker.

VELFÆRDSSTATSREGIMER, ARBEJDSGIVERE OG AKTIVERINGSPOLITIK

Et af de centrale spørgsmål i denne bog er, om forskellene mellem de forskellige regimer kan forklare de tværnationale variationer i arbejdsgivernes deltagelse i aktiveringspolitikken. En af grundene til, at danske arbejdsgivere deltager mere end deres britiske kolleger, kan således være, at de danske projekter indebærer de største økonomiske fordele for virksomhederne.

Velfærdsstatsregimer kan grupperes i tre (eller fire) brede kategorier, som hver rummer deres egen selvforstærkende stiafhængighed. Kernen i den „liberale velfærdsstat“ (som repræsenteres af Storbritannien) består hovedsageligt i bistand, der ydes i forhold til dokumenterede behov, og kun i mindre udstrækning af generelle støtteordninger. Den „socialdemokratiske velfærdsstat“ (og for alle praktiske formål det „skandinaviske“ regime, sådan som vi ser det i Danmark) beror på statsstøtte og tildeler ydelserne på grundlag af borgernes sociale rettigheder. Den „korporative velfærdsstat“ (som fx Tyskland) er baseret på forsikringsordninger, der omfatter arbejdsstyrkens kernegrupper, hvilket muliggør, at kollektive arrangementer kan erstatte markedsløsninger, samtidig med at individuelle forskelle kan opretholdes (Esping-Andersen, 1990; Castles, 1993). Traditionelt har socialdemokratiske og korporative stater ydet størst støtte til social forsorg i al almindelighed og til opkvalificering af arbejdskraften i særdeleshed (Huber & Stephens,

1998; Swank, 2001). Dernæst har de socialdemokratiske velfærdsstater været mere tilbøjelige til at intervenere i markedsøkonomien end mere liberalistiske regimer.⁷ Hertil kommer, at arbejdsgiverne i sådanne regulerede markedsøkonomier betragter arbejdskraftens sociale rettigheder og høje faglige kvalifikationer som afgørende betingelser for en velfungerende økonomi (Estevez-Abe et al., 2001).

Nogle forskere mener dog, at forskellene mellem velfærdsregimerne i dag er ved at smuldre, fordi de er udsat for et stærkt pres i retning af konvergens. Globalisering, EU-fastlagte politikker og økonomiske problemer kan ifølge denne opfattelse føre til større tværnational ensartethed. Dette pres i retning af en konvergerende udvikling sætter spørgsmålstegn ved levedygtigheden af specifikke nationale velfærds karakteristika. I 1980'erne kom tilskyndelsen til konvergens fra velfærdsstaternes finansielle problemer. De omkostningstunge velfærdsstater ville blive tvunget til at træde nogle skridt tilbage og ville dermed komme på linje med andre mere ydmyge lande (Pierson, 1994).

I 1990'erne kom presset fra en ny retning – nemlig fra den topstyrede idespredning fra den Europæiske Union. Ideen om aktive arbejdsmarkeds- og socialpolitikker blev massivt støttet af EU. Derfor er i det mindste forestillingerne om den aktive velfærdsstat stort set identiske på tværs af landegrænser. Disse arbejdsmarkeds- og socialpolitiske forandringer er blevet karakteriseret dels som elementer i en større progressiv reformbevægelse (Campbell & Pedersen, 2001), dels som led i en afregulering af offentlig serviceproduktion (Schwartz, 2001b). I flere henseender trækker de dog på traditionerne fra de enkelte velfærdsstater (Pontusson, 1997). Spørgsmålet er, om den tilsyneladende begrebsmæssige kongruens også vil føre til formuleringen af ensartede nationale politikker. Det har således været karakteristisk for de socialdemokratiske velfærdsstater, at bekæmpelse af arbejdsløshed er sket ved offentlige beskæftigelsesprojekter, og at socialpolitiske foranstaltninger har været gennemført i offentligt frem for i privat regi. I og med at private arbejdsgivere får til opgave at implementere sociale projekter, og i og med at ansættelse og uddannelse i den private sektor får førsteprioritet på bekostning af den offentlige sektor, er det indlysende, at den aktive arbejdsmarkeds- og socialpolitik afviger markant fra de traditionelle kendetegn i de socialdemokratiske velfærdsstater. Den radikale omstrukturering, der følger af aktiveringspolitikken, sætter spørgsmålstegn ved de gængse antagelser om regime- og statsformer; nemlig at fortidens kanoniseringer forudsiger og binder fremtiden.

Den foreliggende analyse peger på, at nationale karakteristika fortsat gør sig gældende, og at variationerne i den nærmere udformning af politikken har betydning for arbejdsgivernes støtte og deltagelse i de sociale programmer. Trods den fælles idemæssige baggrund hænger den danske strategi bedre sammen med virksomhedernes behov for at få efteruddannet og opkvalificeret arbejdskraften end den engelske. I jobrotationsordninger kan de danske virksomheder således sende deres ansatte på uddannelseskurser og midlertidigt erstatte dem med ledige. Hermed får de ledige erhvervs erfaring, samtidig med at den samlede arbejdskraft opkvalificeres. Fortalerne for denne strategi har da også promoveret den som et middel til at afbøde fremtidig økonomiske problemer i form af arbejdskraftmangel.

I sammenligning hermed ser det ud til, at de britiske New Deal-planer kun har bidraget lidt til landets notoriske mangel på kvalificeret arbejdskraft. Bedømt efter EU-standarder er de britiske arbejdsmarkedsuddannelser bemærkelsesværdigt utilstrækkelige (King, 1997; Wood, 2001). Til trods for at Labour historisk har prioriteret uddannelse, fulgte Tony Blair blot traditionen fra de konservative (og dermed den liberale velfærdstradition), der prioriterede frivillighed, trangsbestemte ydelser og små forandringer. Blair var måske hæmmet af de begrænsninger i det politiske råderum, der fulgte af globaliseringen og af Thatchers politiske indgreb over for industrien, eller måske var han blot et offer for Labours egne fejlskøn. Under alle omstændigheder førte New Deal-dagsordenen ikke til et brud med de forudgående år (Wickham-Jones, 1997).

Selv om understøttelsessatserne var ret ensartede i de to lande, var målgrupperne lidt forskellige. I overensstemmelse med den skandinaviske tradition omfatter den danske arbejdsmarkedspolitik således en meget bred og varieret gruppe. De britiske New Deal-politikker har sigtet snævert på langtidsledige og ungdomsarbejdsløse, mens de danske politikker har omfattet alle med nedsat arbejdsevne, uanset om de har været ledige eller ej. Selv om betingelserne for at få et beskyttet job er ret klare og ufravigelige, har virksomhederne kunnet benytte projekterne til fordel for ansatte med nedsat arbejdsevne. Det har således i Danmark været muligt at overvinde de problemer, der rejses af længevarende fravær, og at undgå fyringer af fastansatte, der ville være blevet afskediget uden disse ordninger.

Disse policy-forskelle har ført til forskellige reaktioner og svar fra danske og britiske arbejdsgivere. Mens 53 pct. af de britiske arbejdsgivere var af den opfattelse, at deres behov for højtuddannet arbejdskraft gjorde det umuligt at deltage i programmerne, havde kun 36 pct. af de danske arbejdsgivere de

samme reservationer. I begge lande var manglen på arbejdskraft et problem, og arbejdsløsheden var relativt lav. I min undersøgelse opgav kun 20 pct. af de danske og 28 pct. af de britiske virksomheder, at de ikke søgte efter nye ansatte.⁸ Ikke desto mindre var det dog først og fremmest de danske virksomheder, der så aktiveringspolitikken som et bidrag til løsningen af deres efterspørgsel efter arbejdskraft, således i Danmark 31 pct. mod 22 pct. af de britiske virksomheder. Mens antallet af ledige stillinger i Danmark faldt, i takt med at politikken blev implementeret, hvad der kan være et indicium på, at aktiveringspolitikken honorerede nogle behov for arbejdsgiverne, forblev andelen af ubesatte stillinger uforandret i Storbritannien (OECD, 2001).

Mens 50 pct. af de danske arbejdsgivere mente, at programmerne repræsenterede et radikalt nybrud, var de fleste britiske kolleger af den opfattelse, at New Deal var gammel vin på nye flasker. Kun 13 pct. syntes, at der var blevet sat en ny dagsorden. I Danmark var det kun 14 pct. af virksomhederne, der begrænsede ordningerne til at tilbyde beskyttede job til deres egne ansatte. Ganske vist fokuserede de oprindeligt på deres egne ansatte, men herefter rettede de blikket udad mod en bredere ansøgerskare.

Programmernes muligheder for at bidrage til økonomisk vækst har således stor betydning for virksomhedernes engagement og deltagelse. Virksomhederne er tilsyneladende mere villige til at deltage, når de tror, at programmerne kan bidrage med et økonomisk løft for dem selv (jf. også Mares, 2001; Estevez-Abe et al., 2001). Denne synsvinkel bidrager således med en partiel forklaring på, hvorfor virksomheder i et samfund, der ikke har en historisk tradition for et privat engagement i arbejdsmarkeds- og socialpolitikken, optræder som mere aktive medspillere end deres søsterorganisationer i et land, der længe har haft denne tradition for aktiv medvirken.

K O R P O R A T I V E F O R E N I N G E R , A R B E J D S G I V E R E O G D E N A K T I V E A R B E J D S M A R K E D S - O G S O C I A L P O L I T I K

I denne bog rejses spørgsmålet, om den højere grad af koordination mellem virksomhederne, som karakteriserer korporative systemer, også fører til større støtte fra virksomhederne til sociale initiativer, end tilfældet er i pluralistiske systemer. Grunden til, at danske virksomheder medvirker i højere grad end britiske virksomheder, kunne således også være, at de danske er bedst rustede til både at overleve markedsmæssigt forårsagede

fragmenteringstendenser og til at fokusere medlemmernes opmærksomhed på fordelene ved en aktiv socialpolitik.

Organisationer i korporative systemer er karakteriseret ved, at kun et fåtal af dem har eneret på at repræsentere medlemmerne, at de er funktionelt differentierede, hierarkisk ordnede og ofte med tvungent medlemskab. Omvendt er pluralistiske systemer karakteriseret ved, at et ubegrænset antal organisationer konkurrerer om medlemmerne, at de har overlappende opgavevaretagelse, at de ikke er hierarkisk ordnede, og at de sjældent eller aldrig er baseret på tvungent medlemskab. Mens den klare arbejdsdeling således afholder korporative organisationer fra at konkurrere med hinanden, vil der være flere forskellige pluralistiske organisationer, som repræsenterer de samme interesser, og som indbyrdes kæmper om magten.

Det er blevet sagt, at organisationer i korporative systemer i højere grad end i pluralistiske systemer varetager deres medlemmers kollektive økonomiske og sociale mål (Lembruch, 1984). Korporatisme fører til udviklingen af et langtidsperspektiv på løsningen af sociale problemer og bevirker dermed, at virksomhederne anerkender behovet for social bistand og investeringer i menneskelig kapital. Ifølge den konventionelle visdom bekæmper stærke virksomheder ganske vist sociale reformer (Castles, 1978), men den korporative logik fører på den anden side til, at der skabes en positiv holdning til en omfattende universalistisk velfærdsstat (Streeck, 1992; Swank & Martin, 2001). Det har derfor været en yderligere ambition bag denne analyse at undersøge betydningen af forskellige institutionelle arrangementer for virksomhedernes støtte til velfærdsstaten.

Selv om det normalt er blevet antaget, at korporative systemer historisk har bevist deres overlegenhed, mener mange iagttagere dog, at de korporative arbejdsmarkedsorganisationer gennem de seneste år har mistet magt. Teknologiske innovationer og ændringer af produktionsvilkårene har medført, at en række ufaglærte job er forsvundet, hvorved der er kommet en skarp kløft mellem højt og lavt uddannede. Konsekvensen er blevet, at det er blevet vanskeligere at træffe aftaler om bredere kollektive overenskomster. Sideløbende hermed har den europæiske integration betydet, at en række sager er blevet gjort til overnationale anliggender, med den konsekvens at de rent nationale sammenslutningers indflydelse er blevet reduceret (Kitschelt et al., 1999; Streeck & Schmitter, 1991; se dog også Wallerstein et al., 1997). Dansk Arbejdsgiverforening (DA) skar således ned på antallet af sekretariatsmedarbejdere, da indgåelsen af kollektive overenskomster blev lagt ud til medlemsorganisationerne (Due et al., 1994). I Storbritannien

blev indflydelsen for den landsdækkende paraplyorganisation for arbejdsgiverne, CBI, alvorligt reduceret af Margaret Thatcher, som ironisk nok søgte at stække indflydelsen fra både de organiserede lønmodtagere og arbejdsgivere.

Svækkelse af de landsdækkende erhvervsorganisationer rejser en række spørgsmål om arbejdsgiverne og socialpolitikken. Hvor stor betydning har de landsdækkende organisationer for arbejdsgivernes syn på offentlig politik og velfærdsstaten, og hvorledes kan den påståede ændring af arbejdsgivernes indflydelsesmuligheder ændre synet på de korporative samarbejdsrelationer? Hvis de landsdækkende organisationer er på vej ned ad bakke, kan den historisk betingede sammenhæng mellem korporatisme og velfærdsstaten også være på retur. Spørgsmålene er derfor, om foreninger i korporative systemer fortsat er betydningsfulde for medlemmernes holdninger, og om man stadig kan finde forskelle mellem korporative og pluralistiske systemer.

De analyser, der præsenteres i det følgende, peger på, at de danske arbejdsgiverforeninger trods de udfordringer, som også de har oplevet, fortsat har haft afgørende betydning for at involvere virksomhederne i den aktive arbejdsmarkedspolitik. I begge lande er de landsdækkende organisationers status blevet anfægtet, men de danske organisationer har med større held forsvaret deres domæne end deres engelske søsterorganisationer. Fortalere for den nye aktiveringspolitik appellerede både i Danmark og Storbritannien til organisationernes støtte, og i begge lande blev resultatet en i det mindste erklæret tilslutning til projektet. I sidste instans viste det sig dog, at den danske hovedorganisation blev langt mere betydningsfuld end den engelske pluralistiske organisation. Mens 31 pct. af de danske arbejdsgivere således anførte, at deres organisation var den væsentligste kilde til information om arbejdsmarkedsforhold og personalepolitik, var det kun tilfældet for 14 pct. af de engelske virksomheder. For 29 pct. af de danske virksomheder var offentlige institutioner den væsentligste informationskilde, og for mange af dem var deres egen organisation den næstvigtigste kilde. Til sammenligning pegede 30 pct. af de britiske virksomheder på fagblade og nyhedsbreve, mens det kun var tilfældet for fire pct. af de danske virksomheder.

Både bevidst og ubevidst har offentlige myndigheder haft væsentlig betydning for, at det er lykkedes at fastholde organisationernes interesse i social- og arbejdsmarkedspolitikken. Den danske regering offentliggjorde forskellige initiativer, som både skabte tilslutning fra virksomhederne, og som animerede organisationerne til at tage aktivt del i projektet. Og

embedsmænd i centraladministrationen bestræbte sig på at skabe korporative socialpolitiske fora af samme art som på arbejdsmarkedet. Der blev således oprettet nye kommunale stillingskategorier som virksomhedskon-sulenter, der skulle fungere som bindeled til virksomhederne. Samtidig med denne bestræbelse på at skabe nye samarbejdsrelationer på de lokale arbejdsmarkeder forsøgte aktiverings fortalere i Socialministeriet at etablere både regionale og landsdækkende net af aktiveringsvirksomheder. Både arbejdsgiverforeningen og Dansk Industri opfattede disse tiltag som angreb på deres autonomi, og ironisk nok blev resultatet af udspillet over for virksomhederne, at begge organisationer intensiverede deres indsats på aktiveringsområdet for at bevare deres eksistensberettigelse. Det er således et paradoks, at DA's socialpolitiske engagement voksede på et tidspunkt, da foreningens indflydelse blev stækket. DA gjorde socialpolitikken til en af sine fornyelsespolitikker og blev yderligere tilskyndet hertil på grund af Socialministeriets frierier til foreningens medlemmer.

Selv om også britiske aktiverings fortalere anmodede om støtte fra sammenslutningen af britiske industrivirksomheder (CBI), rettede de dog langt flere forespørgsler uden om de traditionelle arbejdsgiversammenslutninger. Og Blair-regeringen skabte uden om CBI en New Deal Task Force baseret på arbejdsgiverdeltagelse, som skulle rådgive regeringen om regeringstiltag og om måder, hvorpå virksomhederne kunne inddrages. Regeringen skabte også en række landsdækkende netværk, som bestod af lokale arbejdsgivere, og som skulle skabe lokale initiativer og sørge for at få virksomhederne inddraget. I Storbritannien udtrykte CBI ikke en tilsvarende frygt for, at dets kompetence blev truet af regeringens forhandlinger med virksomhederne.

En stor del af de britiske bestræbelser gik andre veje end at opbygge netværk. I overensstemmelse med en liberal tradition søgte de britiske beslutningstagere i stedet at appellere til de enkelte virksomheder ved hjælp af markeds mæssige mekanismer og en tilpasning af de ledige til virksomhedernes ønsker. I modsætning til Danmark blev størstedelen af implementeringen overdraget til mellemmand i den private sektor, som regeringen mente bedre kunne vurdere virksomhedernes behov. Tanken var, at de private jobformidlingsfirmaer skulle gøre de ledige „jobparate“ specielt i kraft af en opkvalificering af deres personlige og sociale færdigheder og herefter få dem ansat i private firmaer. Man søgte også at give den offentlige sektor en profil, der svarede til de private jobformidlere. Arbejdsformidlingen (The Employment Service's Large Organizational

Unit) tilbød fx at være „jobbogholder“ for virksomhederne og at overtage ansvaret for at besætte vikariater med ledige.

Disse iagttagelser peger på, at korporatismen fortsat spiller en rolle. I hvert fald har Arbejdsgiverforeningen i Danmark fortsat større betydning for virksomhedernes opfattelse af sociale projekter end deres pluralistiske engelske søsterorganisationer. Selv om de har tabt terræn, når det drejer sig om lønforhandlinger, har de fortsat betydning for medlemmernes virkelighedsopfattelse.

To forhold bør dog understreges. For det første er korporative diskussionsfora muligvis mest betydningsfulde på det lokale niveau. De decentrale og/eller uformelle aktiviteter, der støttes af foreningerne, ser ud til at have større betydning for virksomhedernes stigende opmærksomhed på det sociale ansvar end foreningernes formelle udmeldinger. Den større deltagelse i projekterne i Danmark skyldes derfor formentlig også, at arbejdsgiverorganisationerne er organiseret på en anden måde end i Storbritannien. Korporatisme betyder mindre for gruppernes formelle input til beslutningsprocessen end for dannelsen af netværk, hvor virksomheder og lokale fagforeninger indgår i samarbejde med statslige myndigheder (jf. Martin, 1995; Nørgaard, 1999; Haahr & Winter, 1996; Mailand, 2000).

For det andet understreger analysen af danske og britiske forhold den betydning, statens strategier har for arbejdsgiverorganisationernes trivsel og relevans (Martin, 1991; 1994; 2000). Selv om der er en tilbøjelighed til at betragte korporative institutioner som evighedsmaskiner, når de først er blevet etableret, må sociale pagter ikke desto mindre til stadighed genforhandles (Thelen, 2001). Og staterne spiller en afgørende rolle for fornyelsen og overlevelsesmulighederne for de nationale korporative institutioner.

P O L I C Y - R E G I M E R , V I R K S O M H E D S O R G A N I - S A T I O N E R O G V I R K S O M H E D S P R Æ F E R E N C E R

I sidste instans beror aktiveringspolitikens succes på, om det lykkes at få virksomhederne til at spille med. Denne fremstilling diskuterer derfor også, hvad der ligger bag virksomhedernes præferencer for socialpolitiske initiativer, og hvordan disse forhold kan variere på tværs af regimer og forskellige former for organisering af erhvervslivet. I den forbindelse benytter jeg data fra interviews med enkelte virksomheder som grundlag for vurderingen af både betingelserne for, at virksomhederne beslutter sig for at deltage i implementeringen, og for klarlæggelsen af, hvordan virksom-

hederne når frem til denne beslutning. Jeg diskuterer såvel de økonomiske som de institutionelle variabler, der har betydning for deltagelsen, og jeg undersøger, på hvilke måder disse forhold varierer i de to lande. Det er på denne baggrund muligt at vurdere, om forskellige velfærdsregimer og forskellige former for interesseorganisering er forbundet med fundamentalt forskellige incitamenter og processer.

Litteraturen om virksomhedernes præferencedannelse (og deres deltagelse) er polariseret mellem dem, der mener, at virksomhedernes og branchens økonomiske karakteristika determinerer virksomhedernes præferencedannelse, og dem, der mener, at også institutionelle forhold har betydning for præferencedannelsen, selv inden for erhvervslivet. Analytikere med det førstnævnte udgangspunkt undersøger sammenhænge mellem en virksomheds økonomiske karakteristika (fx størrelse, specialisering, lønniveau, eksportandel, profirate og organisationsprocent) og dens policy-præferencer. Teoretikere med det sidstnævnte udgangspunkt kan godt være enige i, at økonomiske faktorer er betydningsfulde, men de undersøger også, hvorledes den institutionelle kontekst påvirker præferencedannelsen.

Adskillige former for institutioner påvirker arbejdsgivernes tanker vedrørende offentlig politik. Virksomhedens egne interne strukturer kan således spille en rolle for arbejdsgivernes præferencedannelse. Firmaer, der har opbygget særlige kontaktheder til den offentlige sektor, eller som har store personaleafdelinger, kan således formulere en anden politik end virksomheder, der ikke kan trække på en intern ekspertise i offentlig politik. Eksterne institutionelle strukturer som fx nationale erhvervsorganisationer kan også have betydning. Virksomheder, der står uden for sådanne sammenslutninger, kan i mindre grad blive orienteret om nye ideer og vil måske dermed være mindre villige end medlemmerne af organisationerne til at deltage.

Tilhængerne af det institutionelle perspektiv må tage stilling til, hvilke institutioner der er mest betydningsfulde for arbejdsgivernes interessekalkuler. Store dele af litteraturen om komparativ politisk økonomi går således ud fra, at virksomhederne i det væsentlige definerer deres interesser i overensstemmelse med udmeldingerne fra de landsdækkende arbejdsgiverforeninger. I stigende grad diskuteres det dog nu, om globaliseringen fragmenterer arbejdsgivernes kollektive identitet med den konsekvens, at de snarere giver udtryk for virksomhedsspecifikke politiske behov og holdninger. Hvis det er tilfældet, må man forvente, at virksomhedernes egen organisering har størst betydning for præferencedannelsen. Hvis det i modsat fald er de

nationale institutionelle strukturer, der påvirker arbejdsgivernes opfattelse af deres interesser, må man forvente, at de afgørende variabler og processer varierer mellem landene.

Analysen af virksomhedernes deltagelse støtter opfattelsen af, at både økonomiske og institutionelle forhold er vigtige, men fører også til den iagttagelse, at gruppen af forklarende faktorer er forskellig i Danmark og Storbritannien. Dermed peges der på, at regimeforskelle og forskelle i erhvervsorganisation spiller en rolle for de enkelte virksomheders deltagelse i aktiveringspolitik.

For det første betød arven fra henholdsvis et socialdemokratisk og et liberalt velfærdsregime, at planerne fik en substantielt forskellig udformning. Det er derfor ikke overraskende, at det var forskellige typer virksomheder, der deltog i de to lande, og at de gjorde det af forskellige grunde. I Storbritannien var tre af de økonomiske variabler betydningsfulde: salg til den offentlige sektor, andelen af ufaglærte arbejdere og firmaets omsætning.⁹

Disse resultater peger på, at det hovedsageligt var virksomheder med den lavest kvalificerede arbejdsstyrke, der deltog, og at de hovedsageligt blev motiveret af ønsket om at få adgang til den billige og stærkt subsidierede arbejdskraft. Dernæst blev virksomheder med et stort salg til den offentlige sektor motiveret af politiske overvejelser. Ingen af disse resultater er overraskende i et velfærdssamfund, hvor aktiveringspolitikken hovedsageligt omfatter en marginal gruppe og kun har lille sammenhæng med videre uddannelsesbehov, og hvor virksomhederne må opfatte initiativerne som udtryk for filantropi eller som et politisk projekt snarere end som et bidrag til deres eget behov for en kvalificeret arbejdsstyrke.

I Danmark, hvor den socialdemokratiske arv førte til en helt anden udformning af politikken, blev andre typer virksomheder involveret. Tre af de uafhængige økonomiske variabler var statistisk signifikante: omsætningen, andelen af ufaglærte funktionærer og lønniveau.¹⁰

Danske virksomheder, der beskæftigede arbejdere med varierende kvalifikationer opnåede fordele ved at deltage, og tilsyneladende deltog virksomhederne ikke på grund af politiske overvejelser. Mange firmaer opfattede aktivering som et instrument, der kunne hjælpe dem til at opkvalificere deres medarbejdere, og som et middel til at afværge arbejdskraftmangel. Sammenlignet hermed var engelske virksomheder mere tilbøjelige til at deltage af politiske grunde og generelt mindre optimistiske med hensyn til aktiveringspolitikens samfundsøkonomiske potentiale. Det kan måske forekomme ejendommeligt at argumentere for, at især engelske virksom-

heder med et lavt uddannelsesniveau blev motiveret af udsigten til billig arbejdskraft, i betragtning af at lønniveauet tilsyneladende havde større forklaringskraft i Danmark end i Storbritannien. Billedet kompliceres dog af, at politiske ræsonnementer fik nogle britiske virksomheder med et højt lønniveau til at deltage.

Forskellen mellem korporative og pluralistiske systemer har også betydning for, hvorledes arbejdsgiverne indhenter information om aktiveringsmulighederne. I Danmark var firmaer, der var medlem af en organisation, langt mere tilbøjelige til at deltage, end virksomheder, der ikke var medlemmer, mens personaleafdelingens størrelse ikke spillede nogen rolle.¹¹ I modsætning hertil var britiske firmaer mere tilbøjelige til at deltage, når de havde store personaleafdelinger. Britiske firmaer med en institutionaliseret intern policy-ekspertise i form af en stor personaleafdeling var statistisk set mest tilbøjelige til at deltage.¹² De institutionelle kanaler, som virksomhederne benytter sig af, er således vidt forskellige i de to lande.

K O N K L U S I O N

Afslutningsvis skal aktiveringserfaringernes implikationer for fremtidige økonomiske, sociale og politiske initiativer drøftes. De danske bestræbelser har søgt at forene hensynene til fleksibilitet, faglig opkvalificering og produktivitet samt tryghed i aktiveringspolitikken (jf. Kongshøj Madsen, 2000) og synes ved første øjekast at rumme fordele for både de ledige og arbejdsgiverne. Det er dog for tidligt at spørge om, hvorvidt den socialdemokratiske models komparative styrke i formuleringen af *trade-offs* mellem lighed, fairness og vækst også kan bestå under nye socialpolitiske vilkår. Den jobskabende aktiveringspolitik fik i begge lande en saltvandsindsprøjtning af den økonomiske højkonjunktur i 1990'erne, da både Danmark og Storbritannien havde mangel på arbejdskraft. De danske initiativer var i denne vækstperiode mere gunstige for virksomhedernes efterspørgsel efter kvalificeret arbejdskraft end de engelske. Den økonomiske opbremsning vil dog i begge lande kunne formindske ordningernes attraktion, fordi højere arbejdsløshed reducerer behovet for at efterspørge nye former for arbejdskraft.

Aktiveringsekspperimentet kan også få betydning for kommende overvejelser om velfærdsreformer. I Danmark søgte man at undgå klassiske fejl og fælder i den socialdemokratiske velfærdspolitik i form af en ekspansion af den offentlige arbejdsstyrke og satsede i stedet på nye lavtlønsjob, der

matchede arbejdskraftens reelle kvalifikationer. Spørgsmålet er dog, om der i stedet blev skabt nye fælder ved dette policy-skift. De nye job kan få undergravende økonomiske og sociale konsekvenser, hvis de blot erstatter normale stillinger, eller hvis ledige bliver ansat med jobtilskud, selv om de ville være blevet ansat under alle omstændigheder. Medmindre disse job resulterer i et reelt økonomisk afkast, vil de samtidig kunne indbyde til paradeforestillinger, der kun i ringe grad bidrager økonomisk til samfundet, og som heller ikke er tilfredsstillende for de ansatte. Skeptiske fagforeningsfolk har været tilbøjelige til at betragte aktiveringsjobbene som et angreb på arbejderbevægelsens prerogativer (LO). Der har også været kritiske røster fremme om, at der blev ofret for lidt opmærksomhed på spændingen mellem aktiveringskravene og de lediges sociale rettigheder (Abrahamson, 1998; Cox, 1997). Og endelig har indvandringen skabt særlige og uløste problemer, da „nydanskerne“ har langt flere sociale problemer og i langt højere grad står uden tilknytning til arbejdsmarkedet end etniske skandinaver. Begge lande har søgt at øge succesraten ved at udstrække ordningerne til at omfatte andre end de allersvageste. Spørgsmålet er derudover, hvilke forpligtelser man kan pålægge dem, der simpelthen er for svage til at kunne bidrage med et økonomisk afkast.

Endelig har udlægning af velfærdopgaver til det lokale niveau eller til den private sektor været en del af en bestræbelse på at styrke velfærdssamfundets legitimitet. Danmark var således begyndt at få problemer med at finde løsninger, der på et og samme tidspunkt kunne imødekomme industriens og borgernes behov og rettigheder. Løsningen i Danmark blev at flytte ansvar og drift til andre arenaer – til kommunale og regionale enheder i en omfattende decentraliseringsbølge og også til private udbydere (Fridberg, 1997). Disse decentraliserings- og privatiseringsbestrebelsers, som arbejdsgiverstrategien var en del af, hævdes at have gjort velfærdsstaten mere fleksibel, orienteret mod individuelle løsninger og samtidig mere effektiv.

Decentraliseringen har dog ført til betydelige regionale forskelle, der måske vil kunne rejse nye spørgsmål om velfærdsstatens legitimitet. Der består også en fare for, at den imødekommelse af virksomhederne, der er sket for at sikre deres deltagelse, kan komme i strid med andre hensyn og mål. Arbejdsgiverne bliver på en og samme gang opfordret til at profitmaksimere og agere socialt ansvarligt. Det kan være vanskeligt at forene disse roller, når de lediges behov skal tilgodeses. Den nærmere udformning af mål og aktiviteter beror på politiske nødvendigheder. De negative konsekvenser

kan dog være særligt akutte, når implementeringen beror på aktører uden for den offentlige sektor.

De følgende kapitler drøfter disse spørgsmål og præsenterer bogens grundlæggende argumenter. I kapitel 2 diskuteres betydningen af forskellige typer velfærdssamfund for aktiveringseksperimenter, og hvorledes den afledte udformning af den nærmere policy påvirker arbejdsgivernes deltagelse. I kapitel 3 analyseres betydningen af forskellige former for arbejdsgiverorganisationer for erhvervslivets engagement i nye sociale initiativer. Kapitel 4 og 5 præsenterer det empiriske materiale med henblik på at underbygge de teoretiske argumenter, der tidligere er blevet fremført. Herunder redegøres for, hvordan aktiveringseksperimenterne kom på de politiske dagsordener i Danmark og Storbritannien. I den sammenhæng drøftes betydningen af makroøkonomiske motiver, den institutionelle kontekst og arbejdsgivernes meget forskellige rolle i processen. Kapitel 6 viser, hvordan regimeforskelle og mønstre i virksomhedernes organisation påvirker arbejdsgivernes opfattelse af deres interesser i socialpolitik på virksomhedsniveau. Kapitel 7 rummer konklusionen i form af en diskussion af de økonomiske, sociale og politiske forgreninger, som aktiveringspolitikken indebærer.

NOTER

- 1 Bodil og Anette er opdigtede eksempler.
- 2 Samfundsforskere er uenige om, hvorvidt der var korporatisme i Storbritannien i 1960'erne. Alle er dog enige om, at Margaret Thatchers angreb på arbejdsmarkedsorganisationerne har ført til et mere pluralistisk system.
- 3 Termen „pluralisme“ er blevet benyttet til at beskrive de organisatoriske kendetegn for sammenslutninger af arbejdsgivere og ansatte, de mekanismer, som muliggør, at de får en rolle i beslutningsprocesserne, forskellige gruppers indflydelse på politikformuleringen og endelig som en karakteristik af de kollektive forhandlingssystemer (Molina & Rhodes, 2002; Mosley et al., 1998). I denne fremstilling benytter jeg primært termerne „korporativ“ og „pluralistisk“ i den førstnævnte forstand, dvs. som udtryk for de organisatoriske karakteristika.
- 4 Fx definerer jeg i den statistiske analyse arbejdsgivernes deltagelse i en aktiv arbejdsmarkedspolitik ud fra, om de tilbyder *subsidiære* job (eller jobtræning) til arbejdsløse

og mennesker med nedsat arbejdsevne. Men mange virksomheder har valgt uden offentlige subsidier at beholde deres egne medarbejdere med nedsat arbejdsevne i stillinger, der betegnes som uformelle fleksjob. Det er imidlertid yderst vanskeligt at danne sig et indtryk af, i hvor høj grad virksomhederne bestræber sig på at tilbyde uformelle fleksjob, og jeg har foretrukket at anlægge en forholdsvis klar definition. Dermed undervurderes virksomhedens faktiske deltagelse i arbejdsløshedsbekæmpende foranstaltninger.

- 5 Selv om arbejdsmarkedspolitik og socialpolitik historisk set er blevet varetaget af forskellige institutioner både i Danmark og Storbritannien, benytter jeg undertiden disse betegnelser som udtryk for det samme fænomen. For det første er pointeringen af en mere „aktiv“ politik karakteristisk på begge områder. For det andet smelter de to områder nu sammen i begge lande.
- 6 I Storbritannien har jeg medregnet virksomhedernes formelle tilkendegivelse om at deltage i aktiveringsprogrammer som en i det mindste minimal deltagelse. I Danmark, hvor virksomhederne ikke på samme måde formelt skal udtrykke deres beredvillighed til at deltage, har jeg kun medregnet virksomheder, der ansætter ledige i job eller uddannelsesprojekter, som deltagere. Herved overvurderes den britiske deltagelse i en vis udstrækning. Dernæst overvurderes beredvilligheden til at deltage i projekterne for alle virksomheder nok. Formentlig har både danske og britiske virksomheder, der deltager i projekterne, været mere villige til at lade sig interviewe af mig end de, der ikke deltager. Sandsynligvis er den samlede andel af interviewede virksomheder derfor større end andelen af de danske virksomheder, som deltog i projekterne.
- 7 Varianterne i skildringen af de kapitalistiske samfund peger på, at eksistensen af velfærdsregimerne hænger sammen med et ud af to mulige samfundssystemer: en koordineret markedsøkonomi (KMØ) eller en liberal markedsøkonomi (LMØ). I et KMØ-system efterspørger arbejdsgivere andre socialpolitiske løsninger, end det er tilfældet i en LMØ-model. KMØ arbejdsgivere, de ansatte og det offentlige højprioriterer alle konkurrencedygtighed på verdensmarkederne og har derfor udviklet et batteri af uddannelses-, trænings-, forsknings-, udviklings- og kvalitetsparametre. En relativt vidtfavnende velfærdsstat og arrangementer, der kan føre til opkvalificering af arbejdskraften, er dermed væsentlige for en sund økonomi (Estevez-Abe et al., 2001). LMØ-lande har traditionelt haft mere lukkede økonomier, en langt mere begrænset fokusering på niches, der kræver uddannelse, og som nævnt lande, der satser på mindre økonomisk koordination. Arbejdsgiverne har derfor opfattet arbejdskraftens bidrag som mindre betydningsfuldt, og som følge deraf har interessen for at deltage i uddannelsesaktiviteter også været beskedne (Soskice, 1990; 1999; Huber & Stephens; 1998; Kitschelt et al., 1999; Manow, 1998; Mares, 1997).
- 8 I begge lande var de virksomheder, der ikke søgte efter nye ansatte, hovedsagelig bemandet med funktionærer, og de ville derfor formentlig kun kunne få begrænsede fordele af at indgå i aktiveringsprogrammerne.
- 9 Salg til den offentlige sektor var signifikant på 0,01-niveau med en T-værdi på 3,0; variabelen, der målte andelen af ufaglærte arbejdere, havde en T-værdi på 2,1 og var signifikant på 0,05-niveau; og omsætningen var statistisk signifikant på 0,05-niveau med en T-værdi på 2,1. Denne beregning inkluderede alle økonomiske og institutionelle variabler med undtagelse af andelen af ufaglærte funktionærer på grund af multikolaritet mellem de variabler, der angav andelen af arbejdere og funktionærer.

- 10 Omsætningsvariablen havde en T-værdi på -2,5 og var signifikant på 0,05-niveau. Variablen for andelen af ufaglærte funktionærer havde en T-værdi på -2,2 og var signifikant på 0,05-niveau. Variablen, der angav lønniveauet, havde en T-værdi på -3,6 og var signifikant på 0,001-niveau.
- 11 Organisationsvariablen var signifikant på 0,001-niveau med en T-værdi på 3,5.
- 12 Denne variabel havde en T-værdi på 2 og var statistisk signifikant på 0,05-niveau. Medlemskab af en pluralistisk engelsk arbejdsgiverorganisation kunne ikke forklare tilbøjeligheden til at deltage og var mærkeligt nok negativt korreleret med deltagelse. Medlemskab var signifikant på 0,05-niveau og havde en T-værdi på -2,2. Jeg redegør for dette ejendommelige resultat i kapitel 6.

DJÆVLEN LIGGER I DETALJEN: VELFÆRDSREGIMER OG AKTIV ARBEJDSMARKEDSPOLITIK

Europa oplever for tiden en revolution af velfærdsstaten. Med inspiration fra EU prøver så forskellige lande som Danmark og Spanien at gøre velfærdsstaten mere „aktiv“. De forsøger at redde de mennesker, der er på understøttelse, fra den sociale isolation, der følger af mange års arbejdsløshed og fattigdom. Arbejdsgiverne er udset til at gå forrest i kampen mod arbejdsløshed; de tvinges ind i kampen af regeringer, der er ivrige efter at tilføre økonomisk mening til den slags job og uddannelsesprogrammer, som tidligere har haft et skær af tidsfordriv.

Denne måde at bruge arbejdsgivere som nye sagsbehandlere i velfærdsstaten på rummer dog en del modsigelser og ironi. Tilslutningen til programmerne har været svingende, både blandt lande og virksomheder. Nogle lande har været hurtigere end andre til at acceptere den aktive stil og til at afsætte flere midler fra deres arbejdsløshedspuljer til aktiveringsinitiativer (J. Martin, 2000). Selv i lande, hvor virksomhederne betaler en stor del af de sociale ydelser, har arbejdsgivere tøvet med at acceptere et større socialt ansvar.

Landenes og arbejdsgivernes implementeringsrater udfordrer vores billeder af velfærdsstaten. For det første findes de påståede førende inden for aktiveringspolitikken på tværs af velfærdsregimer: Mens de socialdemokratiske, stats-korporative lande, Danmark, Holland og Irland har taget aktivering til sig, så har Norge, Tyskland og Storbritannien afsat færre ressourcer til de nye initiativer. For det andet indebærer reformerne overraskende resultater. Hvis vi med Esping-Andersen (1990) forstår dekommodificering som det forhold, at arbejdskraften beskyttes mod markedskræfterne, og rekommodificering som det modsatte, er det overraskende, at nogle af de skandinaviske lande, som nok gik længst med dekommodificeringen af arbejdskraften, nu ser ud til at være længst fremme med rekommodificeringen af samme.¹

Endelig kommer det måske mest underlige, nemlig at denne politik har haft mere succes i lande, hvor arbejdsgiverne aldrig har været involveret

i sociale programmer (fx Danmark), end i lande, hvor arbejdsgiverne har udbetalt private sociale ydelser i mange år (fx Storbritannien). Danske arbejdsgivers deltagelse i aktiveringsprogrammerne er rekordstor: Min undersøgelse af 107 virksomheder i Danmark og Storbritannien viser, at 68 pct. af de danske virksomheder i nogen grad deltager mod kun 40 pct. af de britiske virksomheder. Den høje deltagelse blandt danske arbejdsgivere går stik imod logikken om socialdemokratiske velfærdsstater, for historisk set har private arbejdsgivere yderst sjældent iværksat sociale programmer, og jobskabelse har stort set været noget, den offentlige sektor tog sig af. Til sammenligning har britiske virksomheder i nogen tid varetaget sociale støtteordninger som et supplement til offentlige sociale ydelser.

Dette kapitel kigger på den første af to forklaringer på, hvorfor der er forskel på deltagelsen blandt danske og britiske arbejdsgivere, nemlig at selv om de to landes social- og aktiveringspolitik har visse begreber tilfælles, så betyder forankringen og konteksten i henholdsvis velfærdsstat og produktions-samfund, at de konkrete programmer bliver meget forskellige. Jeg vil påstå, at forskellene i programmerne giver de danske arbejdsgivere et større incitament til at deltage end deres britiske kolleger. De nationale eksperimenter afviger mest fra hinanden i deres evne til at opkvalificere og øge produktionen blandt de arbejdsløse, „outsiderne“ i de sociale velfærdsstater. Nogle af de konkrete tiltag i den danske plan bestod i at opkvalificere de arbejdsløse og lavtlønnede arbejdere og at matche de socialt udstødtes arbejdsevner med virksomhedernes økonomiske behov. Den danske plan forsøgte at tilpasse arbejdsløshedsprogrammerne til de udvidede kompetencekrav i postfordistisk produktion ved at lænke disse programmer til bredere uddannelsesinitiativer. I betragtning af at de skandinaviske lande altid har lagt vægt på udbudsstrategier, så er lækningen til kompetencer ikke overraskende. Det var det derimod, at Danmark valgte at lægge efteruddannelse og opkvalificering over i den private sektor, og at bistandsklienter blev placeret i private virksomheder. Den danske regering skabte også specielle statsstøttede job til personer med nedsat arbejdsevne, hvilket gav virksomheder mulighed for at ansætte arbejdere i uproduktive stillinger.

Disse resultater er relevante for bredere teoretiske spørgsmål om velfærdsstaternes overlevelsessevne og klassificering i den post-industrielle tid. Det diskuteres i disse år, om de forskellige typer velfærdssystemer nærmer sig hinanden, når de nationale velfærdsstater bliver presset af globalisering, voksende grupper af ledige og EU's rolle inden for sociale initiativer (Huber & Stephens, 2001; Garrett, 1998; Pierson, 2001; Swank, 2001). Den forelig-

gende dansk-britiske sammenligning viser, at regimeforskelle fortsat består på arbejdsmarkedet og inden for socialpolitikken.

Resultaterne er også relevante med henblik på en klassificering af velfærdsstater. Nyere bidrag til diskussionen om velfærdsstatsbegrebet anbefaler større fokus på tre områder: forholdet mellem *kompetencer* og *social beskyttelse*, socialpolitikens betydning for *socialt udstødte* samt *implementering* af ordningerne. Estevez-Abe et al. (2001) mener, at sociale ordninger skal bedømmes på deres evne til at opkvalificere og ikke på deres tendens til at dekommodificere arbejdskraften. Goodin (2001) fremfører, idet han tager udgangspunkt i, at andelen af ledige er voksende i forhold til beskæftigede, at velfærdsregimer skal bedømmes efter, hvordan de behandler deres socialt udstødte borgere. Goodin og Rein (2001) mener, at Esping-Andersen og andre toneangivende analytikere fokuserer for lidt på implementering.

Min analyse bekræfter vigtigheden af de tre ovennævnte forhold, hvilket antyder, at socialpolitikens betydning for de socialt udstødtes kompetencer burde påvirke arbejdsgivernes implementering af denne politik. Den aktive arbejdsmarkedspolitik og socialpolitikken påvirker de socialt og økonomisk udstødte gruppers kompetencer og potentielle økonomiske bidrag på forskellige måder i Danmark og Storbritannien, hvilket måske kan forklare forskellen i arbejdsgivernes deltagelse i nationale policy-projekter. Mens dette kapitel beskriver, hvordan de danske og britiske planer matcher deres velfærdsstatsregimer, undersøger kapitel 6, hvordan regimeforskelle påvirker individuelle virksomheders beregninger i de to lande.

VELFÆRDSSTATSREGIMER OG SOCIALPOLITISKE EKSPERIMENTER

Det følgende afsnit diskuterer, hvordan velfærdsregimer kan forme nationale socialpolitiske eksperimenter. Jeg vil først præsentere Esping-Andersens velfærdsregime-begreb og dernæst skitsere nogle alternativer til hans opfattelse. Den første mulighed er, at der som resultat af finanspolitiske stramminger og påvirkning fra EU sker en konvergens mellem de forskellige velfærdsregimer. Hvis det er tilfældet, kan vi forvente, at arbejdsgivernes engagement i sociale programmer også bliver mere ens på tværs af nationale rammer. Den anden mulighed er, at regimerne stadigvæk har en betydning, men at de betyder mest, hvad angår de lediges færdigheder. Hvis det er tilfældet, skulle programmernes tilgang til de lediges kompetencer øve indflydelse på virksomhedernes engagement i planerne.

Velfærdsstudierne er nået et stort skridt videre med opdagelsen af, at nationale regler for social beskyttelse kan opdeles i afgrænsede kategorier (Titmuss, 1958; Esping-Andersen, 1990; Castles, 1993).² Almindeligvis operer man med tre „velfærdsstatsregimer“, nemlig „den liberale velfærdsstat“ (med transbestemt bistand, i mindre omfang universelle støtteordninger), „den korporative velfærdsstat“ (med forsikringsordninger, der omfatter kernearbejdskraften og muliggør, at kollektive arrangementer kan erstatte markedsløsninger, samtidig med at individuelle forskelle kan opretholdes), og „den socialdemokratiske (eller den skandinaviske) velfærdsstat“ (med statsstøtte baseret på socialt medborgerskab) (Esping-Andersen, 1990; Castles, 1993).³ Traditionelt har skandinaviske og korporative velfærdsstater ydet størst støtte til social forsyning i almindelighed og i særdeleshed til opkvalificering af arbejdskraften (Huber & Stephens, 1998; Swank, 2001b).

Regimeteorien antager, at policy-reform og fornyelse i høj grad defineres og begrænses af fortidens mønstre (Skocpol, 1985; Weir et al., 1988; Pierson, 1994; Huber & Stephens, 2001; Swank, 2000). Valg, der er truffet på kritiske tidspunkter, grundlægger institutionelle strukturer, der låser efterfølgende valg. Så kommer der en tilvænningsproces, hvor folk vænner sig til og kommer til at synes om deres nationale tilgang til sociale problemer. Selv om økonomerne siger, at vi bør afskrive afholdte produktionsomkostninger, så gør tidligere investeringer det politisk og psykologisk svært at skifte retning. Stiafhængige processer udelukker ikke fuldstændigt andre muligheder, da politikere og embedsmænd har en vis valgfrihed. Man kan snarere sige, at stiafhængighed giver bedre odds for det, man kender i forvejen (Weir, 1992; Pierson, 1994; Huber & Stephens, 2001; Swank, 2000).

Selv om regimeteorien ikke decideret siger noget om, hvornår arbejdsgivere vil deltage i sociale programmer, kan man udlede, at deltagelse er mest sandsynlig i lande, hvor velfærdsydelser traditionelt har været baseret på ansættelse. Tidligere kontekster og typer af indgreb i velfærdsstaten påvirker nutidens eksperimenter, og nye initiativer mislykkes, når fortid og nutid ikke matcher (Sharf & Schmidt, 2000; Hemerijck & Schuldi, 2000). Man kunne derfor forvente et betydeligt engagement fra arbejdsgivere i korporative velfærdsstater som Tyskland og liberale velfærdsstater som Storbritannien, hvor den tidligere kontekst for sociale ydelser stemmer overens med nutidens initiativer. I socialdemokratiske velfærdsstater er det et markant brud med fortiden, når man lægger implementering over på arbejdsgiverne. Men vi ved jo, at det ikke passer: Danmark er foran Storbritannien med implementering af aktiveringspolitik. Derfor må vi prøve at forstå, hvordan

danske arbejdsgivere, hvis engagement i velfærdsstaten tidligere har været så begrænset, pludselig er blevet vigtige og villige medspillere.

En mulig forklaring er, at regimeforskelle ikke længere har afgørende indflydelse på de nye sociale tiltag (og for de samfundsmæssige reaktioner på disse). Under alle omstændigheder må man konstatere, at den stigende konvergens blandt velfærdsstaterne har udfordret regimebegrebet. Tesen om konvergens antyder, at stiafhængighed eller velfærdsstaternes policy-traditioner ikke længere er den primære kilde til fornyelse. Konvergens i velfærdssystemer er motiveret af forandringer på markeder, i andelen af beskæftigede i forhold til ledige og i EU's rolle.

Konkurrencen på de internationale markeder er blevet større som følge af globalisering og industriel omstrukturering. Disse kræfter har potentielt begrænset de sociale udgifter, bremset væksten i gavmilde velfærdsstater og mindsket forskellene mellem de forskellige regimetyper (Rhodes & Meny, 1998; Pfaller et al., 1991; se også Iversen, 2001; Huber & Stephens, 2001; Pierson, 1994; Swank, 2001). Globalisering lægger måske en dæmper på de sociale udgifter, fordi lande med et lavt lønniveau har en fordel på de internationale markeder (Rhodes & Meny, 1998; Cable, 1991). Alternativt kan udvidet handel tilskynde stater med åbne økonomier til at forhøje de sociale udgifter for at beskytte arbejdstagere mod den usikkerhed, der opstår i forbindelse med international konkurrence (Cameron, 1978; Katzenstein, 1985; Garrett, 1998; Iversen, 2001).⁴ Ligeledes har den teknologiske omstrukturering, der førte os fra industriel til post-industriel produktion, været med til at ændre markederne.

På grund af demografiske forandringer og stigende strukturel arbejdsløshed er andelen af beskæftigede i forhold til ledige faldet i de højtudviklede samfund, hvilket giver anledning til stigende bekymringer om budgetunderskud og nedskæringer i sociale ydelser (Swank, 2001; se også Huber & Stephens, 2001; Schwartz, 2001b: 21; Pierson, 2001; OECD). Demografiske forandringer har lagt pres på modne velfærdsstater; højtudviklede industrisamfund lider under en stigende ældrebyrde på grund af lave fødselstal og højere forventet levealder (Pierson, 2001; OECD). Samtidig var forholdet mellem væksten i beskæftigelse og den økonomiske vækst den samme i perioden 1973-1993 som i perioden 1960-1973. Med hensyn til efterspørgslen efter velfærdsydelser har de lavere fødselstal opvejet den højere andel af ældre.⁵ Alt i alt har disse udviklingstræk ført til, at man har stillet spørgsmålet, om velfærdsstaterne er inde i en nedskæringsperiode (Pfaller et al., 1991; Liebfried & Pierson, 1995).⁶

EU's voksende rolle som initiativtager til ny politik og regulering kan også være en inspirationskilde til konvergens på mange sagområder (Hooghe & Marks, 1999; Rhodes, 1998). Regimeteorien antager, at nye policy-eksperimenter bedst kan forstås med henvisning til fortidens arv. Alligevel kan den uformelle idespredning blandt EU's medlemmer og de mere formelle, topstyrede diktater fra EU anspore til konvergens på mange policy-områder.

En anden mulig forklaring på, at Danmark har mere succes end Storbritannien med implementering af aktiveringsprogrammer, der afviger så markant fra den skandinaviske velfærdsstat, er, at de radikale ændringer ikke desto mindre harmonerer med den dybereliggende institutionelle kontekst og ideerne bag det socialdemokratiske velfærdsregime. Alle regimer har institutionelle strukturer, herunder systemer for interessemediering, der sætter rammerne for de processer, hvorigennem der skabes enighed om nye reformer og veje til reformer (Scharpf & Schmidt, 2000; Visser & Heme-rijck, 1997). Regimer har også forskellige diskurslogikker eller -mønstre, der kan overleve, selv når de vigtigste policy-typer eller instrumenter er blevet ændret (Schmidt, 2000). Det er muligt, at disse grundlæggende institutioner og ideer har større betydning end selve policy-typerne for skabelsen og implementeringen af nye løsninger på sociale problemer.

Store ændringer behøver ikke at betyde, at centrale mål og værdier i velfærdsstaten forkastes (Hall, 1993). Arven fra tidligere reformer (fx med hensyn til struktur og adgang til ydelser) skaber grundlag for politiske kampe, der har betydning for udviklingen af nye former for sociale ydelser (Taylor-Gooby, 1991; Pierson, 1994; Weir, 1992). Denne institutionelle logik, der er et resultat af tidligere beslutninger, kan stadig muliggøre, at der sker radikale forandringer i de sociale støtteordninger (Myles & Pierson, 2001). Men selv når regimerne ændrer både de sociale indgrebs indhold og form, kan de stadigvæk bevare deres oprindelige særtræk (Taylor-Gooby, 1991). Forskellene i regimernes grundlæggende logik og institutionelle fundament kan give stor variation i policy-indhold. Vi finder fx det skandinaviske velfærdsregime i lande med korporative strukturer og regeringer domineret af venstreorienterede partier. Derfor overholder reformerne af de sociale støtteordninger typisk forpligtelsen til at forene lighed og effektivitet, som er helt grundlæggende i disse systemer. Vi ser nærmere på regimernes institutionelle fundament i kapitel 3.

En tredje mulighed er, at regimer bliver ved med at påvirke nye sociale initiativer og arbejdsgivernes reaktion på disse, men at regimernes væsentligste bidrag afviger fra Esping-Andersens oprindelige formulering. Hvis

det er tilfældet, så har Esping-Andersen ved sit fokus på dekommodificering og forbindelserne mellem social beskyttelse og økonomisk produktion overset andre af velfærdsstatens funktioner og kan ikke forklare aktuelle sociale reformer. Jeg mener, at de nyere forsøg på at lave en klassificering af velfærdsstater antyder, at der er et alternativ til de traditionelle regimeklassifikationer, nemlig en opdeling, som tager udgangspunkt i de arbejdsløses kompetencer. Min tese er, at virksomhedernes opfattelse af aktiveringspolitikken er afhængig af, hvilke konsekvenser programmerne har for de arbejdsløses kompetencer.

I deres bidrag til dette alternative syn på velfærdsstaten, hævder Estevez-Abe et al. (2001), at Esping-Andersens fokus på dekommodificering fremhæver de *negative trade-offs* mellem velfærd og arbejde, men overser andre vigtige og *positive* sammenhænge mellem velfærdsstater og produktions-samfund. Det vigtigste er her, at nationale sociale sikringssystemer afgør, hvilke kompetencer arbejdstagere er villige til at udvikle. I lande med høj arbejdsløshedsunderstøttelse og ansættelsesbeskyttelse (dvs. strenge regler for afskedigelser) er arbejdstagere mere villige til at investere i risikofyldte virksomhedsspecifikke kompetencer. I lande med lav arbejdsløshed og lav ansættelsesbeskyttelse vil arbejdstagere kun udvikle generelle kompetencer, så de nemt kan skifte job, hvis det bliver nødvendigt. Arbejdstagere i lande som Danmark, hvor arbejdsløshedsunderstøttelsen er høj, men ansættelsesbeskyttelsen lav, vil søge industrispecifikke kompetencer baseret på en forventning om, at de nemt kan finde andet job i deres branche. Som den nye litteratur om „kapitalismens varianter“ antyder, bestemmer arbejdstagernes kompetencer til en vis grad producenternes markedsstrategier. I regulerede markedsøkonomier giver et højt kompetenceniveau blandt arbejdstagere virksomhederne mulighed for at konkurrere på de dele af verdensmarkedet, der kræver høj uddannelse. Virksomheder i liberale markedsøkonomier med en dårligere uddannet arbejdskraft er derimod mere tilbøjelige til at konkurrere på markeder, der ikke forudsætter så omfattende kompetencer (Estevez-Abe et al., 2001; Soskice, 1990; 1999; Hall & Sockice, 2001; Mares, 2001; Huber & Stephens, 1998; Kitschelt et al., 1999; Manow, 1998; Wood, 2001).⁷ En vurdering af velfærdsstaten bør således fokusere på den kompetenceprofil, der skabes af de sociale rettighedssystemer, og ikke på mulighederne for dekommodificering. Dertil kommer, at meget af den nyere velfærdsstatslitteratur fokuserer ret snævert på udgiftsoverførsler og sociale ydelser, men definitioner af velfærdsstatens karakteristika bør også omfatte beskæftigelsespolitikken (Korpi & Palme, 2001).

En ulempe ved dette vigtige arbejde er dets fokus på social beskyttelse for kernearbejdskraften på bekostning af de socialt udstødte (en voksende gruppe i postindustrielle tider og målgruppe for aktiveringspolitik). Begrebsmæssigt fokuserer man ikke nok på, hvordan socialt udstødte uden kompetencer bidrager til eller forringer produktionssamfundet. For eksempel er både Danmark og Tyskland koordinerede markedsøkonomier, men de to lande har meget forskellige måder at integrere lavtuddannede arbejdere og andre outsiders på. Man kan spørge sig selv, hvad job og uddannelsesprogrammer for de langtidsløse mon vil betyde for opfyldelsen af produktionssamfundets behov, og om velfærdsstats- og produktionsregimer også i nedskæringsstider vil blive ved med at være tæt forbundne.⁸

Goodin (2001) kritiserer Esping-Andersen fra en anden vinkel og siger, at regimeopdelingen er overdrevent orienteret mod en produktionssynsvinkel, fordi den hovedsagelig forbinder velfærdsstatens indgreb med økonomisk produktivitet. Der eksisterer imidlertid en alternativ kategori – den post-produktivistiske (repræsenteret af Holland) – hvor forventninger til arbejdsstyrkens deltagelse er meget anderledes end i de tre traditionelle modeller, og hvor ud over indkomstsikkerhed også tid og selvstyre udgør vigtige værdier. Goodin (2001) fokuserer således på dem, der er udelukket fra kernearbejdsmarkedet, og konstaterer, at det post-industrielle samfund nødvendigvis må kræve et nyt forhold mellem produktionsregimer og velfærdsregimer. Han erkender, at kategorien „socialt udstødte“ er en social konstruktion, og at det ene menneskes følelse af at være udelukket fra arbejdsstyrken kan være det andet menneskes personlige valg. Forskellige samfund har forskellige normative bedømmelser af denne gruppe, dens ret til at eksistere og dens potentielle bidrag til samfundet.

Men selv om Goodins (2001) tilgang til arbejdsløse og socialt udstødte udfylder det tomrum, som Estevez-Abe et al. (2001) efterlod, siger den ikke noget om kompetencedimensionen, specielt ikke noget om, hvordan social beskyttelse påvirker opkvalificering af både kernearbejdskraften og de langtidsløse. Hans fokus på arbejdsløses ret til at vælge *ikke* at arbejde ignorerer spørgsmålet om retten til økonomisk deltagelse i tider med et (potentielt) faldende antal arbejdspladser. Imidlertid er en vigtig dimension i den aktuelle reform af velfærdsstaten – aktiveringspolitikken – retten til arbejde og anerkendelsen af, at denne rettighed ikke gælder for en voksende del af befolkningen med økonomisk og social udstødning til følge. Retten til arbejde, som den fremstår i velfærdsstatsreformer, kan have og har ofte negative overtoner af social kontrol. Den vender dekommodificering på

hovedet – fra retten til at træde ud af arbejdsstyrken til retten til at deltage i den. Men den kan også repræsentere en ret til arbejde, som er mere skræddersyet til individuelle evner, der forsøger at integrere de udstødte, og som tilbyder en mulighed for at give et økonomisk bidrag baseret på den enkeltes kompetencer. I det liberale USA har retten til arbejde ofte været lig med retten til ikke at sulte ved at tage job til mindsteløn i en fastfoodkæde. I Danmark har retten til arbejde været kombineret med en evaluering af langtidsarbejdsløse, handicappede og folk med nedsat arbejds-evne på grundlag af deres evner – hvad de kan bidrage med, i stedet for hvad de ikke kan magte.

Flere forfattere, herunder Goodin & Rein (2001) og Palier (2001), har kritiseret Esping-Andersen for, at han ikke forholder sig til problemer med implementering. Esping-Andersen antager, at markederne tager sig af levering af ydelser i liberale velfærdsstater, at staten leverer i socialdemokratiske regimer, og familien eller fællesskabet leverer i korporative regimer. Selv om de accepterer, at der er visse bindinger mellem regimer og grundpiller, hævder Goodin & Rein (2001: 769-782), at velfærdsstater findes i mange mærkelige kombinationer. Fx kan man sige, at selv om staten i en skandinavisk velfærdsstat er den mest universelle aktør, så kan man godt have en ordening, hvor staten finansierer, mens markedet leverer, især hvis ikke-statlige enheder vurderes som mere effektive. Palier (2001) tilføjer, at implementeringsprocessen kan „løbe af sporet“ i forhold til plandesign. Mens overordnede mål for sociale ydelser kan være forbundet med brede velfærdsstatsregimer, kan teknikker og instrumenter i den offentlige forvaltning på gadeplan være altafgørende for det endelige udfald af reformer. Derfor er det vigtigt at fokusere mere på implementering.

Når man kigger samlet på disse teoretiske bidrag, finder man ud af, at den ene tager det op, som den anden mangler: Estevez-Abe et al. (2001) diskuterer økonomiske bidrag, Goodin (2001) nævner de socialt udstødte, Goodin og Rein (2001) og Palier (2001) peger på implementering.⁹ Man kunne hævde, at aktiverings- og socialpolitiske eksperimenter skulle bedømmes på grundlag af en dimension, der kombinerer de to ovennævnte kritikpunkter: Hvordan kan projekterne være med til at øge de socialt og økonomisk udstødtes muligheder for at bidrage økonomisk? Og hvor gode har landene været til at forholde sig til borgernes ret til et meningsfyldt arbejde og til at integrere dem, der indtil nu har været udelukket fra at bidrage økonomisk?

Jeg vil hævde, at det har stor betydning for implementeringen af programmer og er endnu vigtigere for arbejdsgivernes villighed til at deltage

i eksperimentet, hvis man ser på aktiveringspolitik fra denne vinkel. Især må man forvente, at arbejdsgiverne vil være mere villige til at deltage, hvis de tror på, at disse programmer vil resultere i en økonomisk gevinst for virksomheden (se også Mares, 2001). Virksomheder burde blive tiltrukket af planer, der øger de langtidslediges kompetencer, genererer en ny kilde til arbejdskraft eller bruger social beskyttelse til at opkvalificere ufaglærte arbejdere i deres eget firma. Aktiv socialpolitik, der højner det økonomiske potentiale og de lediges (eller lavtuddannedes) bidrag, giver håndgribelige fordele for både arbejdsgivere og ledige. Da forbindelsen mellem kompetencer og social beskyttelse historisk har været meget stærkere i socialdemokratiske end i liberale velfærdsregimer, skulle vi forvente højere deltagelse blandt danske virksomheder end blandt de britiske. Dette perspektiv forklarer således delvis, hvorfor arbejdsgivere i et samfund, der ikke har en historisk tradition for privat engagement i administrationen af velfærdsstaten, er mere villige til at deltage end arbejdsgivere i et land, der netop har haft denne tradition for aktiv medvirken.

AKTIV ARBEJDSMARKEDS- OG SOCIALPOLITIK I DANMARK OG STORBRITANNIEN

Vi skal nu til at se nærmere på aktiverings- og socialpolitik i Danmark og Storbritannien og undersøge, hvor de to nationale planer ligner hinanden, og hvor de afviger fra hinanden, samt de måder, hvorpå velfærdsregimernes spor har bidraget til disse nye eksperimenter. Det centrale formål med aktiv arbejdsmarkeds- og socialpolitik er generelt at reintegrere modtagere af offentlig støtte eller arbejdsløshedsunderstøttelse på arbejdsmarkedet, og initiativerne omfatter både „pisk“ i form af regler om ydelseernes varighed og „gulerod“ i form af adgang til uddannelse eller statsstøttede job (Gilbert, 1992; Rhodes, 1997: 71-73). Folk skal ikke længere have lov til (med meget få undtagelser) at modtage offentlig støtte, invalidepension eller arbejdsløshedsunderstøttelse i lang tid. I stedet skal bistand forbindes med incitament for støttemodtagere til at blive på det traditionelle arbejdsmarked. De langtidsledige eller de, der stadig ikke er i arbejde inden for et år (eller seks måneder), skal tilbydes en „ny start“ i form af adgang til uddannelse eller statsstøttede job (OECD, 1994; Gilbert, 1992; Rhodes, 1997: 71-73). Så man mener altså, at passive ydelser forlænger arbejdsløsheden, mens aktiv uddannelse fører modtagerne tilbage til arbejdsstyrken (Kraft, 1998; Fraser, 1999).

Aktiveringspolitikken inddrager arbejdsgivere og andre frivillige aktører mere end traditionelle indgreb. Arbejdsgiverne ses som nøglen til arbejdsløshedsbekæmpelse, da privat opkvalificering med løntilskud med meget større sandsynlighed resulterer i fast ansættelse end uddannelse eller statsstøttede job i den offentlige sektor (Kongshøj Madsen, 1997: 8-9; J. Martin, 2000: 92). OECD's *Job Study* fra 1994 (pp. 37, 48) forsøgte således at promovere lærlingeuddannelser, incitament for virksomheder og arbejdere til at investere i efteruddannelse og fordeling af udgiftsbyrden til livslang læring mellem person, virksomhed og det offentlige. Geyer og Springer påpeger, at interessegrupper koopteres i de nye policy-områder og „opfordres til at tage ansvar for formulering og implementering af socialpolitik“ (1998: 210).

Selv i lande, hvor staten traditionelt har leveret alle sociale ydelser, involveres arbejdsgivere i implementering; fx blev der i forbindelse med de danske arbejdsmarkeds- og socialreformer oprettet støtteordninger for arbejdsgivere, der ansatte langtids- og unge ledige (Bach & Kylling, 1997: 6; Socialforskningsinstituttet, 1997: 10). Det danske socialministerium forklarede det nye fokus på arbejdsgiverdeltagelse således:

Fra en økonomisk vinkel er formålet med øget socialt ansvar i virksomhederne at gøre socialpolitikken mere produktiv med det formål at opnå social sammenhæng med færrest mulige omkostninger for samfundet (Socialforskningsinstituttet, 1997: 10).

Sådanne initiativer med en stærk rolle til private arbejdsgivere markerede en dyb ideologisk afvigelse fra statslige, tvungne og nationalt ensartede løsninger på sociale problemer i Danmark. Socialt ansvar i erhvervslivet blev dog også set som uundværligt i forhold til mange problemer (Kjærgaard & Westphalen, 2001). *Ugebrevet Mandag Morgen* sammenkædede fx begrebsmæssigt økonomisk vækst (opnåelse af produktivitet og en fleksibel arbejdsstyrke) med afskaffelse af social udstødelse, mindre social usikkerhed og sikring af global sikkerhed (Møller & Rasmussen, 1995). Den økonomiske konkurrence krævede stigende produktivitet og en fleksibel, innovativ arbejdsstyrke. For at opnå det skulle både virksomheder og samfundet investere i optimal udvikling af arbejdsstyrken (Jørgensen, 1994; Rogaczewska et al., 1999). Samtidig var der brug for en national strategi for virksomhedernes sociale ansvar for at modvirke social udstødelse og global social usikkerhed, især fordi produktivitetshensyn begrænsede virksomhedernes ansættelse af folk med nedsat arbejdsevne. Mange funktioner (fx kantine, rengøring eller vagttjeneste) blev udliciteret, hvilket gjorde det

vanskeligt for virksomhederne at lempe langtidsløse ind i mindre krævende stillinger, efterhånden som deres evne til at udføre deres arbejde falder, eller at tilbyde ansættelse til kompetencefattede outsiders. Disse mennesker ender ofte på førtidspension eller i bistandssystemet. For at forebygge voksende social udstødelse blev virksomhederne opfordret til at deltage i disse jobprogrammer og andre uddannelsesprojekter for marginale grupper. De blev ligeledes bedt om at være følsomme over for de spændinger i det globale samfund, der følger med stigende fattigdom (og den voksende kløft mellem rig og fattig), politisk destabilisering efter den kolde krig, miljøtrusler og hurtige økonomiske forandringer (Møller & Rasmussen, 1995; Teknologisk Institut, 2000: 11).

Mange analytikere ser sociale indgreb som den bedste løsning på den moderne velfærdsstats problemer og som en måde, hvorpå man samtidig kan rette op på og sammenkæde social og økonomisk politik i en mere konsekvent vision. Rhodes (1998) mener, at en ny „konkurrencepræget korporatisme“ er opstået i europæiske lande, hvor arbejdsgivere, fagforeninger og staten samtidig forhandler kollektivt om både vækststrategier og social beskyttelse. „Socialt pagter“, der er designet til at fremme konkurrencepræget korporatisme, forbinder typisk velfærdssystemer (fx social sikkerhed) med arbejdsmarkedsregimer og med andre initiativer designet til at øge konkurrenceevnen. Da disse initiativer øger arbejdsstyrkens kompetencer, giver de arbejdsgiverne mulighed for at bevæge sig ind i højkompetencebrancher, skabe arbejdspladser og således undgå større nedskæringer i velfærden (Matzner & Streeck, 1991). Samtidig tager initiativer, der sigter mod at reintegrere arbejdsløse og fattige i økonomien, hensyn til spørgsmål om den voksende underklasse af mennesker, der gennem flere generationer har modtaget velfærdsydelse, oplevet social udstødelse og manglet social sammenhæng (Silver, 1998: 38-39). Forhandlede politiske reformer påvirker både produktivitet og social sammenhæng og hjælper lande til at nå et højt beskæftigelsesniveau uden social dumping (Rhodes, 1998; Hemerijck & Manow, 1998).

Umiddelbart ser aktivpolitik ud til at tale stærkt for en konvergens af velfærdsstaterne, idet planerne laver drastisk om på velfærdsydelser og låner begreber fra forskellige regimer (Pontussen, 1997; Rhodes, 1998; Manow, 1998). Jensen (2002) betegner ændringerne som „omgruppering“ i stedet for „stiafhængighed“, idet politikken har transformeret socialhjælp fra en ret til en statsinvestering i et kollektivt mål. Velfærdsstatens væsentlige mål er skiftet fra underhold til beskæftigelsesfremme og fra fuld beskæf-

tigelse til individuel professionsberedskab (Bonoli & Sarfati, 2002; Layard et al., 1991). I det danske skandinaviske velfærdsregime har jobtræning historisk foregået i statsligt regi, men aktivlinjen anvender betydelig mere privat jobtræning. I det britiske liberale markedsregime har jobtræning overvejende været op til den private sektor, og arbejdsmarkedsstrategier har været forbundet med nedskæringer i sociale ydelser (King & Wickham-Jones, 1998; Cox, 1997). De nye initiativer forsøger dog at flytte et meget større ansvar over på staten med hensyn til at sikre ordentlig jobtræning.

Filosofisk har den nye aktivlinje elementer fra både højre og venstre (Crouch et al., 1999: 32). Reformerne er blevet karakteriseret som en del af en neoliberal reformbevægelse (Campbell & Pedersen, 2001) og deregulering af servicesektorens ydelser (Schwartz, 2001b). Rent faktisk er aktivstrategien ofte blevet sat i forbindelse med mere traditionelle liberale strategier for reduktion af social sikring og bistandsydelse (King & Wickham-Jones, 1998; Cox, 1997), og alligevel afviger det betydeligt fra den liberale tro på at lade markedet styre beskæftigelsen. Som beskrevet i OECD's *Jobs Study* (1994) søger den ene gren i strategien at bremse væksten i velfærdsstaten, den anden at fordele ressourcer mellem programmer.

Andre faktorer, der fremmer konvergensen, er EU's stærke lederskab og en bemærkelsesværdig begrebsmæssig lighed i de nationale planer. Beskæftigelsestopmødet i Luxembourg i november 1997 var startskuddet til den spirende konsensus om den bedste løsning på beskæftigelsesproblemet og markerede den officielle fødselsdag for det, Ferrera et al. (2000) har kaldt den spirende europæiske model. Efter topmødet forpligtede EU-landene sig til at aflægge årlige beretninger om handlingsplaner for beskæftigelse. Selv om det var op til hvert enkelt land at implementere det fælles mål om øget beskæftigelse, som de ville, har der været en overvældende policykonvergens inden for det aktive arbejdsmarked, og alle lande har peget på arbejdsgiverne som udbydere af job og uddannelse. Hvis vi sammenligner Danmarks og Storbritanniens rapporter fra 1999, så er målsætningen i begge lande, at arbejdsløse hurtigt skal ind i aktive uddannelses- og jobtræningsprogrammer (generelt inden for seks måneder for unge arbejdsløse og inden for 12 måneder for langtidsledige). Begge lande udtrykker håb om, at arbejdsgiverne ville hjælpe med at oprette ekstra beskæftigelse og uddannelse gennem deltagelse i jobtræningsprogrammer eller i statsstøttede beskæftigelsesprogrammer for unge arbejdsløse og langtidsledige (*United Kingdom Employment Action Plan 1999; Danmarks Nationale Handlingsplan for Beskæftigelse 1999*).

De finere aspekter i policy-design og implementering af programmer antyder dog betydelige forskelle i de nationale versioner af aktiverings- og socialpolitikken. Nogle af forskellene er oplagte, når man tager de forskellige velfærdsregimers forankring i betragtning, mens andre er mere uventede. Der har fx været kæmpe variationer i nationale udgifter på aktive arbejdsmarkeds- og socialprogrammer; her ligger Danmark og Sverige i front sammen med Holland og Irland (J. Martin, 2000: 85). Det er ikke overraskende, at visse skandinaviske lande har høje udgifter, da socialdemokratiske velfærdsregimer bruger mere på sociale programmer end liberale lande (Huber & Stephens, 1998; Swank, 2000). Danmark og Sverige ligger højest med hensyn til offentlige udgifter til samlede arbejdsmarkedsinitiativer som pct. af BNP; det virker derfor oplagt, at de også bruger en højere procentdel af BNP på aktivering (J. Martin, 2000: 83, 85). Derudover kan vi forvente, at virksomheder i lande med koordinerede markedsøkonomier på grund af det særlige samarbejde mellem fagbevægelse og arbejdsgivere, ville være mere villige til at indgå partnerskab end virksomheder i liberale markedsøkonomier.

Alligevel udfordrer den højere deltagelsesfrekvens i nogle skandinaviske lande andre aspekter af teorien om velfærdsstatsregimer. De lande, der bruger mest på aktiv arbejdsmarkedspolitik, går på tværs af regimetyper: Danmark, Sverige, Holland og Irland ligger forrest, mens Norge og Tyskland halter bagefter. Vi forbinder skandinaviske velfærdsregimer med størst tilbøjelighed til at dekommodificere arbejdskraften, men det højeste formål med aktiv socialpolitik er at rekommodificere arbejdskraften. I Danmark er andelen af udgifter til aktivering i forhold til de samlede udgifter til arbejdsløshed vokset betydeligt (Torfing, 1999), hvilket giver anledning til bekymring blandt kritikere, der mener, at programmerne angriber borgerrettighederne (Cox, 1997). Potentialet for dekommodificering har således været størst i nogle af de traditionelle socialdemokratiske højborgere. Ifølge institutionelle argumenter skulle topartisystemer være mere villige til at indføre radikale reformer end flerpartisystemer (Wood, 2001; Wallis, 1988; Rhodes, 1999). Netop derfor er de radikale ændringer i dansk arbejdsmarkeds- og socialpolitik overraskende i dette land, hvor mange politiske partier kæmper om magten, og policy-reformer forudsætter omfattende forhandlinger mellem partierne.

Arbejdsgivernes deltagelse varierer på tværs af landene, og det, at Danmark fører over Storbritannien på dette felt, modsiger også konventionelle antagelser (Holt, 1998: 12-13; Larsen & Weise, 1999: 61-70, Hasluck, 2000: 4).

Den stærke rolle, Danmark har tildelt arbejdsgiverne i implementeringen af de nye initiativer, udgør et radikalt brud med den socialdemokratiske tradition for statslige, tvungne og nationalt ensartede løsninger på sociale problemer (Møller & Rasmussen, 1995: 23). Den nye kurs er nok et udslag af selverkendelse: Danmark har forsøgt at lukke nogle af faldgruberne i den skandinaviske velfærdsstat, fx overdreven satsning på vækst i arbejdspladser i det offentlige og problemer i forbindelse med solidariske lønforhandlinger. Motivationen til at foretage ændringer opstod, efterhånden som der var flere og flere beviser på, at ansættelse og jobtræning i det private erhvervsliv øger beskæftigelsen blandt arbejdsløse langt mere effektivt end offentlige programmer (Kongshøj Madsen, 1997: 8-9; DA, 1998c: 7). Beskyttede job var en anden metode, regeringen anvendte til at skabe flere lavproduktive servicejob i en situation med en stærk fagbevægelse, hvis mission er at begrænse lønforskelle (Iversen, 2001: 71). Reformerne er overraskende, for man kunne forvente, at lande med et højt niveau af tidligere virksomhedsbaserede sociale ydelser ville sikre højere arbejdsgiverdeltagelse i aktiveringsprogrammer end lande, hvor staten som den eneste har leveret og administreret velfærdsstatsydelser. Historisk set er arbejdsgivere i socialdemokratiske regimer kun indgået i sociale ordninger som skatteydere og har været mindre villige til at deltage i de nye sociale partnerskaber. På trods heraf har danske arbejdsgivere altså været mere imødekommende end de britiske.

En nærmere undersøgelse af detaljerne i de danske og britiske planer afslører, at der trods de fælles ideer er afvigelser på nogle af nøglepunkterne i de nationale programmer. For det første afviger målgrupperne i programmerne. Ifølge regimeteorien vil skandinaviske velfærdsregimer have en mere universel arbejdsmarkeds- og socialpolitik (der gælder for en bredere gruppe af borgere) end liberale regimer, hvis programmer kun gælder for borgere, der opfylder visse krav (Esping-Andersen, 1990). Man kan så komme med den hypotese, at socialdemokratiske lande også ville have en mere universel social- og aktiveringspolitik, som også omfattede ansatte, der er i fare for at blive arbejdsløse. Hvis den hypotese holder, kunne programmernes bredere dækning øge arbejdsgivernes villighed til at deltage i sociale partnerskaber for at implementere programmerne.

Denne forudsigelse holder i en sammenligning mellem danske og britiske jobtilskudsordninger, hvis mål er at bekæmpe arbejdsløshed og social udstødelse. Det offentlige tilskud er nogenlunde ens i de to lande, men målgrupperne afviger fra hinanden, idet de danske planer er mere universelle. De to største britiske aktiveringsprogrammer er designet til at hjælpe

langtidsledige og unge arbejdsløse. Storbritannien søsatte for nylig et meget lille pilotprogram for handicappede, men størstedelen af aktiveringsindsatsen har været målrettet mod de ekstremt marginaliserede og har ikke involveret arbejdsgivere specielt meget (King & Rothstein, 1993; King & Wickham-Jones, 1998).

Til sammenligning har Danmark skabt to typer programmer: jobtræning og arbejdsprøvning for arbejdsløse og offentligt støttede job til folk med nedsat arbejdsevne (personer som ikke kunne revalideres og klare et almindeligt job). Staten betalte på tidspunktet for undersøgelsen op til 50 pct. af lønnen i job til folk med nedsat arbejdsevne og har i realiteten udviklet en ny kategori af statsstøttede mindstelønsstillinger. Virksomhederne kan flytte egne ansatte, som ikke længere kan deltage på fuld styrke på arbejdsmarkedet, over i disse stillinger. De beskyttede job hjælper virksomhederne med at håndtere fravær, da programmet gør det muligt for ansatte, der har et højt fravær på grund af dårligt helbred, at gå ned i tid. Det var håbet, at de beskyttede job ville få flere ind på arbejdsmarkedet, og at Danmark kunne realisere det rummelige arbejdsmarked (Teknologisk Institut, 2000: 11).

En dansk leder beskriver sin virksomheds praksis, hvor ansatte med højt fravær blev kaldt til møde med personalechefen, fagforeningsrepræsentanten og embedsmænd fra kommunen for at diskutere fraværet og finde ud af, om en beskyttet stilling var løsningen (22.12.2000). Beskyttede stillinger var virksomhedens måde at håndtere et alvorligt problem for arbejdsgiveren på. En anden leder fortalte: „Det vigtigste for os er at tage vare på vore egne ansatte – vi er nødt til at gøre det på denne måde, før vi kan tage nye folk ind“ (22.12.2000). En anden forklarede: „Vi skal under alle omstændigheder betale, enten som enkeltpersoner eller som virksomhed. Hvis vi ikke betaler for at ansætte dem i en stilling, skal vi betale bistand. Så vi kan lige så godt få noget nyttigt ud af det, og det er også godt for den enkelte at få noget nyttigt ud af det“ (20.12.2000).

Dette er ikke bare en historie om virksomheder, der ansætter folk med tilskud, som de måske ville ansætte alligevel. Reglerne for, hvem der kan få en beskyttet stilling, er strenge, og kun de, der virkelig risikerer at blive fyret på grund af et alvorligt handicap, kan komme i betragtning. En lille del (14 pct.) af de adspurgte virksomheder brugte tilskuddet *udelukkende* til egne ansatte; mange begyndte dog med egne ansatte og gik derefter i gang med at tage arbejdsløse ind. Mange danske virksomheder har tøvet med at bruge jobtilskudsordningen til egne ansatte med den begrundelse, at sådanne stillinger stempler de ansatte negativt. Som en leder udtrykker det:

Hvis du ansætter folk på specielle betingelser, får de personer det dårligt. Hvis en person har fysiske problemer, så er det offentliggjort, og alle ved det. Men hvis vedkommende har et mentalt problem – er ude af balance i en periode – så vil man ikke gøre opmærksom på det ... Hvis du giver nogle ansatte beskyttede job, så skaber du to grupper af ansatte (19.12.2000).

For det andet afviger de danske social- og aktiveringsprogrammer fra de britiske, derved at de afspejler deres socialdemokratiske fundament. De danske programmer lægger i hvert fald i nogen grad mere vægt på aktivering frem for nedsættelse af ydelser, og de omfatter arbejdsløshedsunderstøttelse (nu dog tidsbegrænset) med en af de højeste løngodtgørelsessatser i EU (Green-Pedersen et al., 2001; men se også Abrahamson, 1998; Jørgensen, 2000). Programmerne opfattes af modtagerne som *empowering* i stedet for straffende: 85 pct. af dem, der har en individuel handlingsplan, hævder, at de er tilfredse. Torfing hævder, at den danske metode giver et meget blidere indgreb i medborgerskabet end andre aktiveringsstrategier (Torfing, 1999: 17-20). Ifølge Kongshøj Madsen (2000) harmonerer dansk arbejdsmarkedspolitik med værdierne i et samfund med høj produktivitet og højt beskyttelsesniveau.

For det tredje afviger programmerne i høj grad i deres effekt på opkvalificering. De danske programmer har været knyttet sammen med en større kampagne for at opkvalificere lavtkvalificeret arbejdskraft og for at udvide arbejdsstyrken. De danske udgifter til jobtræning ligger langt over gennemsnittet i EU, og aktiveringsprogrammerne har bare været én af flere løsninger med henblik på opkvalificering af befolkningen som sådan (European Information Service, 1997). For eksempel giver jobrotationsordningen som nævnt virksomhederne mulighed for at ansætte langtidsledige med statsstøtte, mens deres egne ansatte modtager efteruddannelse (Torfing, 1999; Arbejdsmarkedsstyrelsen, 2000).

Til sammenligning ser mange britiske arbejdsgivere aktivering som irrelevant i forbindelse med efteruddannelse og opkvalificering, og de ville være enige med den respondent, der sagde, at „Blair-regeringen spiller for galleriet, men den tager ikke fat på de grundlæggende ting“ (1.2.2001). Det britiske jobtræningssystem er et af de mindst aktive i Europa, og britisk arbejdsmarkedspolitik har altid været opfattet som en residual service for de arbejdsløse. Historisk set har britisk arbejdsmarkedspolitik benyttet sig langt mere af negative begrænsninger, såsom faldende bistand, end af positive støtteordninger (OECD, 1996: 29-30; Weir, 1992; King & Roth-

stein, 1993). Uddannelsesvalg har i høj grad været overladt til det private marked, og ingen har taget ansvaret for at sikre kvaliteten i uddannelsen og jobtræningen. Thatchers gave til eftertiden var en specielt straffende, neoliberal version af aktiv arbejdsmarkedspolitik (King, 1995; Wood, 2001: 394-395).

Tony Blair legede med tanken om en universel uddannelsesafgift, men trak i land, allerede inden han blev premierminister, og støttede i stedet et program, der mindede om de konservatives, og som skulle afskaffe arbejdsløshed uden at gøre meget for at opkvalificere arbejdsstyrken. King og Wickham-Jones konkluderer, at Blair i sidste ende opgav alle forsøg på at efterligne europæisk socialdemokratisme og accepterede, at det var umuligt at opnå koordineret kapitalisme i Storbritannien (King & Wickham-Jones, 1998: 445-451; Wood, 2001: 398; se også Giddens, 1998). Regeringen har opfordret erhvervslivet og fagforeningerne til at danne sociale partnerskaber og oprette fælles uddannelsesinitiativer, men trods nogle højprofilerede succeser har der været få tiltag (Heyes, 2000: 154-158; Sutherland & Rainbird, 2000). Den britiske regering har for nylig forsøgt at gøre noget ved problemerne med oprettelsen af Skills Learning Council, men det er stadig uvist, om den nyeste opfindelse vil rette op på kvalifikationsunderskuddet. En leder sammenfattede den generelle opfattelse:

Der er store huller i arbejdsstyrkens kvalifikationsniveau, og derfor støtter virksomheden uddannelse virkelig meget – vi prøver at gøre ingeniøruddannelsen mere populær på universiteterne ... Regeringen har stadig ikke en ordentlig strategi for erhvervslivet (29.1.2001).

Variationerne i de danske og britiske planer kommer til udtryk i virksomhedernes markant forskellige vurderinger af programmerne i de to lande. Arbejdsgivere i begge lande udtrykte skepsis over programmernes evne til at løse sociale problemer og motivere langtidsledige. Forbeholdene var dog mere hyppige i Storbritannien, hvor 58 pct. af virksomhederne begrundede den begrænsede deltagelse med, at de socialt udstødte var uegnede til ansættelse. Som en britisk leder sagde, „det er kun en lille del af de arbejdsløse, der egentlig ønsker at få et arbejde“, og „ledere vil ikke have disse mennesker“ (15.03.2001).

35 pct. af de danske virksomheder anførte kvalifikationer som grunden til, at de ikke deltog. Størstedelen af dem, der sagde, at kvalifikationer afholdt dem fra at deltage, kom fra virksomheder med mange funktionærer, hvilket antyder, at det primært var behov for manuelle arbejdere, som kunne

opfyldes af programmerne. Til sammenligning sagde 52 pct. af de britiske virksomheder uopfordret (blev ikke spurgt), at stillinger hos dem krævede højere kvalifikationer end dem, som de aktiverede kunne tilbyde. En leder beskrev aktiveringsprogrammerne som „meget overfladiske – faktisk bare sminke“ og uegnede i et „enormt konkurrencepræget internationalt miljø, hvor kriterierne for jobstandarder udvides ... Sådan noget som det her strider imod filosofien om at vedligeholde sin konkurrencedygtighed“ (22.01.2001). En leder fra et andet firma, der meldte sig til aktiveringsprogrammet, men som kun deltog i begrænset omfang, forklarede:

Vi har brug for computerkyndige ... Kun nogle få af de ledige unge mennesker kom til os med den slags kvalifikationer; de, der kom, var typisk stofmisbrugere eller lignende. Det var næsten, som om vi skulle gennemtvinge en løsning på et problem, vi egentlig ikke havde (29.01.2001).

Selv om både Danmark og Storbritannien havde lav arbejdsløshed i undersøgelsesperioden, og arbejdsgivere i begge lande var bekymrede over udbuddet af arbejdskraft, var danske firmaer mere åbne for at se de arbejdsløse som en kilde til arbejdskraft. 32 pct. af de danske arbejdsgivere sagde uopfordret, at deres motivation for at deltage var risikoen for, at der ville blive mangel på arbejdskraft. Kun 22 pct. af de britiske virksomheder angav dette som grund. 39 pct. af danskerne sagde, at den offentlige støtte havde gjort det muligt for dem at deltage i programmerne mod kun 10 pct. af de britiske firmaer. Mange af de britiske arbejdsgivere sagde uopfordret, at støtteordningerne ikke kunne opveje udgifterne ved at deltage.

K O N K L U S I O N

Dette kapitel har diskuteret, hvorfor danske arbejdsgivere har været mere villige til at deltage i den aktive socialpolitik end de britiske. Det er på den ene side ikke overraskende – britiske arbejdsgivere er generelt mere skeptiske over for statsindgreb end de danske og reagerer måske derfor mindre ivrigt på regeringens tilskyndelser. På den anden side er ideen med at lade arbejdsgiverne implementere aktiveringsprogrammerne, som er et centralt element i den aktive socialpolitik, et grundlæggende brud med dansk tradition. Selv om ansættelsesbaserede sundheds-, uddannelses-, arbejds- og familieprogrammer udgør en stor del af de samlede udgifter i liberale velfærdsstater som USA og Storbritannien, har præferencen i Skandinavien været at lade det offentlige tage sig af den sociale sfære. Historisk

set har implementering af sociale programmer via private arbejdsgivere stort set været fraværende, og jobskabelsestiltag har overvejende været koncentreret i den offentlige sektor. Den aktive socialpolitik har vendt det danske paradigme på hovedet ved at bede virksomheder om at implementere velfærdsstaten, og deltagelsen blandt danske virksomheder har været rekordstor: De har tilbudt jobtræning og jobprøvning for langtidsledige, skabt permanente beskyttede stillinger for personer med nedsat arbejdsevne og har generelt reageret positivt på regeringens råb om hjælp til at bremse social udelukkelse. Til sammenligning er britiske virksomheder meget mere forbeholdne over for den nye reformbølge, på trods af at de leverer mange jobbaserede sociale ydelser.

Det tilsyneladende paradoks opløses, når vi opdager, at de langtidsledige inddrages på arbejdsmarkedet på meget forskellige måder i de to lande, på trods af konvergen. De fordele, henholdsvis de danske og de britiske arbejdsgivere kan opnå ved at deltage i programmerne, er meget forskellige, hvilket betyder, at forskellige typer firmaer tiltrækkes. I Danmark er den aktive socialpolitik blevet forbundet med bredere overvejelser om kvalifikationer og uddannelse, specielt for de lavest uddannede arbejdere. Planerne sigter derfor mod at tiltrække arbejdsgivere, der er bekymrede over arbejdsudbuddet og er ivrige efter at uddanne selv de lavest kvalificerede for at øge fleksibiliteten og produktiviteten. Man kunne sige, at de danske arbejdsgivere er blevet motiveret til at deltage, fordi de håber på at lave selv socialt udstødte om til produktive arbejdere. Danskerne har stadig problemer med at uddanne og finde ansættelse til marginale grupper, men bruger aktiv socialpolitik til at løse problemerne. I Storbritannien har sammenhængen mellem sociale programmer og kvalifikationer unægtelig været mere spinkel. Kapitel 6 dokumenterer denne påstand empirisk ved at vise, hvor vigtige regimeændringer er for de enkelte virksomheders kalkulationer. Min regressionsanalyse af 107 virksomheder illustrerer, at årsagen til, at danske virksomheder var mere villige til at deltage i programmerne end deres britiske kolleger, skal findes i de to forskellige måder at forholde sig til de arbejdsløses kvalifikationer.

Disse resultater udfordrer anvendeligheden af de traditionelle klassifikationer af velfærdsstatsregimer. Som nævnt andetsteds låner den aktive arbejdsmarkeds- og socialpolitik fra forskellige regimer og udfordrer mange antagelser (Pontusson, 1997). Således virker dansk aktivpolitik meget skandinavisk med sit mere universelle sigte og vægt på uddannelse; alligevel bryder den med den skandinaviske tradition ved at satse på jobskabelse i den

private sektor og ved at lade arbejdsgiverne implementere. Esping-Andersen understreger dekommodificering, mens essensen af aktiv socialpolitik er rekommodificering (Estevez-Abe et al., 2001). Esping-Andersen måler hovedsageligt velfærdsstaten på dens programmer for kernearbejdere, mens aktiv socialpolitik er for marginale arbejdere (Goodin, 2001). Estevez-Abe et al.s fokus på kvalifikationer over dekommodificering, Goodins anerkendelse af de socialt udstødtes vigtighed i nutidig social beskyttelse og Goodin og Reins fremhævelse af velfærdsstatens grundpiller har resulteret i mange korrektioner til velfærdsstatsteori.

Tværnationale forskelle i aktive socialprogrammer synes at afhænge af faktorer, der ikke har været tilstrækkeligt belyst i de traditionelle klassifikationssystemer. Det er min påstand, at bedømmelser af velfærdsstater bør inkludere endnu en dimension: Hvordan plandesign kan øge de socialt og økonomisk udstødtes potentielle økonomiske bidrag. Det interessante er, i hvor høj grad de nationale planer inddrager retten til meningsfyldt arbejde. En mulig forklaring på, hvorfor danske og britiske arbejdsgivere reagerede så forskelligt, er, at selv om den grundlæggende ide om aktiv arbejdsmarkedspolitik er den samme i hele Europa, så er der afvigelser i de nationale udformninger af ideen, og arbejdsgivere er derfor ikke lige entusiastiske over deres landes planer.

NOTER

- 1 Ifølge Jensen har rekommodificering af arbejdskraften været mere begrænset i nogle lande, end det ofte hævdes, fordi ledige flyttes fra arbejdsløshedsstatistikken over i invalidekategorien (Jensen, 1999).
- 2 Denne litteratur blev delvis inspireret af en ældre generation af velfærdsstatsanalyser, der så social sikring som en funktionel reaktion på den økonomiske udviklings behov (Wilensky, 1976) eller den kapitalistiske økonomis behov (Weinstein, 1968; Quadagno, 1988). Esping-Andersen (1990) og hans samtidige mente, at sociale programmer sagtes kunne opfylde kapitalismens behov, men at forskellige lande anvender forskellige mekanismer.
- 3 Ifølge Castles findes der også en sydeuropæisk type.

- 4 Iversen (2001) finder ingen forbindelse mellem åbenhed og industriel ustabilitet og foreslår i stedet, at afindustrialiseringen af højtudviklede industrisamfund har resulteret i betydelige skævvridninger i forbindelse med kompetenceskift fra industriel til post-industriel produktion. Wood (1994) hævder, at billigere eksportvarer koster Europa ni millioner job, men Schwartz (2001b: 21) peger på, at det var stigende formuer fra eksport, der fordoblede de nyindustrialiserede landes import og dermed udvidede markedet for OECD's varer.
- 5 Arbejdsløsheden var hovedsagelig forårsaget af, at arbejdsstyrken voksede (der kom især flere kvinder), en udfordring, som velfærdsstaterne håndterede på forskellig måde (Huber & Stephens, 2001).
- 6 Ifølge Iversen (2001) har velfærdsstaterne snarere sat tempoet ned, end de har skåret ned, da statens forbrug af tjenesteydelser og sociale overførsler i pct. af BNP er vokset konstant siden 1950'erne med en lille opbremsning i 1980'erne. Ud over nogle stramninger i det offentlige forbrug i forbindelse med en opbremsning af underskuddet, har der ikke været dybe nedskæringer. Ej heller er nye sociale programmer blevet udviklet. Schwartz hævder, at den bedste fortælling om velfærdsstatens omstrukturering er den om deregulering og privatisering (2001b: 21). I takt med at landene har bremset væksten i velfærdsstatens udgifter, er den partibestemte indflydelse på velfærdsudgifter faldet på alle områder, undtaget job i den offentlige sociale sektor (Huber & Stephens, 2001: 124-125). Ikke desto mindre bidrager valgsystemet, den centraliserede politikformulering og korporatisme til at vedligeholde et højt niveau af social velfærd (Swank, 2001: 221).
- 7 Huber og Stephens siger, at selv om der er aspekter i velfærdsstaten og produktionssamfundet, der matcher hinanden, så er de langtfra ens. Et givet forhold mellem fagbevægelsen, arbejdsgiverne og regeringen kan danne ramme om forskellige typer (inden for visse grænser) sociale velfærdsregimer. Generelt skal der dog være en vis koordination mellem vigtige aspekter såsom løn- og ydelsesniveau eller arbejdsmarked og socialpolitik. Hvis der ikke er det, opstår der perverse incitamenter (Huber & Stephens, 2001: 109, 119).
- 8 Man kan også spørge om, hvilke begreber og ideologier der ligger til grund for sociale ydelser: Hvis medborgerskab er grundlaget for socialdemokratiske regimer; familien for kristdemokratiske regimer; og transbestemmelse for liberale regimer; hvad er så grundlaget for kompetencestærke regimer?
- 9 Der har været en vis symmetri mellem de empiriske udfordringer til velfærdsstaten og den analytiske nytænkning af velfærdsstatsregimer i den akademiske diskurs. Det forstærkede behov for kompetencer, der kræves af globaliseringen og af post-industriel produktion, gør Estevez-Abe et al.s spørgsmål om de sociale sikringsystemers evne til at fremme endnu mere aktuelt. Det efter sigende voksende misforhold mellem ledige og beskæftigede fremhæver relevansen af Goodins tanker om de socialt udstødede skæbne endnu mere. Goodin og Reins pointer om implementering og handlekraft bliver mere interessante, i forhold til at EU's lederskab potentielt styrker konvergenen i nationale opfattelser af policy-reformer.

DER SKAL TO TIL TANGO: VIRKSOMHEDSSTRUKTUR OG AKTIV SOCIALPOLITIK

Den aktive social- og arbejdsmarkedspolitik søger at inddrage arbejdsgiverne i projektet med at reintegrere de langtidsløse på arbejdsmarkedet og flytter således den praktiske implementering fra den offentlige til den private sektor (Rhodes, 1998). Men hvordan overtales arbejdsgiverne til at deltage, og reagerer virksomheder i lande med tradition for et tæt samspil mellem det offentlige og virksomhederne mere positivt end virksomheder i lande, hvor det ikke er tilfældet? Nogle forskere mener, at det er nemmest at gennemføre den slags institutionelle ændringer i lande med stærkt organiserede sociale partnere, hvor erhvervsorganisationer og fagforeninger fokuserer deres præferencer på brede, kollektive mål, der sikrer bindende tilslutning til statens policy-ambitioner (Streeck & Schmitter, 1985; Crouch, 1993; Visser & Hemerijck, 1997). Andre mener, at de nationale arbejdsgiverorganisationers og fagforeningers magt er blevet undergravet på grund af globalisering, industrielle omlægninger og den europæiske integration (Esping-Andersen, 1996; Kitschelt et al., 1999; Pierson, 2001; Berger & Dore, 1996; Christiansen & Rommetvedt, 1999; Coen, 1997).

Dette kapitel undersøger, hvordan de nationale organisationsstrukturer påvirker præferencedannelse i virksomhederne, og ser på, hvorfor nogle typer (nemlig de korporativt organiserede) muligvis genererer mere støtte til socialpolitik blandt deres medlemmer end andre typer (de pluralistisk organiserede). Kapitel 2 fokuserede på *den funktionelle logik* i socialdemokratiske velfærdsstater og koordinerede markedsøkonomier for at forklare de tværnationale forskelle i arbejdsgivernes deltagelse i sociale initiativer. På grund af de fordele, der lå i de sociale programmer, så ledere i koordinerede markedsøkonomier en større økonomisk interesse i at deltage end ledere i liberale markedsøkonomier. Dette kapitel ser på de *institutionelle processer*, der ligger bag den højere deltagelse blandt danske arbejdsgivere, og på hvordan det engelske og det danske system for erhvervslivets repræsentation drejer arbejdsgivernes sociale præferencer i meget forskellige retninger.

Det centrale spørgsmål er, om arbejdsgiverforeninger agerer forskelligt i forhold til deres medlemmer, afhængigt af om de er i et korporativt eller et pluralistisk system, og om styrede/korporative lande har en fordel i selve implementeringen af den aktive arbejdsmarkeds- og socialpolitik. Jeg ser på, om de ovennævnte pres på nationalstaterne har resulteret i en decentralisering af den erhvervspolitiske aktivitet til virksomhedsniveau, eller om nationale korporative organisationer fortsat kan tilbyde virksomhederne fordele, der ikke findes i pluralistiske systemer. I dette kapitel vil det blive undersøgt, hvordan de danske og britiske hovedorganisationer bliver inddraget i processen, og om virksomhederne ser deres organisationer som kilder til information og ekspertise på det socialpolitiske område. I kapitel 6 vil der derudover blive set nærmere på vigtigheden af korporatisme, og det vil empirisk blive testet, om medlemskab af nationale arbejdsgiverorganisationer øger sandsynligheden for, at den enkelte virksomhed deltager i aktiveringsprogrammer.

Der er stor forskel på, hvordan danske og britiske landsorganisationer er gået med i de sociale initiativer. Selv om landsorganisationerne er truet af decentraliseringen af overenskomstforhandlingerne, gør de danske organisationer fortsat en indsats for at støtte arbejdsgivernes deltagelse i policy-debatter ved at tilbyde virksomhederne informationer og ved at forme arbejdsgivernes opfattelse af fælles interesser. Selv om arbejdsgivernes hovedorganisationer i begge lande støttede den aktive socialpolitik, havde de danske hovedorganisationer meget mere indflydelse på deres medlemmers opfattelse af programmerne. For eksempel nævnte 31 pct. af de danske virksomheder deres organisation som den vigtigste informationskilde mod kun 14 pct. af de britiske virksomheder.

Der er i forbindelse med arbejdsgiverorganisationernes rolle flere ting, der fortjener at blive fremhævet: For det første gjorde de danske arbejdsgiverorganisationer meget ud af at inddrage deres medlemmer i lokale diskussionsfora. Virksomheder blev formelt bedt om at repræsentere arbejdsgiverorganisationen i lokale korporative komiteer, der havde til formål at bremse social udstødelse i lokalsamfundene. Disse lokale forhandlinger har sammen med de mere uformelle grupper, der var sponsoreret af de danske organisationer, måske nok været mere afgørende for den enkelte virksomheds engagement i aktivpolitikken end de nationale aktiviteter. Mens andre forskere har fremhævet vigtigheden af lokale fora i trepartsforhandlinger (Nørgaard, 1999; Haahr & Winter, 1996; Mailand, 2000; Jørgensen, 2000; Mosley et al., 1998), så finder jeg, at lokale institutioner også har stor

indflydelse på arbejdsgivernes engagement i de sociale programmer. Min undersøgelse forholder sig således til diskussionen om organisationernes fortsatte levedygtighed og om den markante forskel i korporative og pluralistiske organisationers relationer til deres medlemmer.

For det andet gjorde den danske stat meget for at fastholde virksomhedernes engagement i den aktive arbejdsmarkeds- og socialpolitik, og for at de danske arbejdsgiverorganisationer skulle blive ved med at have en rolle i processen. Ligesom de sociale kontrakter mellem erhvervslivet og fagforeningerne skal genforhandles regelmæssigt (Thelen, 2001), må betingelserne for de kollektive fora, hvor erhvervslivets interesser formuleres, også revideres i takt med økonomiske og politiske forandringer. Staten spiller en vigtig rolle i genforhandlingen af den korporative kontrakt. Den danske stat har brugt både pisk og gulerod for at få arbejdsgiverne til at støtte dens aktivpolitik, og strategierne satte skub i fornyelsen af de korporative organisationer. Regeringen lancerede en „reklamekampagne“ for en ny ideologi, der skulle involvere erhvervslivet i socialpolitik, og den skabte betingelserne for, at grupperne kunne inddrages i et sagområde – socialpolitik – der hidtil havde været statens gebet. Regeringen kontaktede også enkeltvirksomheder og åbnede dermed en ekstra dør for arbejdsgivernes deltagelse i programmerne. Samtidig udfordrede den organisationerne til at øge deres engagement for at beskytte deres territorium. Undersøgelsen fremhæver således statens rolle i forbindelse med de korporative strukturers genforhandling og overlevelse.

Undersøgelsen er dermed relevant for debatten om de korporative organisationers fortsatte levedygtighed og om deres komparative fordele i forhold til deres pluralistiske modstykker. Jeg har ikke undersøgt ændringerne i arbejdsgiverorganisationernes styrke over tid (Wallerstein et al., 1997), men der er tegn på, at organisationerne i Danmark og Storbritannien fortsat afviger markant, når det gælder relationerne til deres medlemmer.

FORDELENE VED SOCIAL KORPORATISME

Selv om den aktive arbejdsmarkeds- og socialpolitik har søgt at få arbejdsgiverne til at involvere sig mere i implementeringen af sociale programmer, end de tidligere har gjort, ved vi stadig ikke, hvornår virksomheder reagerer på sådanne opfordringer. Vi skal i dette afsnit se på forskellige grunde til, at korporative institutioner kan øge erhvervslivets deltagelse.

Inden for komparativ statskundskab var der engang bred enighed om, at

lande med korporative organisationer var bedre rustet til at forene sociale og økonomiske mål og udvikle programmer, der skulle ændre de økonomiske betingelser (Shonfield, 1965; Crouch, 1993; Lembruch, 1984; Schmitter, 1981; Soskice, 1990; Streeck, 1992; Esping-Andersen, 1990; Wilson, 1990). Korporatismens fordele udsprang af flere elementer i arbejdsmarkedets parters involvering i statslige processer: organisationernes egenskaber, de måder, hvorpå organisationerne blev inddraget i politikformuleringen samt konsekvenserne for den endelige politik (Molina & Rhodes, 2002).

For det første er der forestillingen om, at de institutionelle særtræk (omfang, eksklusivitet og grad af centralisering) bestemmer, hvordan arbejdsgiverne udtrykker deres præferencer og engagement i den politiske proces. De mere centraliserede og koordinerede organisationer, hvor medlemskab ikke er frivilligt, skulle være bedre til at fremme kollektive aktioner mod fælles mål end pluralistiske brancher (Wilson, 1990; Mitchell, 1990; Kendix & Olson, 1990). Organisationer i korporative systemer fokuserer deltagernes opmærksomhed på bredere, fælles anliggender, styrker normer for tillid, afgør konflikter og binder virksomheder til forhandlede aftaler, der garanterer medlemmerne, at de ikke vil blive straffet for at forpligte sig på langsigtede mål (Streeck, 1992: 265-284; Rothstein & Bergström, 1999; Katzenstein, 1985; Visser & Hemerijck, 1997; Campbell & Pedersen, 2001). Dermed være ikke sagt, at erhvervslivets interesser er mindre varierede i lande med høj korporativ organisering; tværtimod er der store, håndgribelige interesseforskelle mellem arbejdsgiverne i de fleste højtudviklede industrisamfund. Men den kollektive organisering af virksomhederne gør det nemmere for virksomhedsledere fra forskellige brancher at prioritere fælles interesser.

For det andet inddrager det korporative system arbejdsgiverne i politikformulering på en anderledes måde end det pluralistiske system. Arbejdsgiverforeninger er med til at formulere offentlig politik, når regler og forskrifter udvikles gennem kollektive forhandlinger. Denne proces producerer mange flere regler om arbejdsmarkedsforhold end i pluralistiske lande. Ligesom organisationer i pluralistiske lande giver organisationer i de korporative deres besyv med i lovgivningsprocessen, men sidstnævnte kan tilbyde lovgiverne et mere samlet input fra erhvervslivets side. Korporative grupper kan påvirke udformningen og implementeringen af offentlig politik gennem deltagelse i råd og nævn. Arbejdsgiverorganisationer kan også bidrage som leverandører af service (Mosley et al., 1998: 2; Wilensky, 1976; Streeck & Schmitter, 1985; Crouch, 1993; Hicks & Kenworthy, 1998).

For det tredje hævdes det, at det korporative system producerer andre politiske løsninger end pluralistiske systemer. For eksempel resulterede den højere koordination og styring, som var opnået gennem omfattende lønforhandlinger, i en mere rationaliseret indkomstpøolitik. Trepartsaftaler kan også øge overholdelse af aftaler og politiske beslutninger og gøre implementering lettere. Forhandlede resultater er måske sværere at opnå, men de kan også være mere robuste (Pedersen et al., 1992).

Selv om en stor del af den konventionelle velfærdsstatslitteratur hævder, at et svagt eller delt erhvervsliv fører til større offentlig forsørgelse, fordi stærke arbejdsgivere bekæmper sociale initiativer for virksomhedernes midler (Korpi, 1980; Castles, 1978), tyder det ifølge korporatismens logik på, at velorganiserede virksomhedsledere også er mere tilbøjelige til at støtte brede, universelle velfærdsregimer (Streeck, 1992; Martin, 2000). I en sammenlignende undersøgelse af 15 højtudviklede demokratier i 1970'erne og 1990'erne har Duane Swank og jeg påvist denne sammenhæng mellem korporativ organisering og velfærdsstaten. Empirisk viser det sig, at centraliseringen af nationale arbejdsgiverforeninger, styrken af sammenhold blandt arbejdsgivergrupperne og graden af økonomisk samarbejde på tværs af virksomheder er faktorer, der har stor betydning for den samlede sociale indsats (Swank & Martin, 2001; Martin & Swank, 2004).

På trods af korporatismens mange påståede fordele, ser det ud til, at korporative systemer (og faktisk alle nationale arbejdsgiverforeninger) gradvis mister evnen til at organisere og repræsentere erhvervslivets interesser. Globalisering gør det måske vanskeligere for et land at opretholde høje sociale ydelser, som ofte bliver forhandlet i korporative fora (Kitschelt et al., 1999; Esping-Andersen, 1996; Iversen, 2001; Swank, 2001). Den teknologiske udvikling skaber dybere skel mellem faglærtes og ufaglærtes interesser og mellem offentligt og privat ansatte (Lash & Urry, 1987; Longstreth, 1988; Lange et al., 1995; Crouch, 1990). Disse opdelinger kan hæmme hovedorganisationernes bestræbelser på at forhandle nationale lønaftaler og decentralisere kollektive forhandlinger (Pontusson & Swenson, 1996; Katz, 1993).

Integrationen i EU indsnævrer de nationale politikkers råderum og begrænser bredden af de aftaler, der kan opnås gennem både kollektive forhandlinger og trepartsforhandlinger. Hovedorganisationerne for arbejdstagere og arbejdsgivere på EU-niveau har tilsyneladende meget mindre repræsentativ magt end deres kolleger på nationalt niveau (Greenwood et al., 1992; se også Greenwood, 2002). Korporative former for interesseafvejning

taber måske også generelt terræn, når det gælder tilblivelsen af offentlig politik (Streeck & Schmitter, 1991; Kitschelt et al., 1999; Christiansen, 1999; Pedersen et al., 1992). Som en reaktion på stigende opsplitning inden for erhvervslivet og på den europæiske integration er nogle virksomheder begyndt at udvikle egen organisatorisk politisk kapacitet – *public affairs*- og human ressource-afdelinger – så de er parate til at reagere på politiske og lovgivningsmæssige spørgsmål uden at være afhængige af en arbejdsgiverforening (Coen, 1997; Larsen & Weise, 1999). Der er givetvis også større variation på policy- og virksomhedsniveau i de enkelte lande, end litteraturen anerkender (Martin, 2000). Selv danske og norske virksomheder benytter sig i stort omfang af direkte lobbyvirksomhed i stedet for kun at arbejde gennem deres arbejdsgiverforeninger (Christiansen & Nørgaard, 2003). Den større institutionelle kapacitet på virksomhedsniveau i Storbritannien blev hjulpet på vej af Thatchers angreb på the Confederation of British Industries (Mitchell, 1990). Ifølge Henley & Tsakalotos (1992) er Europa som helhed på vej mod en form for svag korporatisme, der historisk forbindes med svagere økonomiske resultater.

Den europæiske politiske integration har også udvandet de nationale modeller ved at udbrede policy-paradigmer på tværs af lande (Rhodes, 1998). Den aktive arbejdsmarkeds- og socialpolitik udgør ironisk nok et problem for de sociale partnere. Netop som nationale mekanismer for samarbejde mellem erhvervsliv, arbejdstagere og stat er under pres, øger aktivpolitikken behovet for nye sociale partnerskaber. Aktivpolitik involverer arbejdsgivere og andre frivillige aktører meget mere end traditionelle sociale indgreb og indbyder arbejdsgiverne til at træde ud af deres gamle roller (Pontusson, 1992; Rhodes, 1998; Manow, 2001; Visser & Hemerijck, 1997).

På trods af disse forskellige former for pres på nationale organisationsstrukturer, overlever det korporative system på andre områder ifølge den nyere litteratur (Traxler, 2000). Decentraliseringen af de kollektive forhandlinger i Tyskland og Australien er begrænset til ikke-lønspørgsmål, og selv om Dansk Arbejdsgiverforening har mistet styrke, så har industriens arbejdsgiverforeninger styrket deres rolle (Thelen, 1999; Due et al., 1994; Scheuer, 1992). Målinger af korporatisme havde lige så meget styrke til at forudsige økonomisk vækst i den sidste halvdel af 1980'erne, som de havde i 1970'erne og de tidlige 1980'ere (Crepaz, 1992). Paradoksalt nok øger økonomisk integration kravet om løntilbageholdenhed og centrale lønforhandlinger (Perez, 2001).

Det er også vigtigt at lægge mærke til, at de forskellige aspekter ved korporatisme påvirkes forskelligt af disse udfordringer. Globalisering kan således give enorme komplikationer i kollektive forhandlinger, fordi det er svært at forene udsatte og beskyttede branchers interesser. Partsstyrede rådgivende organer for uddannelse er ikke påvirket i samme grad. På samme måde betyder EU måske større udfordringer for organisationernes treparts- og lovgivningsmæssige aktiviteter end for kollektive forhandlinger, fordi EU-integrationen har flyttet forberedelsen af mange love og regler til det overnationale niveau. De forskelligartede pres på korporative strukturer har måske ikke så stor betydning for arbejdsgivernes socialpolitiske rolle som for andre af deres funktioner. Derudover kan organisationerne udvikle modstrategier mod de forskelligartede pres, der er forbundet med globalisering og europæisk integration – politiske processer snarere end funktionelle strukturer er måske i sidste ende det, der betyder mest for korporatismens overlevelse (Molina & Rhodes, 2002; Treu, 1992).

Nyere forskning i korporative systemer har øget vores viden, men der er dog stadig huller i vores forståelse for de betingelser, der sikrer de korporative strukturers og processers fortsatte eksistens. Indtil videre er der kun blevet forsket ganske lidt i, hvordan korporative og pluralistiske organisationer systematisk former *individuelle virksomheders policy-præferencer*, eller i, hvordan virksomhederne ser på korporatisme. Heller ikke den interessante forskning i korporativ deltagelse i trepartsforhandlinger og kollektive forhandlingsprocesser er blevet matchet af grundige undersøgelser af *virksomhedernes deltagelse i programmer*. Hvordan påvirker korporatismen fx en virksomheds beslutning om at deltage i implementeringen af sociale programmer?

Det antages også ofte i litteraturen, at arbejdsgivere beslutter at deltage i aktive sociale programmer mere eller mindre på eget initiativ, men statslige aktører på både nationalt og lokalt niveau kan også have afgørende indflydelse på en virksomheds beslutning om at deltage. Brede institutionelle styringsstrukturer, den politiske proces' gennemtrængelighed og antallet af vetopunkter påvirker, hvordan arbejdsgiverne engagerer sig i den politiske proces (Immergut, 1990; Huber et al., 1993; Hacker & Pierson, 2002; Coleman, 1988). Institutionelle rammer for forholdet mellem erhvervsliv og myndigheder former både organiseringen af private interessegrupper og disses engagement i den politiske arena (Berger, 1981; Lembruch, 1984; Streck & Schmitter, 1985; Campbell & Pedersen, 2001; Campbell & Lindberg, 1990). Offentlig politik skaber grupper, der deler sig langs forudsigelige linjer i senere politiske kampe (Weir, 1992; Pierson, 1996). Endelig kan

politikeres kortsigtede politiske strategier for at vinde erhvervslivets støtte påvirke virksomheders præferencer for og deres mobilisering til støtte for og deltagelse i regeringens programmer (Martin, 1991; 2000; Walker, 1983; Katzenstein, 1978; Damgaard, 2000).

Mit formål er at udfylde disse huller ved at undersøge, om nationale organisationer stadig har afgørende indflydelse på arbejdsgivernes opfattelser af deres interesser i socialpolitik, og om organisationer i korporative og pluralistiske systemer har forskellig indflydelse på deres medlemmer. Dette kapitel undersøger, hvordan hovedorganisationerne i det korporative Danmark og det pluralistiske England har fået deres virksomheder til at involvere sig i udviklingen og implementeringen af aktiv arbejdsmarkeds- og socialpolitik. Jeg vil især se på, om organisationerne i Danmark er mere tilbøjelige end organisationerne i Storbritannien til at få arbejdsgiverne til at se en sammenhæng mellem økonomisk vækst og konsekvenserne af arbejdsmarkedspolitikken. Analysen genoptages i kapitel 6, hvor det testes empirisk, om medlemskab af en national erhvervsorganisation er en afgørende faktor for en virksomheds deltagelse i programmerne. Jeg vil også undersøge, hvordan organisationerne har taklet de forskellige pres, der er beskrevet ovenfor, og som har tvunget dem til at tilpasse sig de nye økonomiske betingelser, til at forholde sig til nye problemer og til at integrere nye medlemmer. Endelig diskuterer jeg statens rolle med hensyn til at hjælpe de korporative organisationer med at klare disse omstillinger.

DANSKE ARBEJDSGIVERORGANISATIONER OG AKTIV ARBEJDSMARKEDSPOLITIK

På de følgende sider introduceres fire overordnede argumenter for de danske arbejdsgiverforeningers rolle i den aktive arbejdsmarkeds- og socialpolitik. 1) De danske erhvervsorganisationer har oplevet et pres mod kollektive forhandlinger, men Dansk Arbejdsgiverforening og Dansk Industri har kæmpet for at beholde sine medlemmer, bl.a. ved at udvikle andre servicere for virksomhederne. Socialpolitikken, som historisk har været et offentligt anliggende, blev set som et vigtigt politikområde, hvor man kunne arbejde for at sikre sig den indflydelse, man har tabt andre steder. 2) Arbejdsgiver- og arbejdstagerorganisationerne spillede en rolle i udviklingen af den aktive arbejdsmarkeds- og socialpolitik. 3) Modsat de britiske har de danske arbejdsgiverforeninger været med til at oplyse og forme de enkelte virksomheders præferencer inden for aktiv arbejdsmarkeds- og socialpolitik.

4) Poul Nyrup Rasmussens regering tilskyndede (både tilsigtet og utilsigtet) aktivt organisationerne til at påtage sig denne rolle.

Det første eksempel er, at danske korporative arbejdsgiverforeninger har kæmpet for at fastholde deres indflydelse på trods af pres mod kollektive forhandlinger, delvis ved at udvikle andre funktioner og bevæge sig ind på nye områder. De danske arbejdsgivere er stærkt organiserede og afviger i denne henseende radikalt fra det britiske pluralistiske system. I den danske model dækker én central arbejdsgiverorganisation, Dansk Arbejdsgiverforening, de fleste private arbejdsgivere; der er dog andre organisationer, der repræsenterer finans- og landbrugssektorerne. DA har 25 branchemedlemmer, der dækker størstedelen af det private danske arbejdsmarked; Dansk Industri (DI) er den største og mest magtfulde. 88 pct. af de virksomheder, jeg har undersøgt, tilhører en brancheorganisation, og for de allerfleste er det ensbetydende med en forbindelse til DA. DA har ikke virksomheder som medlemmer – det er organisationerne, der er medlemmer – men organisationsmedlemmer deltager ofte i udvalg, fora og aktiviteter under DA. En stor del af arbejdsmarkedspolitikken såvel som andre emner, der berører arbejdsmarkedsforhold, er blevet til i DA's forhandlinger med LO. Ifølge Arbejdsministeriet (1996) står arbejdsmarkedets parter for 90 pct. af reguleringerne på arbejdsmarkedet. Socialpolitikken reguleres mere traditionelt gennem offentligretlige regler (Due et al., 1994; Gill et al., 1998).

I de senere år har DA mistet noget af sin magt, i takt med at kollektive forhandlinger er blevet mere decentraliserede og er flyttet ned til kartelniveau. Denne udvikling har styrket nogle af DA's store medlemmer, især DI. Decentraliseringen inden for DA har gjort det sværere for medlemmerne at blive enige om rammerne for de nationale aftaler (Due et al., 1994; Gill et al., 1998). DA fyrede en stor del af sine medarbejdere i midten af 1990'erne, da det blev vanskeligt at gennemføre kollektive forhandlinger med LO. Regeringen var nødsaget til at gribe ind i flere overenskomstforhandlinger, hvilket bestemt ikke gavtede billedet af arbejdsmarkedets parter som effektive forhandlere, og brancherne svarede igen med en „klimadiskussion“ for at finde løsninger på bredere arbejdsmarkedspolitiske spørgsmål (*Ugebrevet Mandag Morgen*, 1999).

DA og dens medlemmer har kæmpet for at fastholde deres magt og indflydelse over for decentraliseringen af de kollektive forhandlinger med nye aktiviteter og nye måder at tiltrække medlemmer på. Organisationerne er for nylig begyndt at sponsorere uformelle netværk og diskussionsgrupper for deres medlemmer. En af de store brancheorganisationer noterede, at det

decentraliseringspres, der er på de kollektive overenskomstforhandlinger, betyder, at „færre virksomheder vil have brug for organisationer til at rådgive dem om kollektive forhandlinger“. Men fordi „virksomheder stadig vil have brug for anden rådgivning“, har denne branche udvidet sine funktioner for at tiltrække mere forskelligartede medlemmer. Organisationen har fundet en ny rolle, nemlig organisering af netværk:

Netværk giver blandt andet et fundament, hvor virksomheder kan finde ud af, hvordan de skal forholde sig til forskellige emner. Nogle virksomheder vil måske gerne udvikle en social profil eller en miljømæssig profil ... De fleste danske virksomheder er forholdsvis små, så de har ikke selv ressourcer til at udvikle en sådan profil. De har brug for en organisation, der kan mere end forhandle overenskomster, som kan hjælpe virksomhederne med at forklare deres holdning til et emne, fx skattepolitik, arbejdsmarkedspolitik, uddannelse, forskning og ledelse.

I dag er organisationerne tvunget til at komme med gode grunde til, at medlemmerne skal betale for at være medlem, og det kan fx være det, at de kan hjælpe med at definere politiske holdninger ... Virksomhederne tænker, „hvis vi skal betale, hvad får vi så ud af det?“ Politisk indflydelse er et kollektivt gode, men man har altid et *free rider*-problem. Så man skal også tilbyde nogle individuelle goder, hvis man vil holde medlemstallet oppe (interview).

Noget overraskende har organisationerne set socialpolitikken som en mulighed og et vækstområde, fordi spørgsmålet om velfærdsstatsreform har været så stort et emne på dagsordenen i Danmark.

Det andet eksempel er, at på trods af den tilsyneladende svækkelse af arbejdsmarkedets parter, var arbejdsgiverorganisationerne igennem 1990'erne involveret i udviklingen af aktivpolitikken. 1990'ernes arbejdsmarkedsreformer blev sat i gang med Zeuthen-udvalget, som bestod af repræsentanter for arbejdsmarkedets parter. Green-Pedersen et al. (2001) fremhæver, at Socialdemokraterne førte an i skabelsen af reformerne, men arbejdsmarkedets parter deltog i et vist omfang i de enkelte arbejdsmarkedsreformer.

Arbejdsmarkedets parter var knap så involveret i de første socialpolitiske reformer. Som eksempel bestod Socialkommissionen, der lavede det indledende arbejde i forbindelse med et tilsvarende skifte mod aktivering i socialpolitikken, hovedsagelig af eksperter og politiske repræsentanter. DA og LO deltog dog efterfølgende i diskussioner om oprettelsen af tilskudsordninger til jobprøvning og uddannelse af langtidsledige samt skånejob til folk med nedsat arbejdsevne. Udvalget om skånejob blev nedsat i midten

af 1990'erne for at oprette job med specielle ansættelsesbetingelser. I 2000 blev arbejdsmarkedets parter igen inviteret med til forhandlinger om det rummelige arbejdsmarked, men forhandlingerne endte i dødvande (delvis på grund af arbejdsgivernes vrede mod den daværende finanslov).

Arbejdsmarkedets parter genoptog deres engagement i aktiveringsprojektet som forberedelse til næste runde af arbejdsmarkedsreformer. I marts 2000 kom LO og DA med et fælles udspil til udvikling af et mere rummeligt arbejdsmarked. Fagforeningerne og arbejdsgiverne understregede, at de overordnede politiske mål skulle være at holde så mange personer som muligt *inde på arbejdsmarkedet*. Kommunerne skulle derfor udtømme alle revalideringsmuligheder, før de sendte folk på førtidspension eller ind i skånejob. Arbejdsmarkedets parter gjorde altså klart, at de så jobskabelse som et fælles projekt med aktiv deltagelse af den private sektor, kommunerne og regeringen, og ikke kun som den private sektors ansvar (LO/DA, 2000).

Det tredje punkt er, at arbejdsgiverorganisationernes vel nok vigtigste bidrag har været at oplyse individuelle virksomheder om og lære dem at deltage i aktivpolitikken. DA mener fx, at virksomheder skal melde sig ind i de Regionale Arbejdsmarkedsråd, så de kan være med til at sikre, at arbejdstagerne får de rigtige kvalifikationer, at man undgår flaksehalsproblemer, og at man reducerer omkostningerne ved passiv understøttelse (DA, 1998a: 9).

En leder fra DI er enig i, at en af hans organisations vigtigste funktioner er at uddanne medlemsvirksomheder i at reducere social udstødelse og langtidsarbejdsløshed. Det gør organisationen ved gennem udvalg, der arrangerer konferencer om forskellige emner sammen med fagforeninger, fx inddragelse af etniske grupper på arbejdsmarkedet. Derudover tilbyder den lederuddannelseskurser, fx gennem et netværk af Human Resource Managers. DI's regionale foreninger støtter også deltagere i de lokale udvalg såsom de Regionale Arbejdsmarkedsråd og de Sociale Rådgivningsudvalg. Organisationen sponsorerer ligeledes uformelle ERFA-grupper om fx lønspørgsmål og sociale problemstillinger.

Mange af de interviewede fortalte, at de havde fået utrolig meget ud af aktiviteterne i deres organisation. De danske organisationer vejledte virksomhederne i de nye policy-forslag til bekæmpelse af arbejdsløshed. Konfronteret med de negative konsekvenser af den passive understøttelse slog danske arbejdsgivere sig sammen med andre samfundsgrupper og arbejdede for en politikomlægning baseret på erfaringerne med fortidens policy-fiaskoer. Mange arbejdsgivere var med i uformelle netværk, fx DI's

HRM-tænketaank, hvis udtrykkelige formål var at drøfte social- og arbejds-markedspolitik. Flere virksomheder engagerede sig i aktivpolitik på lokalt niveau, fordi DA bad dem om at repræsentere erhvervslivets interesser i de korporative grupper. Mange af de arbejdsgivere, jeg talte med, udpegede disse udvalg som vigtige kilder til information om social ansvarlighed og blev aktive i sociale partnerskaber gennem deres deltagelse i udvalgene. Ironisk nok formulerede disse arbejdsgrupper ofte holdninger, der var mere liberale end organisationens formelle holdninger. Ledere udtrykte også meget større tillid til, at organisationerne tog beslutninger på det sociale område end til regeringens evne til at formulere politik. Som en leder sagde:

Virksomheder har brug for, at nogen laver regler for dem. De gør det [tager socialt ansvar] ikke nok selv. Men jeg frygter, at politikerne vil lave reglerne i stedet for arbejdsmarkedets parter. Hvis politikerne laver nogle regler et eller andet sted i de mørke korridorer, vil de ikke vide, hvordan de skal gøre det, og de vil lave regler, som erhvervslivet og fagforeningerne ikke kan leve med. Hvis arbejdsmarkedets parter laver reglerne, vil de virke bedre; så de skulle tage at finde ud af, hvad de vil, og så fremlægge reglerne for politikerne.

Endelig var det en del af den danske regerings strategi at opmuntre arbejdsgiverorganisationerne til at spille en rolle i aktivpolitikken. For at øge arbejdsgivernes støtte afbødede aktører i staten nogle af pressene på arbejdsgiverorganisationerne med oplysningskampagner, med de nye korporative fora inden for socialpolitik og ironisk nok med direkte appeller til virksomheder. Socialministeriets oprindelige strategi var at inddrage arbejdsgiverorganisationerne i diskussioner om socialpolitik (interview). På denne måde blev den danske tradition for at inddrage arbejdsgivere og fagforeninger i arbejdsmarkedspolitik formelt udvidet til også at omfatte det socialpolitiske område. Det blev vedtaget ved lov, at alle kommuner skal have et korporativt udvalg bestående af repræsentanter fra erhvervsliv og fagforeninger (og fra visse andre sociale grupper), som skal føre tilsyn med den lokale beskæftigelsespolitik. DA har ansvaret for at udvælge de virksomheder, der skal deltage i de lokale sociale koordinationsudvalg.

Socialministeriet gik senere over til en kampagne for at mobilisere individuelle virksomheder, men denne for organisationerne potentielt destabiliserende taktik styrkede kun arbejdsgiverorganisationernes ønske om at fastholde deres engagement (Socialforskningsinstituttet, 1997; interview).

De store arbejdsgiverorganisationer var vrede over kampagnen. En repræsentant forklarede, at „DA og DI var bange for, at der skulle opstå anarki“. Selv om ministeriets strategi krænkede organisationernes territorium, blev de endnu mere ivrige efter at deltage.

BRITISKE ARBEJDSGIVERORGANISATIONER OG AKTIV SOCIALPOLITIK

De britiske arbejdsgiverorganisationers engagement i velfærdsreformer står i stærk kontrast til de fleste af de fire punkter beskrevet ovenfor. For det første har de også tabt terræn i kollektive forhandlinger, hvilket delvis skyldes et systematisk angreb på organiserede arbejdstager-arbejdsgiverrelationer. For det andet spillede arbejdsgiverorganisationerne ingen rolle i udviklingen af arbejdsmarkeds- og socialpolitikken, som for den største dels vedkommende blev lavet af Labour. For det tredje har CBI og andre organisationer haft meget lidt indflydelse på deres medlemmers holdninger til erhvervsinteresser. For det fjerde er regeringen stort set gået uden om organisationerne i forsøget på at tiltrække virksomheder med strategier, der oprindeligt sigtede på at opbygge virksomhedsnetværk uden for de store brancher.

For det første har britiske arbejdsgiverorganisationer tabt terræn siden 1960'erne og forbliver, på trods af et svagt comeback under Blair, rimelig marginale i erhvervslivets og regeringens relationer. Den britiske regering forsøgte at konstruere noget, der lignede korporatisme i 1960'erne og 1970'erne, hvor man eksperimenterede med trepartskommissioner, uddannelsesafgifter og erhvervspolitik. Som en del af den store vision for planøkonomi blev CBI dannet for at forene og repræsentere erhvervslivets kollektive stemme. CBI blev ikke organiseret som en rigtig korporativ erhvervsorganisation, da medlemskab i de mange britiske brancheforeninger ikke var ensbetydende med medlemskab af paraplyorganisationen. Britiske virksomheder kunne vælge mellem at tilhøre enten en brancheorganisation, CBI eller begge.

CBI's glansperiode blev kort. Da Margaret Thatcher kom til magten med sit løfte om at bekæmpe trepartssystemet, mistede CBI også indflydelse. CBI's leder sir Terence Beckett mente, at Thatchers politik desavouerede britisk industri og opfordrede til „kamp med de bare næver“ mod regeringen. Dette usædvanligt aggressive angreb fra erhvervslivet mod en konservativ regering fik mange arbejdsgivere til at forlade CBI (Cronin, 2000). Sidst i 1980'erne var organisationen stærkt svækket. En undersøgelse viste,

at kun en fjerdedel af Storbritanniens top 100-virksomheder rutinemæssigt kontaktede regeringen gennem CBI (Mitchell, 1990). *The Economists* skarpe ord tegner et meget godt billede af perioden:

Fru Thatcher afviste hånligt CBI, som var domineret af store produktionsvirksomheder og ikke havde nogen individuelle medlemmer, som en søjle i den korporatisme, som hun foragtede. For ladyen og hendes følgesvende var CBI bare endnu en interessegruppe, der krævede mere (Economist staff, 1993).

Selv om det aldrig lykkedes CBI at genvinde den magt og prestige, som den tabte under Thatcher, har organisationen ironisk nok klaret sig noget bedre under Major og Blair (Economist staff, 1993). Det var en del af dagsordenen i Tony Blairs New Labour at få erhvervslivet ind i partikoalitionen, og efter at være blevet afvist af de konservative i ti år var CBI klar til mere kammeratlige relationer til regeringen. Tidligere generaldirektør Adair Turner forstod, at deltagelse i projekter, der var vigtige for premierministeren, kunne give indrømmelser på andre områder, fx anerkendelse fra fagforeningerne og mindsteløn. Imidlertid begyndte det at gå den anden vej, da sir Clive Thompson overtog CBI. Thompson, som engang havde omtalt forhandlinger med fagforeninger som „skadedyrsbekæmpelse“, havde gjort en karriere ud af at modarbejde „labour“ med lille „l“ og havde ikke meget tilovers for Labour-partiet (Barnett, 1998). Når man ser på CBI's begrænsede kapacitet som organisation, er det ikke overraskende, at de britiske erhvervsorganisationers deltagelse i aktivpolitikken afviger så markant fra de danskes.

For det andet spillede de britiske arbejdsgiverorganisationer en mindre rolle i udviklingen af den aktive arbejdsmarkeds- og socialpolitik end deres danske kolleger (Rhodes, 1999). Størstedelen af lovgivningen bliver til i partierne; således blev de grundlæggende principper i New Deal-programmet præsenteret i partiprogrammet „Getting Welfare to Work“. Programmet markerede en ny politisk kurs for Labour, der også skiftede den gamle målsætning om fuld beskæftigelse og jobsikkerhed ud med en ny, der fokuserer på at gøre den enkelte jobparat (Finn, 2000). Grundlaget for det markante skift synes at være en kombination af blandt andre Richard Layards ideer, bekymringer om den globale økonomi og et ønske om at positionere partiet i midten af det politiske landskab, snarere end indrømmelser til arbejdsgiverne (Coates, 1999; Hay, 1997). Alligevel nedlagde arbejdsgiverne effektivt veto over nogle af Labours oprindelige planer. Blair overvejede

først en universel uddannelsesafgift for at imødegå Storbritanniens enorme uddannelsesmæssige underskud; 75 pct. af CBI's medlemmer var imod afgiften. Den nye premierminister erstattede lynhurtigt afgiften med de langt mindre tvungne (og mindre effektive) *Individual Learning Accounts*, hvor arbejdsgivere og arbejdstagere skulle betale til en uddannelsespulje. Den manøvre lagde beslutninger og ansvar for uddannelse i hænderne på den enkelte virksomhed og på arbejdstagerne i stedet for at give staten et nyt mandat til at sikre relevant uddannelse (King & Wickham-Jones, 1998: 445-451).

Som i Danmark åbnede den aktive arbejdsmarkeds- og socialpolitik muligheder for arbejdsgiverne, men den mulighed, de britiske arbejdsgivere fik, var at støtte et program, der var vigtigt for den nye premierminister, og at udøve *damage control*. Det virkede, som om CBI og andre arbejdsgivere støttede New Deal for at opnå indrømmelser på andre områder og ikke af positive grunde. CBI var inviteret med til de første møder med britiske arbejdsgivere og udtrykte støtte til New Deal-programmerne, men brugte den til at presse regeringen til at handle på andre områder. For eksempel forudså CBI, at arbejdsgiverne ville boykotte New Deal-programmerne, hvis de blev tvunget til at betale mindstelønnen (Clement, 1997), og bad regeringen om at love arbejdsgiverne, at hverken arbejdsmarkedsregulering eller skattebyrden ville blive øget (*Management Today*, november 1998).

For det tredje har CBI og andre britiske brancheorganisationer ikke været med til at forme deres medlemmers forståelse af New Deal-programmerne på samme måde som de tilsvarende danske organisationer. Både DA og CBI støttede de aktive arbejdsmarkeds- og socialpolitiske reformer, men de to organisationers støtte har ikke haft samme virkning på deres respektive medlemmer. På spørgsmålet om, hvem der var den primære informationskilde om social- og arbejdsmarkedspolitiske spørgsmål, svarede 35 pct. af de danske virksomheder DA og store brancheorganisationer som DI (og mange andre virksomheder angav organisationerne som sekundære kilder). Til sammenligning udpegede kun 17 pct. af de britiske virksomheder arbejdsgiverforeningen som den primære kilde. Som alternativ angav britiske ledere trykte medier som deres primære kilde til oplysning om socialpolitik: 30 pct. af de britiske virksomheder mod kun fire pct. af de danske modtog størstedelen af deres oplysninger fra erhvervsblade, nyhedsbreve og internettet. Private konsulenter udgjorde den største kilde for 14 pct. af de britiske virksomheder, men kun for syv pct. af de danske. Mange virksomheder fremhævede også deres egne interne ressourcer i form af deres personaleafdelinger som inspirationskilder.

Endelig forsøgte den britiske regering – delvis på grund af erhvervsorganisationernes begrænsede kapacitet – at tiltrække virksomheder til New Deal-programmer, som arbejdede med strategier uden for arbejdsgiverforeningerne. Mens danskerne brugte arbejdsmarkedets kanaler til at inddrage arbejdsgiverne, brugte Blair-regeringen en omfattende og dyr mediekampagne til at få individuelle virksomheder engageret. Blairs regering var skuffet over, at det organiserede erhvervsliv ikke havde mere at tilbyde. Som en højtstående embedsmand i Downing Street sagde: „Vi prøvede at arbejde med erhvervslivet, men de var bare ikke organiserede“. En af de store forskelle mellem Danmark og Storbritannien var således brugen af mediekampagner, en strategi, som danskerne udtrykkelig afviste at bruge.

Den britiske regering forsøgte også at hverve arbejdsgivere for New Deal-programmerne gennem personlige appeller til de største britiske selskaber. Blair, Blunkett, Brown og kompagni spiste morgenmad med 3500 britiske erhvervsledere i alle afkroge af kongedømmet for at introducere det nye program og opfordre lokale virksomheder til at deltage. Da programmet blev lanceret i april 1998, havde regeringen fået tilsagn om deltagelse fra 3000 arbejdsgivere (Wintour et al., 1998). Desværre var realiteten, at en meget stor del af de virksomheder, der havde lovet at ansætte aktiverede, aldrig ansatte nogen. Ifølge kritikerne var problemet, at de smarte medievents og appeller til direktørerne ikke blev fulgt op af konkret hjælp til de personer i virksomhederne, der havde det praktiske ansvar for at ansætte aktiverede.

Blairs regering oprettede også to enheder i Beskæftigelses- og Undervisningsministeriet, nemlig The New Deal Task Force (Arbejdsgruppen) og Large Organizational Unit for the Employment Service, som godt nok var mindre synlige, men som havde meget mere succes med at engagere arbejdsgiverne. Arbejdsgruppen blev dannet for at rådgive arbejdsgivere med hensyn til programdesign og for at fremme deltagelse i den private frivillige sektor. Arbejdsgruppens mobilisering af arbejdsgivere koncentrede sig om tre grupper: et Human Resource Forum, en gruppe for små og mellemstore virksomheder og ti regionale arbejdsgiverkoalitioner. De regionale koalitioner fik en målsætning, der gik ud på at opmuntre lokale virksomheder til at deltage i programmet og hjælpe dem med at udforme programmerne, så de passede til lokale behov og maksimerede deltagelsen blandt lokale arbejdsgivere (Department for Education and Employment, 1998).

De første initiativer tiltrak dog ikke nok virksomheder, hvilket til dels skyldtes problemer med programmerne. Arbejdsgruppen og Large Organizational Unit skiftede derfor taktik (New Deal Task Force Working Group on Retention, 1999). Statslige aktører og deres samarbejdspartnere i erhvervslivet udviklede „efterspørgselsdrevne“ strategier, der skulle skræddersy New Deal-programmerne til det private markeds behov. Det var en strategi, der passer ind i den liberale velfærdsstats policy-arv. Strategierne understøttede fire relaterede målsætninger: at gøre ansøgere jobparate, at designe branchespecifikke programmer, en øget satsning på formidlere i den private sektor og ansættelse af kontaktpersoner i det offentlige til at administrere ledige stillinger. En regeringsembudsmand forklarede dette nylige skift: „Jo mere vi så på New Deal-designet, jo værre syntes vi, det var – meget begrænset perspektiv, meget stift“ (interview, 2001).

Vægtningen på at gøre arbejdsløse jobparate kom efter de skuffende resultater af de første New Deal-eksperimenter. Når en person har været arbejdsløs i seks måneder eller et år, er det meningen, at vedkommende skal igennem en *gateway*-periode med intensive prøver, grundlæggende uddannelse og intensiv jobsøgning. I den første tid var *gateway*-perioden langtfra intensiv – kun ca. 20 pct. af deltagerne fik et arbejde. Som en arbejdsgiver bemærkede: „New Deal mistede troværdighed, fordi programmet pumpede folk ud, som ikke var jobparate“ (interview). Som modsvar finansierede Finansministeriets New Deal Innovation Fund et projekt til £10 mio., der skulle skabe og teste efterspørgselsdrevet intervention. Arbejdsgivere blev bedt om at beskrive deres ansættelsesbehov, startløn og forventet fastholdelsesprocent, og så ville arbejdsformidlingen forsøge at opfylde disse behov (interview).

En stor del af det at gøre ansøgere jobparate er at skræddersy de potentielle arbejdstageres færdigheder til de individuelle branchers behov. Den grundlæggende filosofi er, at der kræves forskellige tilgange i forskellige erhverv og brancher. Højtuddannede brancher kræver således mere intensiv forberedelse og uddannelse af aktiverede end brancher med mindre uddannelseskraav. I den forbindelse har Arbejdsgruppen iværksat et projekt med den finansielle servicesektor. Et andet igangværende eksperiment går ud på at overføre opgaver, især med at forberede aktiverede til arbejdsmarkedet, til private mellemlid. Et firma, som jeg talte med, fortalte om meget positive erfaringer med at rekruttere ansatte gennem Job Link, en privat formidler, der arbejder med at gøre aktiverede jobparate: „Job Link tjekker folk grundigt ... og finder folk, der vil videre“ (interview med leder, 16.3.2001).

Endelig tilbyder arbejdsformidlingens Large Organizational Unit at optræde som kontaktperson for store arbejdsgivere eller at overtage ansvaret for at besætte ledige stillinger i virksomhederne. Afdelingen håber at bruge den service til at få aktiverede ind i stillinger, der normalt er uden for deres rækkevidde. Til strategien med en kontaktperson er knyttet en overordnet målsætning, der går ud på at gøre arbejdsformidlingen mere erhvervsvenlig ved at lægge stillingsopslag ud på nettet og give virksomheder adgang til information om uddannelsesbehov, kompetencer og færdigheder til forskellige typer job.

K O N K L U S I O N

Dette kapitel har undersøgt, hvordan mønstre i national virksomhedsorganisation kan påvirke arbejdsgivernes deltagelse i aktive socialpolitiske programmer. Som forventet har de danske arbejdsgiverforeninger spillet en meget større rolle i udformningen og implementeringen af den aktive socialpolitik end de britiske organisationer. Mens hovedorganisationerne i begge lande har mistet kontrol med kollektive forhandlinger, har de danske organisationer forsøgt at fastholde deres medlemmer ved at skabe nye funktioner og bevæge sig ind på nye sagområder såsom socialpolitik. Det britiske CBI har altid været en meget svagere organisation, selv i dens guldalder med Storbritanniens eksperimenter med koordineret kapitalisme, og har genvundet noget af sin indflydelse efter Thatcher-perioden. Den er dog stadig en temmelig ubetydelig aktør inden for forhold, der vedrører velfærdsreformer. Mens de danske organisationer var partnere i udviklingen af reformerne, stod de britiske organisationer stort set uden for processen, undtaget når de brugte deres veto.

De danske organisationer har også meget mere end de britiske været med til at forme deres medlemmers holdninger til og engagement i programmerne. De danske organisationer oplyste virksomhederne om de nye løsninger på arbejdsløshedsproblemet. Efter at have set de negative konsekvenser af passiv forsørgelse i øjnene gik de danske arbejdsgivere sammen med andre dele af samfundet i gang med at lægge politikken om, og de korporative organisationer hjalp virksomhederne i denne reevalueringsproces. Mange flere danske end britiske virksomheder angav deres organisationer som primær kilde til information om aktiv arbejdsmarkeds- og socialpolitik. Mange danske virksomheder rapporterede om aktiv deltagelse i implementeringen af programmerne ved at agere som DA's repræsentanter i lokale fora. Kapi-

tel 6 vender tilbage til dette emne med en empirisk undersøgelse af, om medlemskab i en national erhvervsorganisation påvirker sandsynligheden for, at virksomheder deltager aktivt.

Disse resultater har betydning for de korporative erhvervsorganisationers overlevelsessevne. På trods af presset mod kollektive forhandlinger, kan hovedorganisationerne fastholde deres betydning for medlemmernes selvidentifikation, hvis de bevæger sig ind i nye opgaver, fx formidling af netværk og opprioritering af formidling på lokalt niveau. Formelle og uformelle grupper på lokalt niveau har været særligt gode til at få virksomheder til at engagere sig i sociale programmer. Det ser ud til, at de korporative processer – når erhvervslivet, fagforeningerne og staten sætter sig sammen og finder løsninger på sociale problemer – får virksomhederne til at støtte sociale indgreb. Denne organisationsmæssige fleksibilitet bør måske ikke overraske os i organisationer, der bevidst søger efter fleksible strategier til at takle omskiftelige økonomiske tilstande. Det er dog ikke alle korporative organisationer, der kan tilpasse sig, især ikke hvis de er domineret af en gammel garde, der er ude af stand til at foretage det kognitive spring, der kræves for at løse de nye typer problemer, der trænger sig på (Streeck, 2001).

Kapitlet belyser også, hvordan statens strategier kan bidrage til at holde nationale arbejdsgiverorganisationer i live. Politikernes strategier for at tiltrække arbejdsgiverne har formet erhvervslivets deltagelse. Når man ser på den enorme forskel i de to landes erhvervsrepræsentation, er det ikke overraskende, at den britiske og den danske regering har valgt meget forskellige strategier for at få arbejdsgivernes støtte. Den britiske regering forsøgte godt nok oprindelig at danne koalitioner med arbejdsgiverne, men det førte ikke rigtigt til noget, og statslige aktører gik i stedet over til en marketingstrategi, der gik ud på at skræddersy socialpolitikken til virksomhedernes krav og reducere virksomhedernes omkostninger ved at deltage i programmerne (interview, 2001). Disse markedsstrategier afspejler det liberale velfærdsregimes policy-spor og de begrænsninger, der er forbundet med at arbejde med et splittet, dårligt organiseret erhvervsliv.

Danske policy-entreprenører dannede koalitioner med arbejdsgivere, både gennem traditionelle korporative kanaler og gennem direkte mobilisering af individuelle virksomheder. Disse noget usammenhængende strategier havde den paradoksale effekt, at de samtidig styrkede og svækkede de korporative organisationer. Den danske regering styrkede på den ene side organisationerne ved at skabe korporative kanaler på det socialpolitiske

område, der afspejler dem, der kendes inden for arbejdsmarkedspolitikken, men svækkede dem på den anden side ved at mobilisere virksomheder direkte. Så mens regeringens plan med at gå uden om de etablerede kanaler for at opbygge netværk med virksomhederne truede arbejdsgiverorganisationernes traditionelle hegemoni, så kan den ironisk nok have motiveret arbejdsgiverne til at udvide deres aktiviteter på det sociale område, så de kunne beskytte deres territorium. Man kan derfor sige, at de danske arbejdsgiverorganisationers livskraft skylder den statslige opfindsomhed en del.

AKTIV SOCIALPOLITIK I DANMARK

Kapitel 2 og 3 gav hver sit bud på en forklaring på forskellene mellem danske og britiske virksomheders deltagelse i aktiv socialpolitik. Kapitel 2's bud var, at de to landes programmer, på trods af begrebsmæssige ligheder har forskellige måder at takle de arbejdsløses færdigheder på, og at danske arbejdsgivere så større, håndgribelige økonomiske fordele ved at deltage end de britiske. Kapitel 3's bud var, at de processer, der formede arbejdsgivernes opfattelser af deres interesser, også var forskellige i de to lande, og at de danske arbejdsgiverorganisationer var meget bedre end de britiske til at kommunikere fordelene ved den nye socialpolitik til deres medlemmer.

Dette kapitel, som handler om Danmark, og kapitel 5, som handler om Storbritannien, leverer den empiriske substans til de teoretiske rammer. Først vil jeg kort beskrive det danske velfærds- og produktionssystem for at illustrere, hvordan de danske planer både passer til og afviger fra systemernes policy-spor. Som i kapitel 2 er det argumentet, at det *commitment* til universalisme og færdigheder, der er så dybt grundfæstet i det danske velfærds- og produktionsregime, blev overført til den danske version af aktiv socialpolitik – i skarp kontrast til det britiske eksperiment.

For det andet fremhæver jeg de vigtigste træk i den danske model ved at beskrive, hvordan danske (i modsætning til britiske) arbejdsgivere blev inddraget i reformprocessen. Som i kapitel 3 hævder jeg, at den danske model for arbejdsmarkedsforhold i høj grad er præget af organisation og samarbejde. Disse træk lagde grunden til den vellykkede strategi for mobilisering af arbejdsgiverne til støtte for den aktive socialpolitik, selv om regeringen bad arbejdsgiverne om at involvere sig i offentlig politik på en helt ny måde.

For det tredje vil jeg kortlægge de økonomiske betingelser, der fik danske embedsmænd til at engagere sig i sociale reformer. Målet er at finde empirisk bevis for påstanden om, at danske og britiske embedsmænd var motiveret af næsten de samme makroøkonomiske overvejelser på trods

af basale forskelle i deres produktionssystemer. Følgelig kan forskellen i arbejdsgiverdeltagelsen i de to lande ikke udelukkende tilskrives divergerende økonomiske hensyn.

For det fjerde vil jeg fortælle historien om, hvordan aktiv arbejdsmarkeds- og socialpolitik kom på den offentlige dagsorden, hvilket afspejler regeringens forsøg på at komme væk fra problemerne ved de tidligere arbejdsmarkeds- og socialpolitiske indgreb. Endelig vil jeg undersøge, hvilke mekanismer regeringens aktører brugte for at inddrage arbejdsgiverne i udviklingen og implementeringen af aktivpolitikken. Herunder hører en detaljeret gennemgang af arbejdsgivernes rolle i udformningen af politikken og de statslige strategier, der blev sat ind for at øge erhvervslivets deltagelse.

DEN SOCIALDEMOKRATISKE VELFÆRDSSTAT OG UDDANNELSESSYSTEMET

Der er flere særtræk ved det danske socialdemokratiske velfærdsregime, der har betydning for vores analyse: Det gælder betoningen af offentlige ydelser, universalisme og lighed samt uddannelsessystemets styrke.

For det første kommer stort set alle sociale velfærdsydelser fra den offentlige sektor, de er baseret på statsborgerskab i stedet for på sociale bidrag, og de finansieres gennem skatter i stedet for gennem sociale bidrag. Offentlige udgifter og skatter er meget høje, og i 1980 havde Danmark den næsthøjeste andel offentligt ansatte af arbejdsstyrken i Europa, kun overgået af Sverige. I 1991 udgjorde overførsler til husstande næsten 20 pct. af BNP, hvoraf tre femtedele gik til borgere under den officielle pensionsalder på 67.¹ I 1960 var der under 200.000 modtagere af offentlige arbejdsindkomsterstøttende ydelser, men i 1994 modtog omkring en million borgere en eller anden form for overførselsindkomst (Rosdahl, 2001). I samme periode steg skatterne kraftigt fra 25 pct. af BNP i 1960 til 50 pct. i 1991, og den højeste marginalskat er i øjeblikket omkring 63 pct. Personlige skatter udgør 60 pct. af de samlede skatteindtægter, indirekte skat (fortrinsvis moms) udgør 35 pct., og selskabsskatter omkring tre pct. (Pedersen, 1993: 241, 251). I modsætning til andre dele af velfærdsstaten har pensionssystemet et stort og stigende privat element.

Den danske arbejdsløshedsunderstøttelse administreres af 38 private akasser eller fagforeningsrelaterede kasser (efter den frivillige Ghent-model). Arbejdsløshedsunderstøttelsen betyder en høj kompensation til lave og en lav kompensation til høje indkomster, og den finansieres i høj grad gennem

skatter (Clasen, 1998: 3-5). Kasserne har historisk set givet gavmilde og langvarige ydelser til arbejdsløse arbejdere – selv om inflationen reducerede realværdien i 1980'erne – og Hagen konkluderer, at ydelserne er ganske gavmilde (Hagen, 1992: 153-163). De gavmilde ydelser har resulteret i en høj grad af dekommodificering ved at gøre det let for arbejdstagere at undslippe arbejdsmarkedet, og der har også været problemer med misbrug af midler som kompensation for korttidsledighed, specielt i sæsonbetonede erhverv (Scheuer, 1992: 180).

For det andet er lighed og universalisme vigtige principper, som i høj grad er ansvarlige for, at ydelser og service er placeret i den offentlige sektor (Esping-Andersen, 1990; Castles, 1993).

For det tredje lægger Danmark vægt på færdigheder og har været førende inden for uddannelse med et af de største faglige uddannelsessystemer i EU opgjort i pct. af BNP. Arbejdsmarkedsuddannelsen for voksne, AMU, opkvalificerer både beskæftigede og arbejdsløse og forbereder arbejdstagere til omstruktureringer i erhvervslivet. Arbejdsgivere, fagforeninger og regering har fælles ansvar for planlægning af og tilsyn med AMU-kurserne, der tilbydes i 24 AMU-centre og i andre tekniske skoler og handelsskoler.² Statslige AMU-kurser var oprindeligt gratis for arbejdsløse og blev ikke altid brugt efter bogen, men det er der lavet om på.³

Danmark bruger også forholdsvis mange penge på arbejdsmarkedspolitik; således brugte Danmark fem pct. af BNP på arbejdsmarkedsprogrammer i 1998, mens Storbritannien kun brugte én pct. (OECD, 2001: 24). Indtil 1990'erne gik de fleste udgifter i Danmark til passive ordninger; fx udgjorde aktivdelen i Sverige 70 pct. af det samlede forbrug på arbejdsmarkedet i 1985 mod kun 21 pct. i Danmark (OECD, 2001: 24). Aktivdelen voksede dog betydeligt i Danmark i løbet af 1990'erne (Jørgensen, 2000). I 1969 blev Arbejdsformidlingen dannet for at hjælpe arbejdsløse med at finde arbejde, og arbejdsmarkedets parter er aktive i driften af disse institutioner gennem deltagelse i de Regionale Arbejdsmarkeds Råd (RAR) (Nørgaard, 1997; Mailand, 2000: 123-168). Med reformerne i 1990'erne blev arbejdsmarkedspolitikken endnu mere decentraliseret (Jørgensen, 2000). Ifølge Nørgaard (1999) har regionale korporative forhandlinger altid haft stor indflydelse på arbejdsmarkedspolitikken.

Det er ikke overraskende i en koordineret markedsøkonomi, at staten lægger så stor vægt på færdigheder og uddannelse. Virksomheder i den slags lande vælger typisk at konkurrere i højt kvalificerede niches (som ikke er tilgængelige for virksomheder med lavt kvalificeret arbejdskraft i liberale

markedsøkonomier). Som en del af konkurrencestrategien udvikler virksomheder institutionelle forbindelser med andre virksomheder, deres ansatte og staten, som hjælper med videreuddannelse, overførsel af teknologi og udveksling af informationer, der gør virksomhederne mere konkurrencedygtige på verdensmarkedet. Virksomheder i koordinerede markedsøkonomier er efter sigende bedre til at se fordelene i sociale programmer og kooperative arbejdsmarkedsrelationer, og de vil gerne have statslige institutioner, der bidrager til arbejdsstyrkens opkvalificering (Hall & Soskice, 2001).

Det tætte samspil i det danske samfund er uden tvivl tilskyndet af strukturen i dansk erhverv, som hovedsagelig består af små og mellemstore virksomheder (kun en femtedel af arbejdstagerne er ansat i virksomheder med mere end 500 ansatte) (Scheuer, 1992: 169). Dette betyder, at de færreste virksomheder har kunnet tilbyde sociale ydelser, hvilket motiverede arbejdsgiverne til meget tidligt at søge kollektive løsninger som beskyttelse mod diverse risici (Baldwin, 1990). Den kollektivistiske ånd blev styrket af ejerskabsmønsteret i danske virksomheder: Mange er familieføretagender eller kontrolleres af fonde. En undersøgelse af de 274 største virksomheder i 1991 viste, at kun 19 pct. havde spredt ejerskab (ejet af aktionærer). Andelselskaber ejede 16 pct.; familier eller fonde 26 pct.; udenlandske firmaer 18 pct.; og 10 pct. var helt eller delvist offentlige virksomheder. På grund af regler om reinvestering er fondene vokset enormt. Konsekvensen er, at få virksomheder er afhængige af aktiemarkedet for investeringskapital og derfor mindre sårbare over for kapitalmarkederne og international konkurrence, når de skal træffe beslutninger om investeringer (Lønroth et al., 1997; Benner & Vad, 2001).

Servicesektoren er vokset betydeligt gennem de senere årtier i Danmark. I 1998 udgjorde service 71 pct. af den danske økonomi, og fremstillingsvirksomhed var skrumpet ind til ca. en fjerdedel. I god overensstemmelse med den stereotypiske skandinaviske velfærdsstat lå næsten en tredjedel af den samlede beskæftigelse i socialsektoren (OECD, 2000b: 84-87; Scheuer, 1992: 171).

ARBEJDSMARKEDSFORHOLD OG VIRKSOMHEDSORGANISATION

Danmark har et system af meget centraliserede, stærkt organiserede arbejdsgiverorganisationer og fagforeninger, der gennemfører kollektive overenskomstforhandlinger, som dækker en stor del af det danske arbejdsmarked.

Selv om de kollektive forhandlinger blev mere decentraliserede i 1990'erne, spiller de stadig en stor rolle på brancheniveau, og arbejdsmarkedet er i høj grad præget af stabilitet og konsensus (Jensen et al., udateret). DA omfatter de fleste danske arbejdsgivere, men der er også to andre organisationer, nemlig Finanssektorens Arbejdsgiverforening og Sammenslutningen af Landbrugets Arbejdsgivere. Indtil 1994 kunne individuelle virksomheder melde sig ind i DA, men så blev medlemskab begrænset til kun at omfatte organisationer. Industriens organisation, Dansk Industri (DI), har over 50 pct. af stemmerne og er dermed det stærkeste medlem af DA. Ændringen i 1994 decentraliserede DA's kontrol over kollektive forhandlinger til brancheniveau, men DA har stadig vetoret over overenskomsterne (Gill et al., 1998; Jensen et al., udateret).

Jensen et al. mener, at de velorganiserede arbejdsgiverorganisationer og de konsensusprægede relationer på arbejdsmarkedet voksede ud af en række strategiske valg truffet af arbejdsgiverne, fx den tidlige og meget vigtige strategiske beslutning om at acceptere og endda opfordre til, at arbejderne organiserede sig. Danske arbejdsgivere var centralt organiseret i 1896-98 før deres svenske og norske kolleger og selv før danske arbejdere. Den tidligere organisering afspejlede de før-industrielle lav og erfaringerne fra en bitter konflikt mellem arbejdsgivere og arbejdere i metalindustrien. Arbejdsgiverne tabte en femmåneders lockout for at stoppe organiseringen af arbejderne og blev tvunget til at anerkende fagforeningerne. Selv om modstanden mod fagforeningerne motiverede arbejdsgiverne til at holde sammen, gav den endelige institutionelle struktur fred på arbejdsmarkedet. I 1890'erne prøvede danske arbejdsgivere faktisk at presse arbejderne til at danne en central organisation, blandt andet fordi de ønskede, at fagforeningerne skulle presse deres medlemmer til at lade være med at arbejde for firmaer, som valgte at blive uden for erhvervsorganisationerne (Galenson, 1952). Det fredelige forhold mellem arbejdsgivere og arbejdere blev truet af en 100-dages konflikt, men det berømte Septemberforlig af 1899 cementerede samarbejdet mellem erhverv og arbejdere og lagde grunden til et århundrede med fred på arbejdsmarkedet. Forliget gav arbejdsgiverne ledelsesret og pålagde fagforeningerne at håndhæve de kollektive aftaler, indtil de udløb. Fagforeningerne fik dog også udtrykkeligt organisationsret (Scheuer, 1992; Due et al., 1994). Det er vigtigt at bemærke, at den danske velfærdsstat kom til verden ved hjælp af stærkt organiserede arbejdsgivere og bønder (Alestalo & Kuhnle, 1987: 37, 110).⁴

Der er tre centrale fagforbund i Danmark: LO (Landsorganisationen i

Danmark), FTF (Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesråd) og AC (Akademikernes Centralorganisation). Næsten 80 pct. af alle arbejdstagere er medlem af en fagforening, og de fleste er medlem af en a-kasse. Dækningen gennem overenskomster er også meget høj, da de i mange tilfælde anvendes også af uorganiserede arbejdstagere (Arbejdsministeriet, 1996; Gill et al., 1998). Væksten i funktionæransættelser og i servicesektoren har ikke skadet den faglige organisering i Danmark, som det har i andre lande; funktionærer er faktisk bedre organiseret end manuelle arbejdere (Scheuer, 1992: 178).

Typisk for en koordineret markedsøkonomi er danske arbejdere højtlønnede og højtuddannede. En sammenligning har for nylig vist, at lavtlønnede arbejdere udgør ca. 15 pct. af EU's samlede arbejdsstyrke (før udvidelsen), men kun omkring syv pct. af den samlede arbejdsstyrke i Danmark (Eironline, 2002a: 4,1). Men ganske utypisk for en koordineret markedsøkonomi har det danske arbejdsmarked en meget lav grad af regulering og en høj grad af fleksibilitet: Virksomheder kan ansætte og fyre, som de vil, og jobmobiliteten er helt oppe på ca. 30 pct. om året. På den måde opnås en overraskende blanding af fleksibilitet og sikkerhed (Kongshøj Madsen, 2000).

Arbejdsmarkeds- og socialpolitik har indtil for nylig været begrebsmæssigt og organisatorisk adskilte i det danske system (selv om der er mange praktiske overlap). Det sociale system blev skabt af staten, men administreres stort set af kommunerne. Kontanthjælp ydes til arbejdsløse, der enten har opbrugt deres arbejdsløshedsunderstøttelse eller aldrig har været medlem af en a-kasse.

Til sammenligning er arbejdsmarkedssystemet hovedsagelig udviklet af arbejdsmarkedets parter. Arbejdsgivere og fagforeninger har enten gennem den kollektive forhandlingsproces eller gennem trepartsforhandlinger lavet aftaler, der dækker et bredt spekter af arbejdsmarkedsrelaterede områder. Deres aftaler udgør 90 pct. af reguleringen på arbejdsmarkedet og har derfor været meget mere afgørende end lovgivningen på området (Arbejdsministeriet, 1996). Faktisk er det sådan, at efterfølgende lovgivning typisk stadfæster det, arbejdsmarkedets parter er blevet enige om: Når parterne opfylder „konsensusprincippet“, dvs. er fuldstændig enige, bliver deres forslag ofte fulgt i forbindelse med lovgivningsprocessen (Due et al., 1994). I 2001 begyndte den danske regering at koordinere arbejdsløshedsforsikring og socialhjælp. Dele af Socialministeriets opgaver blev flyttet over til Arbejdsministeriet, som blev til Beskæftigelsesministeriet, hvilket var en

klar markering af ønsket om at udviske grænserne mellem det tostrengede system for arbejdsløshedskompensation.

Ifølge Lind (2000) er trepartsforhandlingerne i Danmark så grundfæstede, at det nærmer sig en permanent social pagt. Institutionelle forhandlinger har haft så stor betydning for Danmarks ledelsesform, at Nielsen og Pedersen (1989) beskriver Danmark som et forhandlingssamfund, hvor kompromiser og aftaler har overtrumpet andre former for kollektive beslutninger såsom stemmeafgivning og bureaukratiske regler. Samspelet mellem uafhængige aktører er ofte styret ikke af juridisk bindende kompromiser, men af moralske, politiske eller diskursive aftaler. En lang række økonomiske og sociale områder er blevet udviklet af forhandlingssamfundet, og med tiden er Danmark gået fra at være en regeringscentreret stat til en multicentreret stat (Nielsen & Pedersen, 1989). Selv om en stor del af litteraturen antager, at korporative forhandlinger giver demokratiske løsninger på politiske problemer, kan det dog være vanskeligt at skabe ligevægt mellem organisationernes politiske magt og det repræsentative demokrati (Christiansen, 1999: 250).

I mange år har mindretalsregeringer været normen, og de mange politiske partier – efter en stabil efterkrigsperiode med fire dominerende partier steg det efter jordskredsvalget i 1973 til ti – bevægede sig hele tiden ind og ud af skiftende koalitionsregeringer. Efter 1973 gjorde den fragmenterede partistruktur det vanskeligt for regerende politikere at formulere initiativer, der afspejlede deres partiers ideologi. I stedet blev politik én lang serie forhandlinger og kampe (Damgaard & Svensson, 1989: 731-745; Rhodes, 1999).

I de senere år er balancen mellem det rimelig effektive private spor og det mindre effektive politiske system dog ændret. Regeringerne er blevet mere stabile og sidder længere. En tiårig borgerlig koalition under Poul Schlüter blev i 1993 afløst af en socialdemokratisk ledet regering under Poul Nyrup Rasmussen, der blev siddende i over otte år. I begge tilfælde er en række politiske reformer gennemført med forskellige flertal. Større parlamentarisk stabilitet har betydet, at politikken inden for en række områder er blevet mere langtidsholdbar (Bille, 1998; Benner & Vad, 2001: 453). På mange politikområder er parlamentslobbyisme taget til på bekostning af korporative forhandlinger (Christiansen, 1999; Christiansen & Nørsgaard, 2003).

I de senere år har den danske model og arbejdsmarkedets parter evner til at skabe politik gennem forhandlinger været under pres. Historisk har DA og LO forhandlet sig frem til en aftale, der fastsætter rammer for løn

og andre emner, der skal forhandles på brancheniveau (Scheuer, 1992; Due et al., 1994). De aftaler, der kommer ud af de kollektive forhandlinger, er juridisk bindende, og betingelserne i diskussionerne defineres stort set af forhandlingsparterne. Lønforhandlinger er nu blevet mere decentrale. Decentraliseringen af de kollektive forhandlinger til brancheniveau var delvis motiveret af et ønske om større fleksibilitet i det danske lønsystem. Virksomheder i konkurrenceudsatte brancher har været specielt bekymrede over lønkonkurrenceevnen. Brancheforskelle inden for DA og LO har gjort det vanskeligere for organisationerne at nå til enighed om rammerne for de nationale aftaler, og regeringen har været nødsaget til at gribe ind i flere forhandlingsrunder i træk. Den slags går ud over arbejdsmarkedets parter image som handlekraftige. Det voksende antal EU-direktiver udgør også en trussel mod parternes hegemoni, da de typisk er rettet mod lovgivning snarere end korporative forhandlinger (Scheuer, 1992: 173; Gill et al., 1998).

Ifølge mange iagttagere har DA mistet indflydelse efter decentraliseringen. Kollektive forhandlinger på brancheniveau har styrket nogle af DA's store medlemmer som fx DI, mens DA er blevet svagere (Due et al., 1994; Scheuer, 1992; Jensen et al.). DA afskedigede en stor del af sine ansatte i begyndelsen af 1990'erne, og i dag ses DI ofte som det sande politiske kraftcenter (Gill et al., 1998).

Der er endvidere tegn på, at virksomhedsbaserede netværk er blevet mere vigtige end de gamle korporative kanaler på nogle områder, fx erhvervs politik. Åkerstrøm Andersen og Kjær (1993) finder, at erhvervspolitiske forhandlinger er stadig mere domineret af private policy-fællesskaber bestående af virksomheder og relevante aktører. Policy-ændringer er i stigende grad et produkt af uformel kommunikation og netværk snarere end af formelle korporative strukturer og hierarkier. Kampagner er et af de store policy-instrumenter i dette noget løsere netværk af virksomheder.

Arbejdsmarkedets parter har selvfølgelig kæmpet for at genvinde deres magtposition i dansk politik, i 1990'erne i flere tilfælde med de to parter på den ene side og staten på den anden. Ifølge Mosley et al. (1998) er dette ikke et specielt dansk fænomen. I DA's og LO's forsøg på at genetablere kontrollen med de kollektive forhandlinger besluttede de fx, efter at forhandlingerne var gået i hårdknude i 1998, at finde større enighed med en klimadiskussion for at fastlægge rammerne for arbejdsmarkedspolitikken (Jensen et al.; *Ugebrevet Mandag Morgen*, 1999a). Truslen om en mere regeringsstyret arbejdsmarkedspolitik har således tilskyndet arbejdsmarkedets parter til at kæmpe for at fastholde deres autonomi i de kollektive forhandlinger.

ØKONOMISK PRES PÅ DEN
DANSKE VELFÆRDSSTAT

Som sagt afviger de danske eksperimenter med aktiv arbejdsmarkeds- og socialpolitik markant fra tidligere velfærdsprogrammer. Motivationen til at implementere disse radikale programmer var delvist et resultat af den negative udvikling i arbejdsløsheden og i underskuddet på statsbudgettet og betalingsbalancen, der gik den forkerte vej fra 1960'erne indtil først i 1980'erne. Danmark havde meget høj arbejdsløshed før de fleste andre europæiske lande og var faktisk Europas *worst case scenario* i 1970'erne. Arbejdsløsheden steg fra 0,9 pct. i 1973 til 8,3 pct. i 1978; løntilbageholdenhed blev opgivet, og enhedslønoms-kostningerne steg med 80 pct. mellem 1973 og 1980. Inflationen holdt sig omkring de 10 pct., og nationalbanken var nødt til at hæve renten betydeligt for at støtte den danske kroners tilslutning til den europæiske valutaslange (Scharpf, 2000: 46-47).

Alligevel kan man ikke hævde, at danskerne havde stærkere strukturelle grunde til at reparere velfærdsstaten end briterne, for allerede i begyndelsen af 1990'erne var Danmark på vej ud af den økonomiske stilstand. Historien om Danmark handler om mere end uhæmmet velfærd, der skal rettes ind ved hjælp af aktivpolitik. Danmark tog fat på at løse de økonomiske problemer midt i 1980'erne, og selv om arbejdsløsheden igen røg op på 10 pct. i 1993, var den nede på seks pct. i 1999 – det laveste i 20 år. Det var hovedsagelig det private erhvervsliv, der bidrog til den positive udvikling i beskæftigelsen, som for øvrigt fandt sted samtidig med, at overskuddet på det offentlige budget voksede. Kvindernes andel i arbejdsstyrken steg fra 48 pct. af mændenes andel i 1958 til 84 pct. i 1990'erne (Scheuer, 1992: 170).

I 1980'erne lærte borgerlige politikere af 1970'ernes fejltagelser. Det er rigtigt, at den danske velfærdsstat voksede betydeligt fra 1970'erne til 1990'erne, og at den borgerlige regering ikke kunne standse væksten i overførsler til husholdninger, men det lykkedes dog regeringen (med stor støtte fra offentligheden) at bremse væksten i offentligt forbrug eller tjenesteydelser til ca. fem pct. i reale kroner mellem 1982 og 1992, hvilket er meget lavere end væksten i BNP i samme periode. En del af de sociale ydelser var tjenesteydelser, hvilket holdt overførselsindkomsterne rimelig lave (Goul Andersen, 1997: 7-8; Alestalo & Uusitalo, 1992). Den „ukontrollerbare“ arbejdsløshed og pensionsoverførsler steg langsommere end andre sociale overførsler mellem 1983 og 1993 (Christiansen & Rommetvedt, 1999).

I øvrigt kunne meget af væksten i offentlige udgifter henføres til de store offentlige underskud, der blev skabt i 1970'erne og begyndelsen af 1980'erne

(Goul Andersen, 1997: 3-5).⁵ En stor del af den „mirakuløse“ redning af den danske økonomi bestod i at løse gældsproblemet (Kongshøj Madsen, 2000).⁶ Schwartz tilføjer, at der også var held med i spillet. Med en overvægt af små og mellemstore virksomheder (SMV'er) havde dansk erhvervsliv det svært i 1960'erne og 1970'erne. Det var en periode, hvor fordristisk produktion herskede, og danske virksomheder havde ikke de stordriftsfordele, der var nødvendige for konkurrencedygtig masseproduktion. Da post-fordristisk produktion blev moderne, og forbrugerne ville have dyre, veldesignede, unikke (eller i hvert fald ikke masseproducerede) kvalitetsprodukter, som danske SMV'er tilbød, steg både produktions- og beskæftigelsesniveauet (Schwartz, 2001a: 134).

Velfærdsstatens tendens til at dekommodificere arbejdskraften i de skandinaviske lande har også været under lup (Esping-Andersen, 1990), men der tegner sig et mere kompliceret billede i Danmark. Selv om arbejdsløshedsunderstøttelsen ligger på 90 pct. af tidligere indkomst for de lavtlønnede, giver det lave loft en gennemsnitlig kompensation nærmere de 65 pct., hvilket er tæt på niveauet i andre nordeuropæiske velfærdsstater (Goul Andersen, 1997: 5). Det giver problemer med manglende incitament blandt arbejdstagere nederst på lønskalaen (som uden tvivl også er de mest oplagte ofre for dekommodificering, da de ikke har de færdigheder, der kræves for at få et meningsfyldt job). Alligevel har danskerne meget høj deltagelse i arbejdsstyrken, dels på grund af kvindernes høje andel, dels fordi den høje arbejdsløshedsunderstøttelse kun påvirker den lille gruppe af passive individer, som er tilfredse med en lille indkomst (Goul Andersen, 1997: 17). Dog finder Kongshøj Madsen (2000) nogle „slinger i det danske paradis“: En stor gruppe borgere bliver over tid permanent ekskluderet fra arbejdsmarkedet og bliver sat på varig førtidspension.

Selv om det samlede billede er mere rosenrødt, end man kunne forvente, er der tre aspekter ved velfærdsstaten, der vækker bekymring. For det første var den strukturelle arbejdsløshed mere i fokus, da den aktive arbejdsmarkeds- og socialpolitik blev præsenteret, end den er i dag. Arbejdsløshedsproblemet var forbundet med det bredere problem, at danske virksomheder havde svært ved at generere tilstrækkelig kapitalinvestering samt forsknings- og udviklingsaktiviteter. Skiftet til aktivpolitik kan således ses som en del af de samlede erhvervspolitiske initiativer, som den danske regering lancerede i 1980'erne (Finansministeriet, 1986; Nielsen & Pedersen, 1989; Scheuer, 1992: 170). Samtidig har solidariske lønforhandlinger fortsat begrænset jobvæksten. Den smalle lønspredning holder mange ude

af arbejdsmarkedet, mennesker som ville være beskæftigede i lande, hvor arbejdsgivere kan ansætte lavtuddannede, fordi mindstelønnen er lavere (Arbejdsministeriet & Finansministeriet, 1996).

For det andet er gruppen af socialt udstødte og økonomisk isolerede bistandsklienter vokset, ofte med flere generationer fra samme familie. Det positive makrobillede forholder sig ikke til de problemer, der knytter sig til den voksende underklasse. Modsat den generelle trend i den vestlige verden er den økonomiske lighed faktisk blevet større siden begyndelsen af 1980'erne. Fx scorede Danmark lavere på gini-koefficienten (og indkomsterne er derfor mere ligeligt fordelt), end Holland, Sverige, Tyskland, Frankrig og USA. Det paradoksale er, at den økonomiske lighed på mange områder *ikke* har ført til social lighed. Geografisk udskilning baseret på indkomst og civilstand stiger, og beskæftigelsesstatus er forbundet med både helbred og uddannelse. Personer, der vokser op i familier med stor fattigdom, risikerer selv at blive socialt udstødte og arbejdsløse (*Ugebrevet Mandag Morgen*, 1997a; Christoffersen, 1996).

For det tredje er mange danskere bekymrede over arbejdsmangel i fremtiden, og de tror ikke på økonomisk fremgang, når en stor del af befolkningen er henvist til en uproduktiv tilværelse. Mens fødselsraterne var blandt Europas højeste i 1990'erne, har danskerne den næstlaveste forventede levealder blandt EU-landene (Goul Andersen, 1997: 9). Den beregnede arbejdskraftmangel blev højere på grund af efterlønsordningen, der blev indført i 1979, og som lod forsikrede arbejdstagere gå på pension, når de fyldte 60.

Det er således ironisk, at aktivpolitikken måske oprindeligt blev vedtaget for at løse problemet med strukturel arbejdsløshed og for at øge beskæftigelsen, men at arbejdsgivere nu føler sig tvunget til at deltage, fordi de frygter det modsatte, nemlig mangel på arbejdskraft i fremtiden. Arbejdsløsheden skubbede politikerne mod løsningen, men beregnet mangel på arbejdskraft driver arbejdsgiverdeltagelsen.

DET POLITISKE MODSVAR - AKTIVE ARBEJDSMARKEDS- OG SOCIALPOLITISKE REFORMER

Med stigende strukturel arbejdsløshed og økonomisk dårligdom i 1970'erne og 1980'erne blev den danske velfærdsstat stadig oftere angrebet for sine excesser og ineffektivitet. Ifølge kritikerne dræbte vugge til grav-princip-

pet det personlige ansvar og underminerede den sociale solidaritet, fordi samfundets svageste blev marginaliseret. Diskussioner om, hvordan man kunne løse disse problemer, fokuserede på at ændre det offentlige/private miks. Tre typer aktører blev udpeget som egnede leverandører af velfærdsydelser: familier, frivillige organisationer og markedsaktører som fx private virksomheder (Fridberg, 1997: 7-10) som et led i bestræbelserne på at finde bedre løsninger med private leverandører (Christiansen, 1997: 88). Nedenfor ser vi på, hvordan den aktive arbejdsmarkeds- og socialpolitik udviklede sig på den offentlige dagsorden.

Selv om Sverige har haft en aktiv arbejdsmarkedspolitik i mange år, har Danmark indtil for nylig haft meget lidt erfaring hermed. Den blev oprindelig introduceret af Aase Olesen, der var radikal socialminister i KVR-regeringen 1988-1990. Aase Olesen følte, at reglerne for arbejdsløshedsunderstøttelse til unge trængte til at blive lavet om, og hun forsøgte at overtale kommunerne til at tilbyde 18-20-årige aktivering. Resultatet blev, at kommunerne fik ret og pligt til at tilbyde aktivering til de unge, men der skete ikke mere på området, før arbejdsløsheden begyndte at stige sidst i 1980'erne. Denne nye interesse i aktivering kom på et tidspunkt, da decentralisering gav de danske kommuner mere og mere magt og selvbestemmelse (Schou, 1988; Schwartz, 2001a). Kommunerne reagerede meget forskelligt på den nye filosofi: Nogle tilbød aktivering for at bremse ungdomsarbejdsløsheden, og andre fortsatte med passiv hjælp (Søndergaard, 2001).

Aktivpolitikken blev taget op for alvor af Zeuthen-udvalget og Socialkommissionen. Begge blev nedsat i 1991 og dannede grundlaget for hele debatten om dansk aktiveringspolitik.

Zeuthen-udvalget, der bestod af repræsentanter fra arbejdsmarkedets organisationer, havde til opgave at gøre ydelsen af arbejdsløshedsunderstøttelse mere aktivbaseret. Visse store emner, som blev livligt debatteret i tiden, fx lønspredning og bistand til personer uden for arbejdsløshedssystemet, var ikke med i udvalgets kommissorium. Alligevel fik udvalget stor indflydelse, da de fleste af dets anbefalinger blev taget med i Socialdemokratiets forslag til arbejdsmarkedsreform i 1993. Reformerne fokuserede på at gøre arbejdsmarkedet mere effektivt især med henblik på at bekæmpe langtidsledighed og at uddanne arbejdstagere til de færdigheder, som arbejdsgiverne efterspurgte. Det var en central ambition at øge fleksibiliteten, ikke kun i arbejdsstyrkens færdigheder, men også i driften af AF-kontorerne. Et af de vigtigste elementer i reformen var at decentralisere administrationen af

arbejdsmarkedspolitikken til det regionale niveau (Mailand, 2000: 127-129; Nørgaard, 1997).

Socialkommissionens centrale opgave var at udvikle en aktiv tilgang i ydelsen af socialhjælp. Aase Olesen var gået ud af politik og blev udnævnt til formand for kommissionen, som arbejdede fra 1991 til 1993. Kommissionen bestod desuden af Ib Juul (borgmester i Herlev), Anne Astrup (direktør fra Vejle Amt) samt fire forskere, Nina Schmidt, Peder Pedersen, Jørn Henrik Petersen og Jan Plovsing. Jørgen Søndergaard var sekretariatschef. Kommissionen anbefalede en række strukturelle ændringer i den offentlige støtte inden for arbejdsløshed/socialhjælp, uddannelsesreform, førtidspension og oprettelse af job på særlige vilkår. Der var bemærkelsesværdig enighed i kommissionen, og en stor del af dens anbefalinger blev efterfølgende til love.

Inden for arbejdsløshed blev det foreslået, at alle unge under 25 år skulle have tilbud om aktivering, hvad enten de var på dagpenge eller på kontanthjælp. Kommissionen anbefalede også, at dagpengeperioden skulle begrænses på trods af Socialdemokraternes modstand. En anden af kommissionens opgaver bestod i at harmonisere samspillet mellem forskellige myndigheder inden for arbejdsmarkeds- og socialpolitikken. Den anbefalede, at kommunerne skulle ind i billedet på et tidligere tidspunkt i forhold til unge dagpengemodtagere, også selv om de var inde i a-kassesystemet. Denne anbefaling blev dog først implementeret senere, da arbejdsmarkedets parter ikke var glade for at overdrage deres kontrol til kommunerne.

Socialkommissionen anbefalede oprettelse af job på særlige vilkår til personer med nedsat arbejdsevne. Kommissionen foreslog ligeledes en omfattende jobrotationsordning, som endte med kun at blive delvis implementeret, men som gik ud på, at virksomheder kunne sende deres ansatte på efteruddannelse og få langtidsledige som erstatning (interviews).

På grundlag af de to ekspertudvalgs anbefalinger vedtog regeringen i 1990'erne store reformer på arbejdsmarkedet og det sociale område, hvilke ændrede retten til uddannelse og kriterierne for at modtage arbejdsløshedsunderstøttelse. Reformerne begrænsede varigheden af passive ydelser, introducerede individuelle handlingsplaner, der skulle lede arbejdsløse mod ansættelse eller uddannelse, og decentraliserede implementeringen til det regionale niveau, så det programmatisk design kunne justeres til regionale behov (Arbejdsministeriet & Finansministeriet, 1996). Reformerne skabte to typer programmer: uddannelse og jobprøvning for arbejdsløse og job med tilskud til personer med nedsat arbejdsevne. Skånejobbene var tiltænkt

personer, for hvem revalidering eller genindtrædelse på det almindelige arbejdsmarked ikke længere var en mulighed.

Disse radikale ændringer i reglerne for arbejdsløshedsunderstøttelse blev foretaget i faser: Arbejdsmarkedsreformen i 1994 begrænsede varigheden af passive ydelser til fire år. Efter endt passivperiode kom en tvungen aktiveringsperiode, hvor de arbejdsløse kunne få job med tilskud, tage en uddannelse eller vælge jobtræning. De arbejdsløse skulle lave individuelle handlingsplaner sammen med de lokale myndigheder. Hvis de ikke fandt ordinært arbejde efter den syvårige periode, ville de miste retten til arbejdsløshedsunderstøttelse. 1994-reformen overførte kontrollen med aktivering til de regionale arbejdsmarkedsråd, som skulle lede AF's jobsøgning for de arbejdsløse og især fokusere på at samordne udbud og efterspørgsel på det regionale arbejdsmarked. Endelig introducerede reformen „den individuelle handlingsplan“, som gik ud på, at AF skulle udarbejde en handlingsplan i samarbejde med den arbejdsløse. AF-medarbejderne blev pålagt at finde ansatte til lokale private virksomheder med flaskehalsproblemer og forsøge at placere arbejdsløse i den private sektor, når det var muligt. Lovgivningen rummede en orlovsordning, så arbejdsløse kunne roteres ind i stillinger, mens ansatte var på forældreorlov, uddannelse eller anden orlov (Arbejdsministeriet & Finansministeriet, 1996; Plovsing, 1998; Haahr & Winter, 1996).

Men næste store reform kom „retten og pligten“ til aktivering efter to år i stedet for fire. Ufaglærte unge fik ret til 18 måneders uddannelse, og mulighederne for jobtræning og videreuddannelse blev generelt udvidet. Reformen introducerede også puljejob, en ny slags skånejob i den offentlige sektor til erstatning for tidligere jobtræningsprogrammer. Endelig støttede reformen tiltag mod flaskehalse i produktionen gennem jobrotationsordninger, der gav virksomheder mulighed for at ansætte arbejdsløse, mens deres egne ansatte var på efteruddannelse (Arbejdsministeriet & Finansministeriet, 1996).

Selv om de første to reformer havde succes med at nedbringe arbejdsløsheden, gav aktiveringsprocessen stadig anledning til overvejelser. Kritikerne mente, at aktiveringen var alt for ufleksibel, og at der ikke var nok fokus på de potentielle ressourcer blandt folk med nedsat arbejdsevne. På grund af aktiveringskravene havde AF ikke overskud til at klare den mere presserende opgave med at bekæmpe flaskehalse (*Ugebladet Mandag Morgen*, 1999b). Et alternativ var at se på folks færdigheder og kompetencer i stedet for at fremhæve deres mangler. Den model havde været meget populær i

Holland, fordi den hjalp med at motivere specielle grupper til at uddanne sig inden for noget, som de havde talent for. Hos nogle danske virksomheder, fx Grundfos, har det været en central del af deres skånejobordning i nogen tid (interview, *Ugebrevet Mandag Morgen*, 1997b).

Regeringen nedsatte et ekspertudvalg, 2005-udvalget, der skulle udarbejde flere reformer til den aktive arbejdsmarkedslovgivning. Udvalget anslog, at de strukturelle reformer i 1990'erne allerede havde øget beskæftigelsen med 170.000 (heraf næsten 75 pct. i den private sektor) og nedbragt den strukturelle arbejdsløshed fra 10-11 pct. i 1993 til syv-otte pct. i 1999. For at udvide succesen foreslog udvalget, at aktivering skulle speedes op, men at målet skulle være at opkvalificere de arbejdsløse og ikke bare få dem i beskæftigelse. Aktivering skulle ikke være målet i sig selv: Aktiveringstilbud skulle gøres mere fleksible (for at undgå svingdørssyndromet), og de arbejdsløse skulle have mulighed for selv at vælge uddannelse (Arbejdsministeriet, 1998: 2-13).

Efterfølgende fremlagde LO og DA et fælles konklusionspapir, der indeholdt mange detaljer fra udvalgets rapport og dannede grundlaget for den tredje arbejdsmarkedsreform i 1999. Fordi de to parter havde opfyldt „konsensusprincippet“, dvs. havde opnået fuldstændig enighed om en detaljeret plan, var de stærkt integreret i tilrettelæggelsen af arbejdsmarkedslovgivningen. Der var dog et strejf af konflikt i denne historie om parternes konsensus. Kort efter at aftalen var på plads, trak SID sin støtte tilbage i protest mod forslaget om en afkorting af den maksimale dagpengeperiode (Eironline, 2001a; 2001b).

1999-reformen begrænsede passive ydelser til et år for voksne og seks måneder for ufaglærte unge ledige, med forventning om at den treårige aktiveringsperiode ville starte umiddelbart efter. Reformen søgte at forbedre aktiveringen og at fremskynde tidspunktet for dens ikrafttræden. Med reformen forpligtede man sig til at skabe flere job til arbejdsløse, at forbedre uddannelsesmulighederne (og tilpasse dem til markedets behov) og til at øge erhvervslivets input til AF's overvejelser. Lovforslaget hævdede også aldersgrænsen fra 50 til 55 år for arbejdsløse, der ville benytte sig af mulighederne for tidlig tilbagetrækning (Eironline, 1998b).

På det sociale område havde kommunerne allerede været i gang med overgangen til aktivlinjen et stykke tid. Fx krævede en lov fra 1985, at unge ledige på socialhjælp skulle i beskæftigelsesprojekt med tilskud i en privat virksomhed eller i et uddannelsesprogram efter tre måneders arbejdsløshed. I 1991 fik kommunerne ret til at kontakte virksomheder direkte angående job

til arbejdsløse uden at gå igennem AF (Plovsing, 1998: 75-76). Lov om aktiv socialpolitik, som blev vedtaget i september 1998, fastslog officielt aktiv socialpolitik som en vigtig filosofi i socialhjælp. Den bar dog mere præg af teknisk modernisering end socialreform. Loven samlede bistandsreglerne for socialhjælp, revalidering, skånejob og kommunernes aktiveringspligt. De overordnede mål var at præcisere den enkelte klients rettigheder og pligter, fremhæve tidligt indgreb og at forbedre lovens sprog og struktur. Hver enkelt klient skulle nu tage større ansvar for eget liv, og det offentlige skulle hjælpe hver enkelt til at finde en måde at bidrage til samfundet på. Det var det offentliges pligt at skelne mellem de arbejdsdygtige og dem med mere alvorlige problemer. Aktivering skulle både gavne individet og samfundet. Det var håbet, at man kunne få flere mennesker ind på arbejdsmarkedet ved at oprette skånejob, og at Danmark kunne skabe et rummeligt arbejdsmarked (Plovsing, 1998; interview med Ulrik Pedersen, december 2000).

DANSK AKTIV SOCIALPOLITIK: PROFIL

Det aktiveringssystem, der blev etableret via de forskellige reformer, er markant anderledes end det britiske eksperiment. For det første passer visse aspekter af den danske plan til et skandinavisk velfærdsregime (Green-Pedersen et al., 2001). Historisk set har skandinavisk arbejdsmarkedspolitik været lagt an på en „aktiveringsstrategi“, mens det liberale Storbritannien har benyttet negative bindinger, fx nedsættelse af ydelser (OECD, 1996: 29-30; Weir, 1992; King & Rothstein, 1993). Den aktuelle danske politik foretrækker stadig aktivering frem for lavere ydelser: Hvis man ser på niveauet for lønkompensation i EU, er den danske arbejdsløshedsunderstøttelse (som dog nu er tidsbegrænset) en af de højeste for de lavere lønnede. Dansk socialpolitik omfatter en bredere gruppe klienter end den britiske, da ordninger for personer med nedsat arbejdsevne gælder for både beskæftigede og arbejdsløse. At programmerne gælder for alle, stemmer overens med den universalisme, der findes i socialdemokratiske velfærdsregimer.

Samtidig forsøger restruktureringen på det sociale område også at afskaffe nogle af fælderne i den socialdemokratiske velfærdsstat, fx den stærke tro på jobvækst i den offentlige sektor og problemerne forbundet med solidariske lønforhandlinger. Der er klar evidens for, at ansættelse og jobtræning i private firmaer er mere effektivt end i det offentlige. I Danmark resulterer privat jobtræning med løntilskud oftere i fast ansættelse end jobtræning i

det offentlige (Kongshøj Madsen, 1997: 8-9; J. Martin, 2000: 92). Rosholm (udateret) har fundet, at offentlig jobtræning faktisk øger arbejdsløsheden, men resultaterne var dog ikke statistisk signifikante. I en undersøgelse af aktivering i Århus viser PLS Consult, at to tredjedele af de arbejdstagere, der deltog i jobtræning i det private, og næsten 50 pct., som havde været i privat jobrotation, forblev i ansættelse, mens kun en tredjedel af dem, der var i jobtræning i det offentlige, undgik arbejdsløshed efterfølgende (DA, 1998c: 7). Der ser ud til, at danskerne har fundet ud af at parre økonomisk tilpasning og vækst med bevarelse af sociale velfærdsordninger (Kongshøj Madsen, 2000).

Man må heller ikke glemme, at selv om den overordnede ideologi passer sammen med den socialdemokratiske velfærdsstat, har programmerne fået støtte fra en bred vifte af partier. Det er faktisk sådan, at traditionelle Venstre-kommuner har skabt flere fleksjob end de socialdemokratiske storbyer. Dette har utvivlsomt mere med regionale forskelle at gøre end med partipolitiske holdninger over for skånejob, men det siger noget om den brede politiske støtte (DA, 1997).

For det andet er de nye sociale programmer designet til brede uddannelsesmæssige ambitioner og opkvalificering i den styrede markedsøkonomi. Adgangen til videreuddannelse er meget højere i Danmark end EU-gennemsnittet, og ansatte i små firmaer har større adgang end ansatte i store firmaer (European Information Service, 1997). Aktivering af arbejdsløse er blot et af mange danske opkvalificeringsprogrammer, men det afviger fra tidligere initiativer, ved at de er placeret i den private sektor. På trods af at staten historisk set har administreret størstedelen af uddannelsesområdet, har embedsmænd opfordret danske virksomheder til at oprette ekstra uddannelsespuljer for at afhjælpe statens problemer med udgifter og kvalitet (Eironline, 1999). Privat jobtræning ses nu også som et aktiveringsredskab – deltagerne får både udvidet deres kompetencer og en fod indenfor på arbejdsmarkedet (Arbejdsmarkedsstyrelsen, udateret: 3). DA kunne rapportere om en stigning i den private jobtræning, og at virksomhederne i gennemsnit betalte 1,6 pct. af den samlede kompensation (DA, 1998b). Projekterne med at opkvalificere virksomhedernes egne ansatte og at oprette flere stillinger til arbejdsløse er blevet samlet gennem jobrotationsordninger, der placerer langtidsledige i virksomheder, mens de fastansatte er på videreuddannelse. Mange virksomheder forsøger at få alle opkvalificerede uddannet til „industrioperatør“, som er en bred uddannelse, der udvikler kursisternes grundlæggende færdigheder og fleksibilitet uden mere specialiseret træning.

Dansk opkvalificering henvender sig både til højt- og lavtuddannede: Der blev fx oprettet et IT-kursus for arbejdsløse akademikere, og finansloven for 1998 satte 75 mio. kr. af til AF netop til opkvalificering af denne gruppe. Ifølge AC (2000) havde halvdelen fundet arbejde i IT-branchen tre måneder efter, at kurset var færdigt, og andre 19 pct. havde fået job i andre brancher. Af dem, der ikke fandt arbejde, lagde en fjerdedel skylden på aldersdiskrimination, en fjerdedel nævnte manglende kvalifikationer, og en sjettedel virksomhedernes modvilje mod at ansætte langtidsløse.

Nu skal man heller ikke male et alt for rosenrødt billede, for der er også problemer forbundet med at koordinere uddannelse for arbejdsløse og generel opkvalificering af befolkningen som helhed. Indtil januar 1999 var AMU-kurser gratis for arbejdsløse, og systemet begyndte at krakelere, fordi det blev trukket i flere forskellige retninger. AMU-kurserne var dømt til både at blive overrendt af og var ofte uegnede til langtidsløse, hvoraf mange ikke havde grundlæggende læse-, skrive- eller regnefærdigheder. Alligevel var kurserne ofte det første valg til aktiveringsrelateret uddannelse, fordi de var så billige. Arbejdsløse, der har udarbejdet en handlingsplan, vælger sjældent AMU-kurser i forhold til dem, der har fået påduttet en plan fra AF. AMU skulle forhindre flaskehalse på arbejdsmarkedet, men det er svært, når kurserne er oversvømmet af aktiverede. DA er bekymret over den faldende kvalitet i AMU-kurserne, og mange arbejdsgivere leder nu efter andre videreuddannelser, især inden for bløde færdigheder (*Ugebrevet Mandag Morgen*, 1998). Et andet problem med AMU-kurserne er, at de er målrettede mod bestemte virksomheder, og at arbejdsgiverne i realiteten udnytter kurserne til deres egne specifikke behov (Jørgensen, 1999). Efter at reglerne for brug af AMU-kurserne blev ændret, har de lokale myndigheder imidlertid stoppet deres overforbrug, og nu oplever AMU-centrene problemer med at få nok kursister (DA, 1999: 3).

For det tredje blev der skabt nye job til minimumsløn og med jobtilskud til personer med varig nedsat arbejdsevne. Staten betalte op til 50 pct. af lønnen. Det enorme antal arbejdsløse på førtidspension fik politikerne til at fokusere på disse menneskers arbejdsmarkedskompetencer.

Grundfos gik forrest med at oprette skånejob og udviklede faktisk sit eget program allerede i 1960'erne, længe før metoden blev offentlig politik. Virksomheden oprettede en lille afdeling, der ansatte mentalt handicappede til at udføre opgaver, der meget vanskeligt kunne udføres rentabelt af arbejdere på fuld løn. Nogle arbejdere sætter fx spændeskiver på rør, som er en vigtig komponent i en pumpeproduktion, men opgaven er svær at

udføre automatisk, og den er tidskrævende. I dag har hver af de syv fabrikker sådan en afdeling, og virksomheden planlægger at inddrage arbejdere med nedsat arbejdsevne i produktionsgrupperne. Tidligere koncernchef Niels Due Jensen var pioner i arbejdet med at få arbejdsgivere til at deltage i aktivpolitikken og var fx formand for Det Nationale Netværk af Virksomhedsledere (interview, 29.5.2001; *Ugebrevet Mandag Morgen*, 1997a). En anden fornyer, Danfoss, har også et værksted for arbejdsløse, hvor de kan blive omskolet eller videreuddannet. Opholdene er typisk tidsbegrænsede.

Skånejob har delvis løst nogle af de problemer, der følger med en høj minimumsløn og solidariske lønforhandlinger. På grund af jobtilskud modtager arbejdstageren normal løn, men virksomheden betaler kun to tredjedele eller halvdelen. Politikerne anerkender, at stigende krav til produktivitet og fleksibilitet gjorde det vanskeligere for virksomhederne at beholde arbejdere, der ikke kunne yde 100 pct. Mange funktioner i en virksomhed (fx kantine, rengøring eller sikkerhed) er udliciteret, hvilket gør det vanskeligt for et firma at lempe langtidsansatte over i mindre stressede stillinger, når de ikke længere kan klare arbejds mængden. Sådanne personer endte ofte på førtidspension eller i det sociale system. For at bremse stigende social udstødelse blev virksomhederne opfordret til at deltage i disse jobordninger og andre uddannelsesprojekter for marginaliserede grupper (Teknologisk Institut, 2000: 11). Det var håbet, at man ved at oprette skånejob kunne få flere ind på arbejdsmarkedet, og at Danmark kunne opnå det rummelige arbejdsmarked.

Ud over at gavne de arbejdsløse hjælper skånejobbene også de virksomheder, der har problemer på grund af overgangen til en mere videnbaseret produktion. De kan identificere de mindre produktive job og give dem til personer, der ikke kan nå videre. Disse lavt betalte og ikke kvalifikationskrævende job tildeles på basis af evne i stedet for normative kriterier såsom race, klasse, køn eller endda tidligere kompetenceniveau. Programmerne er designet til at lempe overgangen til post-industriell produktion uden at skade beskæftigelsen ved at gøre virksomhedernes organisering mere elastisk, så de kan forblive effektive og samtidig integrere mindre produktive arbejdere.

Der har været negative evalueringer af programmerne. Nogle sætter spørgsmålstegn ved, om arbejdsmarkedspolitikken passer ind i den socialdemokratiske velfærdsstats ideologiske rammer, eller om den fratager borgerne deres sociale rettigheder (Cox, 1997; Abrahamson, 1998). Cox påpeger fx, at aktiveringsforslaget fik støtte både fra højrefløjen (som ville rulle

velfærdsstaten tilbage) og venstrefløjen (som ville have mere individuel behandling, fleksibilitet og lokal råderet i relationerne med velfærdsstatens klienter). Retten til sociale ydelser er ikke længere ubetingede lovmæssige krav, og retten er blevet knyttet sammen med tiltag, der skal bremse uønsket adfærd (fx langtidsløshed). Staten er således ikke længere neutral, når det kommer til udnyttelsen af ydelser (Cox, 1997: 308, 319). Abrahamson finder, at mange af foranstaltningerne passer med den sociale kontrol-profil, hvor den enkelte cirkulerer mellem dårlige job og arbejdsløshed. AF og kommunerne har ikke håndteret aktivering på samme måde. AF-systemet fokuserer mere på klienternes *rettigheder* i bestræbelserne på at sikre bredere uddannelsesmuligheder, mens kommunerne mere presser de arbejdsløse til at opfylde deres *aktiveringspligt* (Abrahamson, 1998). Skånejobbene kan potentielt skabe et todelt beskæftigelsessystem i Danmark, og undersøgelser viser, at personer i disse stillinger føler sig ydmyget. De stort set ufaglærte skånejob udnytter ikke altid de ansattes evner, og selv om de ikke længere kan udføre fysisk krævende arbejde, så har de dog stadig færdigheder (Hohnen, 2001).

Det er altså et spørgsmål, om aktivpolitikken kan løse konflikten mellem de to mål, der er at forbedre den økonomiske effektivitet og at imødekomme de arbejdsløses sociale behov. Ifølge Jørgensen (2000) skal arbejdsmarkedsprogrammerne samtidig matche udbud og efterspørgsel af arbejdskraft, forbedre arbejdsstyrkens kompetencer, reintegrere de arbejdsløse og give støtte til dem, der har mistet deres job. Disse mål er ikke altid kompatible.

Andre har kritiseret kommunernes implementering af programmerne. *Ugebrevet Mandag Morgen* spurgte de 100 største virksomheder om deres indtryk af kommunernes håndtering. 65 pct. mente ikke, at kommunerne forstår virksomhederne godt nok, og gav kommunerne skylden for, at det rummelige arbejdsmarked ikke fungerer optimalt. Arbejdsgiverne fandt dialogen med kommunerne for bureaukratisk og langsommelig, og derudover manglede de kommunale embedsmænd viden om virksomhederne indefra. Lige over 40 pct. fandt, at den aktiveringsforberedelse, de arbejdsløse modtog, var næsten ubrugelig i forhold til at forberede dem til at arbejde i virksomheden; 40 pct. sagde også, at reglerne for skånejob var for komplicerede. 42 pct. sagde, at de gerne ville oprette skånejob, hvis de fik mere vejledning og støtte fra kommunerne. 29 pct. var ikke sikre på dette punkt. 30 pct. mente, at de arbejdsløses sociale problemer var så store, at de ikke kunne klare et arbejde (Winkel, 2000c).

Det viser sig, at arbejdsløsheden er faldet hurtigere blandt dagpengemod-

tagere end blandt kontanthjælpsmodtagere (DA, 2000a: 9). Haahr og Winter (1996) har i en tidlig evaluering fundet, at en stor del af den hårde kerne ikke fik tilbudt aktivering, og at mange af de offentlige jobtræningspladser ikke blev udfyldt. Selv mens arbejdsløsheden er faldet, er beskæftigelsen ikke steget særlig meget. Forklaringen kan være, at mange arbejdsløse er forsvundet ind i orlovs- eller uddannelsesprogrammer, som fjerner dem fra arbejdsløhedsstatistikken, men ikke placerer dem i rigtigt arbejde. Derudover har den økonomiske vækst fået mange tilbage i beskæftigelse uden de dyre arbejdsmarkedspolitikker (Westergaard-Nielsen, 2001).

Kritiske røster hævder også, at regionale forskelle i rettigheder er vokset med den samtidige decentralisering af velfærdsstatsydelser (Jørgensen, 2000; Cox, 1997). Der er meget stor forskel på kommunernes tilgang til aktivering. Fx forsøgte en sønderjysk kommune i 2000 at få så mange som muligt af dens arbejdsløse i jobtræning i private virksomheder, mens fire femtedele af kommunerne næsten ikke brugte dette aktiveringsværktøj, men foretrak at sende dem på kurser (DA, 2001a: 5). En undersøgelse fra 2002 viste, at kun 38 pct. af de arbejdsløse på kontanthjælp var aktivt jobsøgende (DA, 2002a: 1). AF har heller ikke været konsekvent med at bruge privat jobtræning. Igen førte Sønderjylland med syv pct. i jobtræning i 1999, og Bornholm lå sidst med to pct. (Arbejdsmarkedsstyrelsen, 2000b: 14). Mange AF-afdelinger har haft problemer med at finde arbejdstagere med de rigtige færdigheder til at løse flaskehalsproblemer, og der har været et regionalt mismatch mellem arbejdskraft og efterspørgsel (DA, 2001b: 8).

Alligevel har dansk aktivpolitik fået forholdsvis gode evalueringer. Selv om antallet af aktiverede gennem AF har været konstant siden 1995, er aktivering gennem kommunerne steget fra 19 pct. af alle kontanthjælpsmodtagere i 1995 til 25 pct. i 2000. Antallet af førtidspensionister er også faldet siden 1998, og gruppen på overførselsindkomster er faldet med 11 pct. siden 1994. Som Rosdahl (2001) påpeger, afspejler tallene i nogen udstrækning den danske økonomis styrke, men de fremhæver også den hegemoniske position, aktiveringskonceptet har indtaget i socialpolitikken, og den voksende følelse af socialt ansvar blandt private virksomheder. Det tyder også på, at samarbejdet mellem kommunale socialkontorer og AF har gjort det nemmere at forsyne virksomhederne med folk med de efterspurgte færdigheder (DA, 2002b: 6).

De arbejdsløse har været meget tilfredse med programmerne og har oplevet den individuelle handlingsplan mere som en støtte end som tvang. Klienterne oplever, at de bliver stærkere, ikke at de bliver straffet, og 85 pct.

af dem, der har en individuel handlingsplan, udtrykker, at de er tilfredse. Torfing (1999: 17-20) konkluderer, at den danske metode udgør et mindre radikalt angreb på medborgerskabet end andre *workfare*-strategier. Den private jobtræning virker specielt effektiv med hensyn til at sluse arbejdsløse tilbage på arbejdsmarkedet. At aktivering har en motiverende effekt ses af, at mange arbejdsløse er tilbage i beskæftigelse, før aktiveringsperioden træder i kraft. Aktiveringskravet får simpelthen arbejdsløse til at være mere aggressive i deres jobsøgning. De offentlige jobtrænings- og orlovsordninger har ikke haft samme succes med at få arbejdsløse i beskæftigelse, da mange af dem, der kom i jobtræning, allerede var beskæftigede (Kongshøj Madsen, 2000).

ARBEJDSGIVERNE OG AKTIVERINGSORDNINGEN

Der har været en forventning om, at arbejdsgiverne skulle spille en nøglerolle i kampen mod arbejdsløshed og social udstødelse, både gennem input til policy-processen og gennem implementering af nye frivillige programmer for uddannelse af arbejdsløse eller ansættelse af personer med nedsat arbejdsevne. Som vi så ovenfor, var arbejdsmarkedets parter involveret i forskelligt omfang i forhandlingerne op til arbejdsmarkedsreformerne. Parterne spillede uden tvivl en vigtig rolle for den sidste arbejdsmarkedsreform i 1999.

Erhvervsorganisationer og fagforeninger blev også bedt om at deltage i diskussionerne om oprettelse af statsstøttede job til langtidsledige og til dem med nedsat arbejdsevne. I 1995 overtalte regeringen arbejdsmarkedets parter til i de kollektive overenskomster at indføje „sociale kapitler“, som forpligtede begge parter til at oprette job på særlige vilkår. Virksomhederne blev også opfordret til at ansætte langtidsledige gennem privat jobtræning, revalidering, genoptræning og omskoling, arbejdsprøvning eller jobrotation.

Med inspiration fra de kollektive overenskomstforhandlinger om sociale kapitler blev Udvalget om skånejobs nedsat i maj 1995 af Arbejds- og Socialministerierne for at udvide og anbefale betingelserne for statsstøttede job for personer, som havde varig nedsat arbejdsevne, og som ikke længere kunne beskæftiges under normale vilkår.⁷ Udvalget delte gruppen i to: Dem på førtidspension og dem, som var i beskæftigelse, men som havde problemer med at udføre deres arbejde og risikerede fyring. Udvalget ville

både forhindre firing af sårbare arbejdere og reintegrere førtidspensionister i arbejdsstyrken og anbefalede, at staten skulle betale halvdelen eller en tredjedel af deres løn (Arbejdsministeriet & Socialministeriet, 1995). Resultatet var to nye jobkategorier: fleksjob for personer, som havde varig nedsat arbejdsevne, som ikke kunne revalideres, og som ikke modtog førtidspension; og skånejob for personer, som havde varig nedsat arbejdsevne, ingen mulighed for revalidering, og som tidligere havde været på førtidspension (Teknologisk Institut, 2000: 10).

Skånejob kom igen på dagsordenen i 2000 i diskussioner om flere beskæftigelsesmuligheder for marginale arbejdere. Denne runde demonstrerer dog, hvor svært det kan være at få ægte opbakning fra arbejdsmarkedets parter. Kernen i problemet med at bremse arbejdsløsheden var oprettelsen af skånejob, men der er stigende bevis for, at det ventede boom i fleksjob ikke kom så hurtigt, som regeringen havde ønsket (Jensen & Laursen, 2000). Rosdahl (2001) hævder, at selv om regeringen ville have 40.000 skånejob i 2005, var der kun oprettet 19.000 i 2001. En anden undersøgelse viser, at antallet af skånejob for personer med varig nedsat arbejdsevne var steget til 35.000 i 2000 fra 29.000 i 1998 (Kruhøffer & Høgelund, 2001). Blandt de ting, der stod i vejen for en storstilet implementering af planerne, var misforståelse af programmer, modvilje mod at ændre praksis, psykiske barrierer hos den enkelte i forhold til at indrømme nedsat arbejdsevne og ændringer i den arbejdsmæssige organisering, der gjorde det kompliceret at ansætte arbejdere, der kunne yde. For at komme over disse barrierer anbefalede Teknologisk Institut en kraftigt styrket konsulentfunktion – de, der vidste mest om virksomheden, kunne hjælpe med at designe fleksjob (Teknologisk Institut, 2000: 13-14). Andre har anbefalet mere udlicitering, hvor kommunerne kunne betale private udbydere for at uddanne de arbejdsløse (Rosdahl, 2001).

I efteråret 2000 fremlagde regeringen et finanslovsforslag, der ville skære i de midler, der var sat af til aktivering, jobtræning og uddannelse af langtidsledige, men lagde samtidig større pres på arbejdsmarkedets parter for at integrere de resterende 150.000 arbejdsløse på arbejdsmarkedet. Aktivering havde været meget dyrt – ca. 16 mia. kroner – og regeringen håbede at kunne spare 680 mio. kroner. Fagforeningerne var rasende, for de oplevede, at regeringen løb fra sit engagement i en aktiv arbejdsmarkedspolitik. Som SiD's formand, Poul Erik Skov Christensen, udtrykte det: „Regeringens træk er fuldstændig forkert. Denne gang har vi ikke brug for færre penge, men flere ... Vi har brug for *mere* kvalitet i aktiveringen“ (Winkel, 2000c: 18).

Kort efter at finanslovsforslaget var fremlagt, skulle regeringen have taget hul på firepartsforhandlinger om det rummelige arbejdsmarked med DA, LO og KL. Et af de store punkter på dagsordenen var, hvordan man skulle takle problemerne med og behovet for fleksjob og skånejob. Regeringen håbede, at forhandlingerne ville munde ud i konkrete mål for oprettelsen af 40.000 beskyttede job for at få personer med nedsat arbejdsevne tilbage på arbejdsmarkedet. Der blev fremlagt forskellige udkast med målsætninger om, hvordan man skal forholde sig til fravær, reducere antallet af langtidsbistandsklienter og få flere personer i privat jobtræning.

Men forhandlingsparterne havde mange spørgsmål om, hvordan disse mål skulle nås. Selv om der var overraskende lidt debat om de bredere principper, og alle tilsluttede sig, var der en del konflikt om fordelingen. LO ville have, at en person i fleksjob skulle beholde retten til arbejdsløshedsunderstøttelse og ikke miste den, hvis vedkommende ikke blev i jobbet. Regeringen foreslog en forenkling af systemet ved at oprette noget lignende arbejdsløshedsunderstøttelse for dem, der risikerede at miste støtten, fordi de besluttede at søge beskæftigelse i stedet for. LO ville ikke støtte dette system, fordi det flyttede arbejdstagerne ud af a-kassernes (og fagforeningernes) område (Winkel, 2000a).

DA var indædt modstander af at inkludere personer i fleksjob i gruppen af arbejdsløse og forlangte som betingelse for at komme til bordet, at finanslovsforslaget om nye selskabsskatter blev droppet. DA ville også have kommunerne til at betale ekstra støtte for beskyttede arbejdere og betale ydelser for langtidsfravær (Winkel, 2000a) og havde i øvrigt problemer med andre aspekter af fleksjobbene. Da beskyttede job pr. definition kun kan gives til personer med varig nedsat arbejdsevne, ville DA have ulykkesofre og andre til at forsøge revalidering, før de blev placeret i beskyttede stillinger. Ifølge DA gik en tredjedel af fleksjobbene til personer under 40 år. Da regeringen betalte alle offentlige udgifter til fleksjob, men kun 50 pct. af revalideringsomkostningerne (kommunerne betalte resten), havde kommunerne et økonomisk incitament til at placere personer i beskyttede stillinger (DA, 2000b: 6). DA fastholdt tillige, at virksomheder ville tilbyde mere jobtræning og flere fleksjob, hvis kommunerne var bedre til at informere erhvervslivet. En undersøgelse viste, at 60 pct. af de virksomheder, der deltog i undersøgelsen, havde oprettet jobtræning og job til arbejdsløse eller til personer med nedsat arbejdsevne, og 90 pct. af dem, der allerede havde oprettet stillinger, ville ansætte folk igen. I en anden undersøgelse havde næsten halvdelen af virksomhederne aldrig modtaget en henvendelse fra de

lokale myndigheder. Kommunen og AF burde forenkle reglerne, tilbyde bedre information, hjælp med papirarbejdet og have en fast kontaktperson til at hjælpe virksomhederne med at finde jobmuligheder (DA, 2000c).

KL spurgte også, hvem der skulle tilbyde alle de beskyttede job, og ønskede et „rimeligt forhold“ mellem den offentlige og den private sektor. Organisationen udbad sig et konkret løfte fra det private erhvervsliv om at oprette sin del af fleksjobbene (svarende til to tredjedele af arbejdsmarkedet) og bad staten om at påtage sig halvdelen af omkostningerne for bistandsklienter, der venter på et fleksjob. KL påpegede, at presset på regeringen for at ansætte flere i beskyttede stillinger ikke var foreneligt med kravet om større effektivitet.

Regeringen var frustreret over de tre andre parter stejle holdninger og udsatte forhandlingerne på ubestemt tid. Politikerne klagede over skjulte dagsordener og åbne trusler fra både arbejdsgivere og arbejderorganisationer. Til sidst udarbejdede den socialdemokratiske arbejdsminister Ove Hygum finanslovsforslaget sammen med de borgerlige partier uden input fra arbejdsmarkedets parter og med begrænsede justeringer i den aktive arbejdsmarkedspolitik.

Efter at være droppet ud af forhandlingerne om beskyttede job, blev erhvervslivet og fagforeningerne igen mere involveret i forberedelserne til den næste arbejdsmarkedsreform, og de forsøgte at kapre dagsordenen med et fælles forslag til forbedringer af aktiveringsprocessen. Arbejdsmarkedets parter pressede på for at give de arbejdsløse flere valgmuligheder og foreslog fx, at jobtræningskurser skulle tilpasses mere til individuelle behov. De ønskede også økonomiske incitamenter for dem, der anviser job til de arbejdsløse (Eironline, 2001a).

Danske arbejdsgivere var også involveret i implementeringen af social- og arbejdsmarkedspolitikken på lokalt niveau. Som på det arbejdsmarkedspolitiske område er der nu også korporative grupper inden for socialpolitikken. I 1999 blev det lovpligtigt for kommunerne at have et koordinationsudvalg til at føre tilsyn med implementering af socialpolitikken og tiltag til reduktion af arbejdsløshed i lokalsamfundet. Udvalget består af repræsentanter for regeringen, arbejdsmarkedets parter og specielle grupper som fx handicappede. DA er ansvarlig for at udvælge deltagere fra erhvervslivet (Socialministeriet, 1999: 23-24).

Mange af de arbejdsgivere, jeg talte med, pegede på disse udvalg som en vigtig kilde til information om virksomhedernes sociale ansvar og blev involveret i sociale partnerskaber gennem deres deltagelse i udvalgene. Selv-

følgelig ville DA næppe til udvalget vælge arbejdsgivere, som var fjendtlige over for det sociale område, men arbejdsgivere har typisk begrænset erfaring med sociale partnerskaber, før de bliver udvalgt af DA. Faktisk ender virksomheder, der har deltaget i korporative udvalg (og i foreningssponsorerede netværk som beskrevet nedenfor), ofte med at have holdninger, der ligger længere til venstre end arbejdsgiverforeningens officielle standpunkter (interviews).

De sociale koordinationsudvalg er blevet opfordret til at ansætte en „virksomhedskonsulent“ eller en medarbejder, der skal skabe kontakter med lokale arbejdsgivere. Mange ledere har fortalt, at disse medarbejdere har haft en meget positiv effekt på relationerne mellem kommunerne og det lokale erhvervsliv. Fx siger en:

Kommunen er meget god til at følge op og meget bedre end for et år siden, fordi det sociale koordinationsudvalg har ansat en virksomhedskonsulent ... Hun lærer virksomhederne om de beskyttede job-ordninger, og det har virkelig forbedret kontakten fra kommunen (interview med virksomhedsleder).

ARBEJDSGIVERDELTAGELSE OG STATEN

Selv om arbejdsmarkedspolitik historisk set har været et vigtigt område for erhvervslivet, kan man undre sig over, hvorfor danske arbejdsgivere har valgt at deltage i diskussioner om aktiv socialpolitik, et område som indtil for nylig har hørt under staten. Vi lever trods alt i en tid, hvor globalisering, nye former for arbejdsorganisering og decentralisering af kollektive forhandlinger truer med at splitte virksomhedernes kollektive politiske interesser og gøre det mindre attraktivt for arbejdsgivere at være repræsenteret i foreninger (Christiansen, 1999). Alligevel har danske arbejdsgiverforeninger gjort noget for fortsat at være relevante for deres medlemmer på social- og arbejdsmarkedsområdet præcis på grund af splittelsestendenserne. Som en stor brancheforening udtrykker det, betyder decentraliseringspresset på overenskomstforhandlingerne, at „færre virksomheder vil have brug for organisationerne til at rådgive dem om kollektive forhandlinger“. Men fordi „virksomheder stadig vil have brug for rådgivning på andre områder“, udvider denne forening sine funktioner for at tiltrække mere forskelligartede medlemmer. Foreningen har påtaget sig en ny rolle, at organisere netværk:

Netværkene tilbyder blandt andet en platform, hvor virksomheder kan finde ud af, hvad de synes om forskellige emner. De vil måske gerne udvikle en profil fx inden for miljø eller på det sociale område ... De fleste danske virksomheder er ret små, så de kan ikke udvikle disse profiler alene. De har brug for en organisation, der kan mere end at forhandle løn, og som kan forklare virksomhederne, hvor de står på forskellige områder, hvad de synes om fx skattepolitik, erhvervs politik, uddannelse, forskning og ledelse.

I dag skal organisationerne selv give medlemmerne en grund til, at de skal betale for at være medlem, og det kan fx være at udvikle politiske standpunkter ... Virksomhederne tænker: „Hvis vi skal betale, hvad får vi så ud af det?“ Politisk indflydelse er et kollektivt gode, men du har altid et *free rider*-problem. Så du er nødt til at have nogle individuelle goder også for at holde medlemstallet oppe (interview med repræsentant for en organisation).

Den danske regering skal dog også have lidt af æren for, at arbejdsgiverforeningerne fortsat holder sig på banen i aktivpolitikken. Policy-entreprenører valgte strategier, der øgede erhvervslivets engagement i den aktive socialpolitik. Socialministeriet anvendte to noget modsigende nationale strategier til at mobilisere virksomhederne i socialpolitikken: udvidelse af de korporative bånd med hovedorganisationerne og direkte mobilisering af virksomheder. I 1992 og 1993 tog arbejdsgrupper i Socialministeriet en strategisk beslutning om at samle støtte til sociale partnerskaber gennem direkte kontakter til arbejdsgiverorganisationer og fagforeninger i stedet for gennem mediekampanjer. Involveringen af arbejdsgiverne i socialpolitikken var et klart brud med status quo, da socialpolitik overvejende havde været et offentligt anliggende. Ministeriets medarbejdere var glædeligt overraskede over, hvor villigt arbejdsmarkedets parter accepterede det sociale partnerskabskoncept (interview). Det ser tillige ud til, at den institutionelle udvidelse af lokale korporative grupper til det socialpolitiske område har øget arbejdsgivernes *commitment* til den aktive socialpolitik.

Socialministeriets anden strategi – den direkte mobilisering af virksomhederne – blev lanceret i 1994, da socialminister Karen Jespersen startede kampagnen „Det angår os alle“. I stedet for at lovgive eller pålægge arbejdsgiverne at deltage i projektet, sigtede kampagnen på at ændre virksomhedsledernes holdninger (Socialforskningsinstituttet, 1997; Holt, 1998: 9-10). Det centrale i kampagnen var kommunernes og virksomhedernes partnerskab for social samhørighed med tre forbundne formål: at virksomhederne

beholder egne ansatte, at reducere fravær og at ansætte socialt udstødte. Socialministeriets kampagne repræsenterede endnu et brud med traditionen, fordi regeringen havde afholdt sig fra at gribe ind på de områder, hvor arbejdsmarkedets parter regerede, og havde overladt det til erhvervslivet og fagforeningerne at finde ud af tingene. En deltager sagde, „Den nye strategi – at ministeriet forsøger at blande sig direkte og mobilisere samfundet – var en helt ny måde at gribe tingene an på“ (interview).

I forbindelse med kampagnen blev der afholdt en konference i juni 1994 for at præsentere de sociale aktiviteter, der allerede var i gang i virksomhederne, og for at gøre reklame for Socialministeriets initiativer. Ministeriet finansierede store undersøgelser af sociale aktiviteter i offentlige og private virksomheder (Holt, 1998), startede et nyhedsbrev om virksomhedernes sociale initiativer og lavede et *starter kit*, som virksomhederne kunne bruge til at designe deres egne sociale aktiviteter. I 1995 blev der oprettet en pulje med 131 millioner kroner til støtte for beskæftigelsesfremmende initiativer. Projekterne kunne fokusere på at genansætte langtidsløse og personer med nedsat arbejdsevne, beholde fyringstruede ansatte og udvikle en socialt ansvarlig personalepolitik, fx en seniorpolitik, der lod ældre medarbejdere gå på deltid. Selv om offentlige myndigheder i begyndelsen modtog størstedelen af puljen, kunne private virksomheder sagtens deltage og blev også opfordret til det, specielt i socialt partnerskab med kommunerne (Rosdahl, 2001). Det private konsulentfirma Discuss hjalp virksomheder med mange projekter fra jobrotation over flekstidsordninger for ældre medarbejdere til AIDS-politik (Kylling et al., 1996).

For at bistå med implementeringen af kampagnen, dannede socialminister Karen Jespersen i 1996 Det Nationale Netværk af Virksomhedsledere, som skulle rådgive Socialministeriet med hensyn til kontakter til det private erhvervsliv og påvirke erhvervslivet generelt til at påtage sig et socialt ansvar. Netværket, der oprindeligt havde Lars Kolind fra Oticon som leder, ledes nu af Niels Due Jensen (bestyrelsesformand i Grundfos). Det Nationale Netværk afholder hvert år et arrangement, hvor prinsesse Alexandra overrækker priser til de virksomheder, der har udvist størst socialt ansvar. For en amerikaner byder disse prestigefyldte arrangementer på visse overraskelser: I 2000 var der blandt underholdningsindslagene fx to scuba-dykkere, der elskede under vandet, samt anden avantgardistisk optræden.

Næsten alle er enige om, at den direkte kontakt til virksomhederne var et markant brud med de traditionelle kontakter gennem organisationerne. En person fra erhvervslivet udtrykte det således: „DA og DI brød sig ikke

om, at virksomhederne sådan blev involveret med ministeriet. De var bange for, at der ville opstå anarki. Individuelle virksomheder kunne udtrykke alle mulige meninger, hvor et firma siger én ting, og et andet firma noget helt andet. Men organisationerne taler med én stemme for hele erhvervslivet.“ En anden interviewperson udtrykte Socialministeriets vinkel:

Arbejdsmarkedets parter er meget imod Det Nationale Netværk, fordi de vil have, at politikerne taler gennem dem. DA og DI siger „snak gennem os“, men de repræsenterer det laveste niveau. Politikerne føler, at de ikke kan [arbejde med organisationerne på samme måde, som de kan med virksomhederne.] DA og DI kæmper for at overleve; de ser de nye netværk som en trussel; men de er nødt til at forny sig (interviews).

Det blev klart for Det Nationale Netværk, at det krævede en regional strategi at mobilisere erhvervslivet. Derfor oprettede (og finansierede) Socialministeriet fem regionale netværk i 1997. Hvert regionalt netværk har en „inspirator“, der tager kontakt til virksomheder og overtaler dem til at skabe job og jobtræning for langtidsledige og for personer med nedsat arbejdsevne. En svarperson rapporterede, at „netværkene er vokset helt vildt i nogle områder; fx havde Det Regionale Netværk Sønderjylland oprindeligt 15 medlemmer; nu har det 90. Det er blevet moderne at være socialt ansvarlig“. Der er nogle, der siger, at de sociale koordinationsudvalg og de regionale netværk har konkurreret med hinanden, men min forskning viser, at mange danske virksomheder er blevet påvirket af enten den ene eller den anden i deres beslutninger om at deltage i sociale programmer for marginaliserede arbejdstagere.

Den lokale mobilisering synes at have spillet en specielt stor rolle i Danmark og bidrager til den højere deltagelse i den aktive socialpolitik. Som en dansk virksomhedsleder sagde: „Vi gør ikke meget for at tage kontakt selv, men lader tingene komme til os på individuel basis, og så reagerer vi, især når lokalsamfundet er involveret“. Nogle virksomheder følte også, at de fik noget materielt ud af at deltage sammen med kommunen. En arbejdsgiver fortalte fx, at kommunen var mere villig til at betale sygedagpenge til ansatte fra virksomheder, der deltog i det sociale partnerskab. Omvendt hjalp virksomhederne ofte kommunen med at løse problemer, fx med at dokumentere, at visse personer ikke er egnede til aktivering (interview). I en undersøgelse viser Larsen og Weise (1999: 111), at 74 pct. af de adspurgte virksomheder samarbejdede med lokale offentlige myndigheder om at ansætte arbejdsløse eller personer med nedsat arbejdsevne. Til sam-

menligning var det kun omkring halvdelen af de britiske arbejdsgivere, der nogensinde havde hørt om Blairs New Deal-programmer for unge og langtidsledige, endsize havde samarbejdet med lokale myndigheder om at opfylde programmernes målsætninger (Hasluck, 1999: 99).

Den store variation i kommunernes strategier kan måske også forklare de store forskelle i virksomhedernes deltagelse i de sociale programmer. Damgaard (2000) fandt betydelige forskelle i kommunernes strategier: Nogle havde lagt et stort arbejde i at udvide virksomhedsnetværkene, mens andre havde begrænset kontakten til arbejdsgivere til mediekampagner og breve. De strategiske forskelle har åbenbart en effekt på virksomhedernes deltagelse. I nogle områder deltager virksomhederne, selv om deres økonomiske profil synes at tale imod det, mens virksomheder i andre områder, der nok kunne have gavn af statsstøtten, ved meget lidt om de socialpolitiske initiativer. Fx fortalte en interviewperson fra et firma med 60 højtuddannede medarbejdere og næsten ingen plads til ufaglærte arbejdere, at firmaet alligevel oprettede jobtræningspladser til langtidsledige. De begyndte på projektet, efter at kommunen inviterede dem med i „bestyrelsen“, der bestod af fem lokale virksomheder og skulle rådgive kommunen om, hvordan den skulle bruge øremærkede midler til aktivering af langtidsledige. Virksomhederne i „bestyrelsen“ havde lange diskussioner om, hvordan de skulle løse problemet med langtidsledige og fik endda et foredrag af daværende finansminister Mogens Lykketoft om det rummelige arbejdsmarked. Min interviewperson blev overbevist om, at private initiativer var nødvendige, hvis opgaven skulle lykkes, og han forpligtede sit firma til at tage bistandsklienter ind og hjælp med at oprette en database med lokale arbejdsgivers behov (interviews).

K O N K L U S I O N

Dette kapitel har fortalt historien om aktiv arbejdsmarkeds- og socialpolitik i Danmark. Pres på budgettet, langtidsledighed, social udstødelse og potentiel arbejdsmangel motiverede danskerne til at udvikle en aktivpolitik, der samtidig brød med og bekræftede de institutionelle spor fra fortiden. De nye sociale programmer afveg markant fra den skandinaviske velfærdstradition, der er baseret på centraliserede statsydelse, og accepterede privatisering, decentralisering og en ny satsning på arbejdsgiverne med hensyn til implementering af målsætninger. Programmerne fastholdt dog det socialdemokratiske islæt igennem deres rummelighed

(alle personer med nedsat arbejdsevne) og deres integrering i generelle træningsprogrammer.

Processen med at inddrage erhvervslivet i programmerne havde også elementer, der både byggede på og brød med fortiden. Ved at bede arbejdsgivere om at deltage brød staten den traditionelle opdeling mellem social- og arbejdsmarkedspolitik, hvor regeringen tog sig af den første, og arbejdsmarkedets parter af den anden. Regeringen forsøgte dog stadig at skabe institutionelle former, der afspejlede de kanaler, der blev brugt for at involvere erhvervslivet i den arbejdsmarkedspolitiske arena. På det socialpolitiske område blev nye korporative fora (især på lokalt niveau) udviklet med henblik på at øge arbejdsgivernes engagement i aktiveringsprojektet. Kapitel 6 ser nærmere på, hvordan disse nyskabelser har påvirket de danske arbejdsgivers villighed til at involvere sig i velfærdsstaten.

NOTER

- 1 Overførslerne udbetales gennem arbejdsløshedsunderstøttelse (administreret af a-kasserne), kontanthjælp, efterløn for a-kassemedlemmer og førtidspension (Pedersen, 1993: 241, 257).
- 2 Et råd bestående af arbejdsmarkedets parter og embedsmænd fører tilsyn med kurserne, og andre råd (også med repræsentanter fra erhvervslivet og fagforeningerne) fastlægger kursernes indhold i de 53 brancher eller erhverv. AMU-kurserne er opdelt i kategorier: formelt kompetencegivende; integrerede kurser, der både giver nationalt anerkendte kompetencer og forbereder den enkelte til den lokale efterspørgsel; kurser, der er skræddersyet til individuelle kompetencemålsætninger; og virksomhedsorienterede kurser, der er designet til at opfylde bestemte virksomheders behov. Historisk har almindelige AMU-kurser været gratis, og virksomhederne har delvis finansieret de virksomhedsorienterede kurser. For nylig blev der indført brugerbetaling for nogle kursister, men taksterne er stadig ret lave (Arbejdsministeriet, 1997: 1-13).
- 3 Selv om de sjældent var egnede til langtidsledige, der manglede grundlæggende færdigheder, var de gratis kurser regeringens første forsøg på aktiveringsrelateret uddannelse, og det gik ud over deres kvalitet (*Ugebladet Mandag Morgen*, 1998). Det blev der imidlertid rettet op på med en reform i januar 1999. En anden kritik af AMU-kurserne går på, at de er for målrettede mod bestemte virksomheder, og at arbejdsgiverne i realiteten bruger kurserne til deres egne specifikke behov (Jørgensen, 1999). Efter at

reglerne for brug af AMU-kurser blev lavet om, holdt de kommunale myndigheder imidlertid op med at bruge dem, hvilket førte til, at AMU-centrene nu var bange for, om de overhovedet fik nok kursister (DA, 1999: 3).

- 4 I slutningen af det 19. århundrede støttede det konservative parti (under indflydelse af Bismarcks eksperimenter med social forsikring) den første tvungne, skattefinansierede alderspension. Den blev tilbudt til alle erhvervsgrupper (om end den var transgbestemt) og blev stort set administreret af staten. Dækning i tilfælde af ulykke, sygdom og arbejdsløshed kom også på banen i denne periode, og arbejdsgiverne førte an og støttede ordningerne. Ikke alle programmer blev umiddelbart offentlige – fx forblev sygekasserne private, selv om de fik statsstøtte. Ironisk nok var Socialdemokratiet imod mange af de reformer, der blev introduceret omkring århundredeskiftet (Hornemann Møller, 1992: 55-125). Da den danske velfærdsstat tog sit næste store skridt fremad først i 1930'erne, mens Socialdemokraternes og Det Radikale Venstres regeringskoalition kæmpede med den store depression, støttede de konservative igen det meste af regeringens sociale reform (Hornemann Møller, 1994: 111-160). De fleste forretningsfolk var vant til at modtage økonomisk beskyttelse fra regeringen i form af tariffer, så det var ikke noget stort spring at bede om sociale indgreb (Hansen & Henriksen, 1984: 292-294). I 1960'erne kunne man prale med, at „intet afgørende skridt i denne udvidelse [af velfærdsstaten] er taget uden støtte fra alle disse partier“ (Friis, 1969).
- 5 Hvis man trækker indkomstskat på velfærdsydelser og renter på den offentlige gæld fra de sociale udgifter, falder de offentlige sociale udgifter til omkring 41 pct., hvilket nærmer sig det tyske niveau på 38,1 pct. (Goul Andersen, 1997).
- 6 Underskuddene på statsbudgettet blev mindre truende, i takt med at det globale renteniveau faldt, og det blev billigere at finansiere gæld, der var oparbejdet i den forudgående periode. Derudover var de stigende huspriser kombineret med et stort rentefradrag en velstandseffekt, der satte gang i efterspørgslen.
- 7 Udvalget bestod af repræsentanter fra Arbejds-, Social- og Finansministerierne, DA, Sammenslutningen af Landbrugets Arbejdsgiverforeninger, LO, KL og Amdsrådsforeningen.

AKTIV SOCIALPOLITIK I STORBRITANNIEN

Historien om britisk aktivpolitik står i skarp kontrast til den danske. Når New Labour-initiativer bliver diskuteret og bedømt, fokuseres der ofte på, om Storbritannien sidder håbløst fast i fortidens fejltagelser, eller om det som en alkoholiker, der starter på et afvænningsprogram, kan slippe fri af de dysfunktionelle mønstre og finde en ny kurs. I hvilket omfang er fagre, nye projekter begrænset af strukturelle betingelser, og i hvilket omfang er de bare afgrænset af mangel på politisk fantasi? (D. Coates, 2000; Hay, 1997; Wickham-Jones, 1997; Smith, 1994). Det er min vurdering, at mens radikal forandring var mulig i Danmark, så var den britiske aktivpolitik ikke i stand til på samme måde at afvige fra de veltrådte stier i sociale indgreb.

Kapitel 5 er organiseret som følger: Først en beskrivelse af de britiske velfærds- og produktionsregimer, som danner grundlag for en evaluering af overensstemmelsen mellem aktiveringseksperimenterne og deres historiske forløbere. Som i kapitel 2 hævder jeg, at aktivpolitikken gjorde meget lidt for at bryde med policy-arven fra de liberale velfærdsregimer. For det andet vil jeg se på de centrale elementer i arbejdsmarkedsforhold og virksomhedsstruktur, og hvad de har givet Blair af valgmuligheder med hensyn til at inddrage arbejdsgiverne i aktivpolitikken. Som nævnt i kapitel 3 har de britiske arbejdsgiverforeninger været ekstremt uorganiserede i hvert fald siden Margaret Thatchers tid. Den ringe politiske kapacitet undergravede New Labours indsats for at mobilisere erhvervslivet. For det tredje vil jeg undersøge de økonomiske betingelser, der gav stødet til velfærdsreformen for at demonstrere, at danske og britiske embedsmænd var drevet af de samme strukturelle overvejelser. Til sidst ser jeg på, hvordan aktiv socialpolitik kom på dagsordenen i Storbritannien, og på Blair-regeringens indsats for at bekæmpe langtidsarbejdsløshed og få arbejdsgiverne med ind i sine policy-koalitioner. I den forbindelse ser jeg nærmere på Blair-regeringens kamp for at undslippe de dysfunktionelle aspekter af tidligere arbejdsmarkeds- og socialpolitiske indgreb og diskuterer, hvordan initiativernes succes

eller fiasko kan have påvirket den enkelte virksomheds engagement i det sociale eksperiment.

ET LIBERALT VELFÆRDSREGIME OG JOBTRÆNINGSSYSTEM

Det britiske velfærdssystem beskrives som en liberal velfærdsstat: Offentlige ydelser er ofte trangsbestemte, universelle overførsler er små, og store dele af de sociale ydelser går via den private sektor (Esping-Andersen, 1990). Storbritannien har altid haft lavere indkomstskat og velfærdsudgifter end det kontinentale Europa, og Thatcher gjorde denne forskel endnu større (OECD, 2000a). I liberale regimer diskuteres sociale reformer ofte i arbejds-etiske normer, sociale rettigheder er relativt set begrænsede, og programmerne minimerer dekommodificering med lav arbejdsløshedsunderstøttelse. I Storbritannien er enhedspensionssystemet således ret begrænset, det nationale sundhedssystem er underfinansieret, og omfordeling er ikke en del af indkomstpolitikken.

Britisk arbejdsmarkedspolitik afspejler den britiske liberale velfærdsstat. Arbejdsmarkedspolitikken er blevet nedgraderet til sidste udvej-service for arbejdsløse med vægt på negative bindinger mod arbejdsløshed (lav understøttelse) i stedet for positive tilskyndelser såsom jobtræning (OECD, 1996: 29-30; Weir, 1992; King & Rothstein, 1993). Arbejdsformidlingen, som både administrerer arbejdsmarkedsprogrammer og arbejdsløshedsunderstøttelse, fokuserer på at styre de arbejdsløse, hvilket går ud over andre beskæftigelseshensyn. Som resultat er arbejdsformidlingen blevet stemplet som et tilflugtssted for de største tabere på arbejdsmarkedet (Weir, 1992; King & Rothstein, 1993).

Storbritanniens markedsdominerede jobtræningssystem passer også på den profil, man kan forvente i en liberal markedsøkonomi: Bortset fra nogle eksperimenter i 1960'erne og 1970'erne har programmerne stort set været frivillige og begrænsede. Jobtræningstilbudene har været overladt til det private marked, uden at nogen har taget ansvar for kvaliteten (Soskice, 1990; Upchurch, 1997). I liberale markedsøkonomier afhænger virksomhedernes konkurrencestrategier og den generelle beskæftigelse af lave lønninger og ikke-kvalifikationskrævende job. Arbejdsgiverne øger deres fortjeneste ved at klemme fagforeningerne og ikke ved at samarbejde med dem eller med hinanden (Hall & Soskice, 2001). Den historiske ligegyldighed over for træning og uddannelse afspejler måske i nogen grad den dybe splittelse

mellem industri- og finanssektorerne i Storbritannien, der har fundamentalt forskellige behov (Wood, 2001; King, 1995). Det er også muligt, at den britiske arbejderbevægelse stort set har accepteret frivillighedens begrænsninger inden for jobtræning for at bevare kontrollen over lærlingssystemet og for at undgå for meget indblanding fra staten. Derudover så det ud til, at den keynesianske efterspørgselsbestemte makroøkonomiske politik opfyldte kravene til fuld beskæftigelse i 1950'erne og op gennem 1970'erne (King & Wickham-Jones, 1998: 442-445).

Alligevel kom Industrial Training Boards i 1960'erne tæt på noget, der minder om trepartssystemet. De bestod af repræsentanter fra erhvervsliv og fagforeninger og havde til opgave at opkræve en uddannelsesafgift fra virksomheder inden for deres brancher. En Manpower Services Commission, også med repræsentanter for de tre parter, overvågede erhvervsuddannelsen i Storbritannien. Når eksperimentet mislykkedes, var det dels fordi Labour ikke kunne få fagforeningerne til at binde sig til partiets brede mål om modernisering gennem erhvervs politik og indkomstpolitik, dels fordi man i erhvervslivet ikke kunne blive enige om levering af uddannelse (Rhodes, 2001: 30-31).

Thatchers regering gik bort fra det halv-korporative uddannelsessystem og erstattede i 1981 Industrial Training Boards med de arbejdsgiverstyrede National Training Organisations og kasserede de tvungne uddannelsesafgifter. De Konservative lancerede i 1986 National Vocational Qualification (NVQ)-ordningen i et forsøg på at opnå en ensartet standard overalt i erhvervslivet. I realiteten har NVQ-kvalifikationer dog ikke levet op til de jobkrav, der stilles i den rigtige verden, og virksomhederne har ikke anvendt dem på samme måde. De Konservative afskaffede også Manpower Services Commission-modellen i 1988 og erstattede den med et decentralt netværk bestående af 80 lokale Training and Enterprise Councils (TEC). Formålet med TEC'erne var at give jobtræning et løft i nærområdet med en blanding af tilskyndelser og finansiering. Lokale arbejdsgivere blev inviteret til at deltage i initiativet for at øge jobtræningen, men deltagelsen var spredt, og jobtræning i virksomhederne faldt med 26 pct. mellem 1989 og 1993. De Konservative søsatte endnu et program i 1990, der hed Investors in People, men det har indtil videre ikke levet op til forventningerne (Upchurch, 1997: 196-198).

Trods megen snak afsatte Thatchers regering ikke mange ressourcer til uddannelse. I stedet fokuserede den på at bremse arbejdsløsheden uden at gøre noget ved kvalifikationer. Det var en holdning, der passede godt

til britisk erhvervslivs satsning på lavtuddannet arbejdskraft. Regeringen foretog en kæmpe nedskæring i arbejdsløshedsunderstøttelsen til gennemsnitlig 23 pct. af tidligere indkomst, flyttede balancen fra forsikringsbaseret til behovsprøvet understøttelse og gjorde understøttelse betinget af aktiv jobsøgning fra modtagernes side. Thatcher oprettede Youth Opportunities Scheme og andre programmer, der var designet til at øge beskæftigelsesmulighederne for unge, der har forladt skolen. Thatchers bidrag var altså en udpræget straffende, neo-liberal version af den aktive arbejdsmarkedspolitik (King, 1995; Wood, 2001: 394-395).

Det frivillige og markedsdominerede jobtræningssystem har skabt et underudbud af kompetencer. Virksomhederne har på deres side frygtet, at efteruddannede medarbejdere ville blive opsnappet af andre firmaer, og de ansatte har ikke været villige til at finansiere deres egen jobtræning på grund af usikker beskæftigelse. Arbejdsgivere er måske også mindre optagede af jobtræning, når deres konkurrencestrategier er baseret på lavkompetenceproduktion (Upchurch, 1997: 195-196; Soskice, 1990). Historisk set har britiske virksomheder brugt ret begrænsede ressourcer på jobtræning.

Selv om Soskice (1990) mener, at det er uundgåeligt, at jobtræning prioriteres lavt i en liberal markedsøkonomi, klager virksomhederne konstant over manglen på kvalificeret arbejdskraft, og uddannelsesprofilen har ændret sig noget op gennem 1990'erne. Mellem 1993 og 2001 øgede erhvervslivet udgifterne til jobtræning til £23,5 mia. eller med 25 pct. Jobtræningen har dog været ujævn; en femtedel af de voksne har meget lave kvalifikationer, og højtuddannede arbejdstagere får mere jobtræning end dem med lave kvalifikationer.

ARBEJDSMARKEDSFORHOLD OG VIRKSOMHEDSSTRUKTUR I STORBRITANNIEN

De britiske arbejdsgiverorganisationer og fagforeninger er svagt organiserede, og kollektive aftaler dækker kun en lille del af samfundet. På grund af et fundamentalt skel mellem den finansielle sektor og industrien har det altid været svært at forene britisk erhvervsliv. Til forskel fra fx Tyskland, hvor industrien finansieres gennem langtidsaftaler med banker, rejses britisk kapital overvejende på aktiemarkedet eller gennem kortfristede lån, og britiske banker har ikke den samme skarpe sans for behovene inden for industrien som deres tyske kolleger (Zysman, 1983). Også Storbritanniens tidlige førerposition i den internationale bankverden har bidraget til den

store kontrast mellem de finansielle sektors multinationale interesser og den hjemlige industri. Finansfolk var desperate for at fastholde pundets værdi og ville for alt i verden undgå de skadelige effekter, en devaluering ville have på international handel. Industrien var derimod mere interesseret i at stimulere den økonomiske vækst (Hall, 1986). Endelig skal det med, at tidlig industrialisering kom før den moderne stat i Storbritannien, hvilket har skabt grobund for en varig ambivalens i forhold til statsindgreb (Grant, 1991: 101-108).

Magtbalancen mellem industrien og finansverdenen har rykket sig i de senere år, efterhånden som finans- og servicesektorerne er blevet større. Britisk økonomi var i 1960'erne domineret af den tunge industri (skibsværfter, tekstil og jernbaner) og i 1970'erne af lettere forbrugsindustri (biler, kemikalier, energi, fly og mindre maskinindustri). I 1980'erne begyndte en afindustrialiseringsproces at underminere industrien og om dirigere den økonomiske vækst til serviceområder som bankvæsen, detailhandel og videnbaseret industri. I de sidste 20 år er der sket dramatiske ændringer i britisk industri; både i virksomhedernes størrelse og i udenlandsk indflydelse og tilstedeværelse: En gigantisk fusionsbølge koncentrerede ejerskabet i de største virksomheder, udenlandske koncerner opkøbte britiske firmaer, og britiske firmaer flyttede produktionen til udlandet (Coates, 2001).

I 1998 udgjorde service 71 pct., og fremstillingsvirksomhed var skrumpet ind til ca. 25 pct. af den britiske økonomi. Til sammenligning er fordelingen mellem service og fremstillingsvirksomhed i Danmark næsten nøjagtig den samme i dag som i Storbritannien, dog med en lille forskel på mikset inden for service i de to lande. I Danmark ligger over 30 pct. af den samlede beskæftigelse i den sociale sektor mod 25 pct. i Storbritannien, mens lidt over 10 pct. af den samlede beskæftigelse findes i fremstilling (inklusive finans) mod 15 pct. i Storbritannien (OECD, 2000b: 84-87). Storbritannien har også en stor koncentration af dårligt betalte arbejdere. En sammenligning foretaget for nylig viste, at lavtlønsarbejdere udgør ca. 21 pct. af den samlede arbejdsstyrke i Storbritannien, men kun syv pct. i Danmark (Ioakimoglou & Soumeli, 2002).¹

Arbejdstagernes repræsentation er lige så splittet og decentral som arbejdsgivernes. Resultatet er, at selv om over 50 pct. af arbejdsstyrken var dækket af fagforeninger i 1975, så har hovedorganisationen, Trade Union Congress (TUC), aldrig fået kontrol over de enkelte fagforbund (Hall, 1986; Coates, 2001).

Der har været op- og nedture i denne saga om begrænset styring: I

1960'erne og 1970'erne havde Storbritannien noget, der mere lignede et korporativt system med en højere grad af fagforeningsdækning end i dag, hvor Labour-regeringen forsøger at styre den industrielle modernisering gennem konsultation med arbejdsmarkedets parter. Macmillian-regeringen og dens efterfølger kanaliserede midler til nationale vindere, hjalp regionerne og omskolede arbejdere – alt sammen med det formål at forbedre landets konkurrenceevne (Coates, 2001; Cronin, 2000; Furner & Supple, 1990). Ved „Brighton-revolutionen“ i 1960, organiserede Federation of British Industries en konference, hvor førende arbejdsgivere og embedsmænd skulle diskutere de økonomiske problemer og planøkonomiske policy-løsninger. Med inspiration fra Frankrigs tilsyneladende succes med planlægning blev National Economic Development Council (NEDC) derefter dannet som et forum for trepartsdiskussioner inden for brancher, hvor arbejdsgivere og fagforeninger kunne foretage harmonerende justeringer og lære at regulere sig selv (MacDougall, 1987: 136). Det nationale planlægningseksperiment havde da også sine kritikere; fx afviste det meget laissez-faire-prægede finansministerium alt, hvad der bare lignede den franske plan. Økonomiministeriet, der blev dannet i 1964, blev senere en ideologisk modvægt til Finansministeriet (Grant, 1991: 110-112; Middlemas, 1990: 37-43).

I 1970'erne eksperimenterede Storbritannien med trepartsudvalg (under NEDC), der skulle fordele ressourcer i hver branche. Desværre blev det en fiasko – udvalgene havde en forkærlighed for den såkaldte „lemon socialism“, ifølge hvilken midlerne tilfaldt marginale virksomheder og regioner og bremsede rationaliseringen (Grant, 1991: 110-112). Ydermere var industrien i den såkaldte guldalder mindre produktiv end andre steder, hvilket gav permanent underskud på betalingsbalancen. Regeringen brugte en stop-go-politik for at beskytte landets internationale valutaposition og sætte gang i efterspørgselsdrevet vækst. De fejlslagne indgreb kombineret med fagforeningernes modvilje mod at forhandle om ansvar satte en stopper for videre forsøg på at omstrukturere og rationalisere den britiske økonomi (Rhodes, 2001: 22-24). Der var dog også tilfælde, hvor korporatisme og kompromis gav positive resultater: British Health and Safety Commissions (arbejds miljøudvalg) havde således til opgave at starte en deliberationsproces inden for arbejdsmiljøreguleringen. Relationerne mellem fagforeninger og arbejdsgivere var gode, og alle kunne leve med de politiske løsninger (Wilson, 1985: 152-153).

Margaret Thatcher stoppede det spirende korporative system i sin kampagne for at slippe markedskræfterne løs og angreb fagforeningernes rettig-

heder. At udmarve fagforeningerne var lidt af en æressag, og de Konservative deregulerede arbejdsmarkedssystemet med en række anti-fagforeningslove, der begrænsede eksklusivkontrakter, gjorde sympatistrejker ulovlige og generelt indskrænkede omfanget af lovlige arbejdsaktioner (Nolan & Harvie, 1995). Thatcher foretog også betydelige ændringer i erhvervsstrukturen ved at udhule de statskontrollerede basiserhverv og fremskyndede dermed det økonomiske skift til servicesektorerne. Fagbevægelsen er således blevet svækket i takt med industriens nedgang. Thatchers argument var, at international konkurrence, lavere skatter og privatisering ville tvinge britisk industri til at modernisere, investere og uddanne sine arbejdere, og af samme grund satte hun skatten på indkomst og forbrug ned og solgte almennyttige boliger (Coates, 2001; Cronin, 2000).

Thatcher ændrede også på erhvervslivets interesserepræsentation. CBI blev dannet i 1965 – delvis som led i Labour-regeringens korporative eksperimenter – og omfattede både virksomheder og fagforbund. I krigen mod korporatismen angreb Thatcher også CBI, idet hun åbenbart foretrak at lytte til individuelle virksomheder. Resultatet var et stort medlemstab for CBI (Cronin, 2000; Mitchell, 1990). Mitchells (1990) undersøgelse af de 100 største britiske virksomheder viste, at 42 pct. havde en afdeling for offentlige anliggender, to tredjedele tog altid eller ofte direkte kontakt til regeringen, og kun en fjerdedel gik gennem CBI (der var ingen, der altid gik gennem CBI). Næsten halvdelen tog altid (2 pct.) eller ofte (44 pct.) kontakt til regeringen gennem et andet forbund. CBI var tvunget til at skære ned med 25 pct., og i 1990 kunne forbundet ikke længere bruge den enorme bygning, den havde langtidsleaset i 1979. For at blive løst fra kontrakten uden at gå konkurs var organisationen tvunget til at bede sine medlemmer om at forudbetale deres kontingent. Som generaldirektør Adair Turner sagde: „CBI's rolle har udviklet sig over de sidste 18-20 år. Vi er flyttet ud af den korporative rolle som del af højdepunktet i nationale kollektive forhandlinger, der fandtes i 1970'erne“ (Management Today Staff, 1998: 32-36). En journalist fra *Marketing Week* bemærkede, hvor meget nemmere det var at dække CBI-kongresser i 1990'erne end i 1980'erne, da han „ikke ville ses i live ved en, af den grund at det at blive set død“ bedre beskrev „tilstanden hos langt de fleste“ af de delegerede (Pitcher, november, 1998: 27).

Koordineringsproblemerne blev kun større på grund af strukturen og arbejdsdelingen i de statslige organer. Til forskel for fx Tyskland og Japan havde den britiske regering ikke én bestemt enhed til at koordinere

erhvervspolitikken på virksomhedsniveau. Finansministeriet styrede finanspolitikken, Bank of England styrede den monetære politik, og ganske som i USA lagde venstre hånd ikke rigtig mærke til, hvad højre hånd var i gang med. Da Bank of England overvejende bekymrede sig om at forhindre inflation og devaluering, og Finansministeriet forsøgte at stimulere den økonomiske vækst, kørte den makroøkonomiske politik en stop-go-cyklus af ekspansion efterfulgt af restriktive monetære tiltag, der skulle forhindre devaluering. Industriens interesser led under, at den makroøkonomiske politik modvirkede kapitalinvesteringer og holdt priserne på britiske varer på et højere niveau, end de ville være med en devaluering (Hall, 1986: 248-252). Regeringens embedsmænd var ikke kompetente til at forstå industriens behov, og erhvervslivet var for dårligt organiseret til at forfølge sine kollektive interesser på lang sigt (Grant, 1991: 101-108).

ØKONOMISK PRES PÅ DEN BRITISKE MODEL

Som i Danmark satte den høje arbejdsløshed i 1980'erne gang i eksperimenterne med aktiv socialpolitik i Storbritannien med en meget bedre beskæftigelsessituation til følge i 1990'erne. Thatchers revolutionære ambitioner endte i skuffelse eller katastrofe, afhængigt af ens indgangsvinkel. Thatcher gjorde Storbritannien til et af de mest deregulerede samfund blandt OECD-landene, og den næsten totale opløsning af britisk industri gav høj arbejdsløshed i 1980'erne (Rhodes, 2001: 20). Den britiske arbejdsløshed havde dog en anderledes dynamik end den danske: Hvor dansk beskæftigelse sygnede hen under fordismen, styrtdykkede beskæftigelsen i Storbritannien, da den post-fordistiske produktion udhulede efterspørgslen efter ufaglærte arbejdere i 1980'erne (Wood, 2001).

Til gengæld oplevede Storbritannien, ligesom Danmark, et imponerende opsving i lønnet beskæftigelse i 1990'erne, selv før New Labours aktive social- og arbejdsmarkedspolitik blev fremlagt. Arbejdsløsheden lå i gennemsnit på 7,9 pct. fra 1988 til 1998 (gennemsnittet i EU var 9,2 pct.) og faldt til 5,5 pct. i 2000 (mod 8,4 pct. i Europa). Hen mod slutningen af 1990'erne lå Storbritannien nr. 2 efter Danmark på ranglisten over lav arbejdsløshed i EU (OECD, 2001: 14).

Alt var dog ikke rosenrødt: Der var relativt lav vækst i BNP, en lidt skæv vækst i beskæftigelsen, problemer med produktiviteten og huller i udbuddet af faglærte arbejdere. Både Storbritannien og Danmark havde lav økonomisk vækst i 1990'erne: Mellem 1988 og 1998 var det årlige gennemsnit i Europa

2,2 pct., i USA 2,9 pct. mod kun 1,9 pct. i Storbritannien og Danmark (OECD, 2001: 12). Vækst havde da også været et ømt punkt i Storbritannien i nogen tid. I årene med hurtig vækst fra 1950 til 1973 voksede BNP kun med tre pct. i Storbritannien sammenlignet med 5,1 pct. i Frankrig, 5,9 pct. i Tyskland, 9,4 pct. i Japan og 3,7 pct. i USA (Purkiss, 1993). En af grundene til den begrænsede vækst var det stærke pund, der gjorde britiske eksportvarer meget dyre (OECD, 2000a: 10).

På trods af den imponerende vækst i britisk beskæftigelse giver jobsituationen stadig anledning til bekymringer. Thatcher-regeringens dispositioner medførte en eksplosion i lavtlønnede deltidsjob i servicesektoren og færre og færre job i industrien. I slutningen af Thatchers regeringsperiode havde Storbritannien udhulet arbejdsmarkedets institutioner og skabt en billig og dårligt uddannet, segmenteret arbejdsstyrke, der kunne bruges til at producere „lavteknologiske, lavt forarbejdede lavtlønsprodukter“ (Nolan & Harvie, 1995: 134-135). Den positive udvikling i beskæftigelsen skyldtes i høj grad stigningen i lavtkvalificerede, lavt betalte job, især i underholdningsindustrien og i finans- og forsikringsbrancherne (Department for Education and Employment, 1999: 7-8). Ifølge Hutton (1996: 14) havde kun 40 pct. af arbejdsstyrken sikkert fuldtidsarbejde, mens 30 pct. var i en mere usikker situation som selvstændige, og 30 pct. var marginaliserede. OECD rapporterede, at både højt- og lavtlønssektorer bidrog til beskæftigelsesvæksten i Storbritannien, mens der var mindre jobvækst i mellemlaget (OECD, 2001: 111). Beskæftigelsen i industrien fortsatte med at falde i 1990'erne med 11 pct. mellem 1990 og 1993 (Purkiss, 1993). Ifølge beregninger vil 35 pct. af de nye job i 2010 være i lavtkvalificerede erhverv (CBI & TUC, 2001: 17). Stigningen i kvindernes deltagelse på arbejdsmarkedet er blevet udjævnet af nedgangen i (specielt ældre) mænds beskæftigelse, og britiske unge står i stadig højere grad uden for skolen og arbejdsmarkedet end i mange andre EU-lande. Regional arbejdsløshed har været meget høj, især i London og gamle industriområder, og langtidsarbejdsløse udgør en større del af det samlede arbejdsløshedstal i Storbritannien end i andre lande (OECD, 2000a: 91-95). Derudover står flere britiske unge uden for arbejdsmarkedet (næsten 20 pct. af de unge mænd) end danske unge (syv pct. af de unge mænd) (OECD, 2001: 9-17).

Der har været nogen stigning i produktiviteten i Storbritannien. Barrierer for iværksættere er fortsat lavere sammenlignet med andre OECD-lande: Mens Storbritannien har de laveste barrierer som nummer 13, deler Frankrig og Italien førstepladsen, Tyskland ligger nummer fire og Danmark nummer

11 (OECD, 2000a: 82). Der er dog stadig nogle, der hævder, at den øgede produktivitet mest er et tegn på, at Storbritannien har arbejdet sig op fra tidligere lavpunkter i efterkrigstiden. Landet var i hele det 20. århundrede den industrielle efternøler efter at have haft førerpositionen i det 19. århundrede før den tyske triumf. Fra 1950 til 1973 voksede arbejdsproduktiviteten med 3,2 pct. i Storbritannien, 5,1 pct. i Frankrig, seks pct. i Tyskland og 7,7 pct. i Japan (Jones & Kirby, 1991: 7-8). I 1993 lå britisk produktivitet på 71 pct. af den tyske og 57 pct. af den amerikanske (Purkiss, 1993). Mens produktiviteten forbedrede sig i forhold til de lave (og ofte negative) niveauer i 1970'erne, holdt den sig samlet på 2,3 pct. mellem 1979 og 1988, men nåede altså ikke op på de høje tal fra storhedstiden (Nolan & Harvie, 1995: 134-135). Jessop (1992) mener, at produktivitetsstigningen i 1980'erne snarere var et resultat af nedskæringer end af øgede investeringer.

Produktivitet har været så stort et problem, at CBI og TUC dannede et permanent udvalg for produktivitet i et forsøg på at lukke hullet mellem britiske virksomheder og deres konkurrenter. Ifølge en rapport fra udvalget er amerikanske virksomheder, der opererer i Storbritannien, i gennemsnit 80 pct. mere produktive end britisk-ejede virksomheder i samme branche. Dette var til dels et resultat af lavere kapitalinvesteringer, som igen betød mangel på kompetencer, og at arbejdere (især i små virksomheder) ikke kunne følge med den teknologiske udvikling. Udvalget anbefalede blandt andet flere kapitalinvesteringer, flere skattefordele til forskning og udvikling, opmuntring til udvikling af grundlæggende færdigheder gennem øget brug af NVQ og højere deltagelse af små virksomheder i Investors in People (CBI & TUC, 2001).

Ligesom USA har Storbritannien haft en skæv fordeling af kompetencer i befolkningen og en udpræget mangel på samme, et problem, der skyldes underbuddet af uddannelse i den liberale markedsøkonomi. 64 pct. af den britiske arbejdsstyrke er uden faglig uddannelse mod kun 26 pct. af den tyske (Hutton, 1996: 8). På grund af denne mangel på kompetencer er antallet af ledige stillinger forblevet højt, selv i perioder hvor arbejdsløsheden er faldet: Stillinger blev besat, men det var svært at finde medarbejdere til stillinger, der krævede høje kvalifikationer. I stærk kontrast til den britiske situation er både arbejdsløsheden og antallet af ubesatte job faldet i samme takt i Danmark, hvilket indikerer, at ledige stillinger er blevet besat af personer med de rette kvalifikationer (OECD, 2001: 13). Den britiske kompetencekløft har også haft en voksende effekt på indkomsten: Forskellen i indkomst mellem dem, der gik ud af skolen som 16-årige, og dem,

der fortsatte, var 40 pct. i 1970'erne, men helt op til 60 pct. i 1990'erne (Cooper, 1999).

Virksomhedsledere har været dybt frustrerede over den britiske arbejdsstyrkes mangel på kompetencer. Ifølge CBI lå Storbritannien med hensyn til kompetencer lige over Tyrkiet og Grækenland som nr. 20 ud af 22 OECD-lande (Personnel Management Staff, 1993). I en undersøgelse anførte kun 38 pct. af de små virksomheder, at kompetencemangel ikke var et problem; men kun halvdelen tilbød efteruddannelse (Management Services, 2001). *Personnel Management* (1994) fandt, at 68 pct. af de undersøgte virksomheder havde øget efteruddannelsen i løbet af de sidste to år, og at 58 pct. havde et bestyrelsesmedlem med ansvar for uddannelse. Efteruddannelsen var typisk meget fokuseret på de specifikke krav i selve jobbet: En stor del var intern (70 pct. af virksomhederne øgede uddannelse internt), og personlig coaching var øget i 48 pct. af virksomhederne. Arbejdsgiverne gik også mere over til skræddersyede kurser (61 pct. stigning), mens generiske kurser blev brugt mindre og mindre. Alligevel følte man, at der var brug for mere. Meget overraskende kunne kun ti pct. af virksomhederne prale med en arbejdsstyrke, hvor over ti pct. af medarbejderne havde bestået deres NVQ eller var i gang med det (Personnel Management Staff, 1994: 40).

Thatcher-tidens økonomiske resultater kom kun en mindre del af befolkningen til gode og gjorde skellet mellem rige og fattige større. Selv om det britiske samfund tilbyder mange goder til folk med de rigtige kvalifikationer, så er personer og familier uden god uddannelse, gode job og tilstrækkelige ressourcer henvist til et fattigdomsniveau, som man kun ser i meget få industrialiserede lande. Det årlige fattigdomstal (dvs. de, der er fattige hele året) er højere i Storbritannien (12,3 pct. i 1993-1995) end i de øvrige EU-lande, hvis gennemsnit er 11,7 pct., og meget højere end i Danmark (4,7 pct.). Briter risikerer også oftere at havne i fattigdom mindst én gang i løbet af et år – 19,5 pct. var fattige på et tidspunkt mod 19,2 pct. i EU-landene under ét og ni pct. i Danmark (OECD, 2001: 45). I 1996 var 22 pct. af alle britiske husholdninger uden arbejde, og en femtedel af landets børn voksede op i hjem uden en forsørger (OECD, 2000a: 93). Thatchers største gave til eftertiden er måske den høje sociale ulighed i Storbritannien, som ikke matches af noget andet EU-land. Sidst i 1970'erne var den sociale skævhed i Storbritannien sammenlignelig med andre europæiske lande, men den voksede hurtigt under Thatcher (Bradley, 2001: 100; OECD Employment Outlook, 1996; Hutton, 1996).

Takket være økonomiens styrke og måske aktiveringsprogrammerne

lykkedes det at få mange tilbage i arbejdsstyrken i slutningen af 1990'erne. Antallet af personer i husstande med lav indkomst (under 60 pct. af gennemsnitsindkomsten) faldt fra 14 mio. i 1996/97 til 13 mio. i 2000/1. Mange beskæftigede har dog stadig så lave indkomster, at de fortsat befinder sig under fattighedsgrænsen (New Policy Institute, 2000).

DET POLITISKE MODSVAR – REFORMER PÅ ARBEJDSMARKEDET OG DET SOCIALE OMRÅDE

I Storbritannien var aktivering baseret på et økonomisk krav om at løse den strukturelle arbejdsløshed i en åbenbart permanent underklasse og at øge puljen af faglært arbejdskraft. Tony Blairs New Labour indtog Downing Street i maj 1997 med en højt profileret ambition om at finde en „tredje vej“ og at undgå både Old Labours og Thatchers fejltagelser (Giddens, 1998; King, 2002; Krieger, 1999; Coates, 2001; Hay, 1997; Wickham-Jones, 1997). Kapløbet om at bryde med Labours traditioner begyndte i 1983 med partiets katastrofale nederlag til Margaret Thatcher, selv om partiet i første omgang flyttede sig til venstre for at støtte en socialdemokratisk dagsorden. Dette ideologiske skift omfattede forslag om en tvungen uddannelsesafgift til virksomheder og andre tiltag vedrørende en styret økonomi, hvor statsindgreb ville blive anvendt til at sikre kollektive goder, der ellers ikke ville være tilgængelige (King & Wickham-Jones, 1998: 442-445).

Da Labour tabte til John Major i 1991, var det igen tid til en smertefuld genovervejelse af partiets eksistensberettigelse, og Labour flyttede sig mod midten. Blair var fortaler for den nye position og opfordrede partiet til at støtte en økonomisk strategi, der var mere mainstream. Partiet lagde også afstand til dets ældgamle strategi med erhvervsinvesteringer, nationale vindere og tæt samarbejde med fagforeningerne og ville nu i stedet lade markedsløsninger forynge britisk industri (Coates, 2001). Blair var ikke bare Thatchers genfærd; Labour kritiserede faktisk Thatchers politik for at have skabt et permanent lag af arbejdsløse – forhenværende industriarbejdere, der havde mistet deres arbejde på grund af Thatchers afindustrialiseringskampagne. Men Blairs New Labour-dagsorden tilsluttede sig en markedsfilosofi på en måde, som Labour aldrig havde gjort før. På samme tid vandt regeringen mange støtter i erhvervslivet ved at love ikke at hæve indkomstkatten over 40 pct. og at begrænse forbruget i mindst et par år. Finansminister Gordon Brown overlod straks ansvaret for renten til Bank of England og gav hermed arbejdsgiverne endnu et bevis på, at den nye

regering var fast besluttet på at følge en fornuftig finanspolitisk kurs. Lave renter i Blairs regering syntes at bekræfte denne position. Kandidaten Blair ændrede således Labour fra et arbejderparti til et mere inklusivt parti, der appellerede til et bredere økonomisk lag (King, 2002: 3-4).

Et af de centrale initiativer i New Labour-regeringen var New Deal (aktiveringspolitikken), et navn der meget præcist fanger partiets banebrydende ambitioner. Den grundlæggende præmis i initiativet blev fremlagt i Labours partiprogram fra 1996 med titlen „Getting Welfare to Work“. Blairs programmer „New Deal for Young Unemployed People“ (aktivering for unge arbejdsløse) og „New Deal for Long-term Unemployed“ (aktivering for langtidsledige) tilbyder arbejdsgivere tilskud, hvis de ansætter unge arbejdsløse og langtidsledige. Programmet for unge arbejdsløse blev oprettet i april 1998 og var budgetteret til 2,6 mia. dollar over fem år. Efter seks måneders arbejdsløshed skal unge (18-24-årige) starte i et aktiveringsovergangsforløb, hvor de har fire valgmuligheder: 1) acceptere et subsidieret job i seks måneder, hvor arbejdsgiveren får £60 om ugen; 2) arbejde i den frivillige sektor; 3) arbejde for Environmental Task Force; eller 4) fuldtidsuddannelse eller jobtræning i op til 12 måneder (United Kingdom Employment Action Plan, 1999). Arbejdsgivertilskuddet er beregnet til ca. 54 pct. af lønnen (Bell et al., 1999: 345).

Et New Deal-program for de over 25-årige blev oprettet i juni 1998 og var budgetteret til £350 mio. for perioden 1997-2002. Programmet gav folk adgang til jobtræning eller job med tilskud, hvor arbejdsgiverne ville modtage £75 om ugen. Op til 10.000 personer ville være kvalificeret til at studere på fuld tid i et år, mens de modtog støtte for at tilegne sig grundlæggende færdigheder. Der var også mindre, frivillige aktiveringsprogrammer, der begyndte som isbryderordninger for eneforsørgere og handicappede (United Kingdom Employment Action Plan, 1999). Det store omfang af aktiveringsprogrammerne i et liberalt velfærdsregime blev muliggjort gennem privatisering af offentlige virksomheder. Skatten af ekstraordinære indtægter i de nye private firmaer indbragte over £5 mia., hvoraf £3,63 mia. var sat af til fem års aktiveringsprogrammer (Finn, 2000: 389).

Blair-regeringen overlod det til arbejdsformidlingen (Employment Service) at implementere aktiveringen, og programmet blev lagt i hænderne på 144 lokale enheder. Det var hensigten, at lokale arbejdsformidlingschefer skulle engagere lokale arbejdsgivere og andre parter i diskussioner om den bedste implementering, og det har selvfølgelig resulteret i forskellige lokale løsninger såsom underentrepriser eller projektsamarbejde mellem arbejds-

formidling og private foretagender (Finn, 2000: 391-392). Lidt senere kom de såkaldte JobCentre Plus til, hvor arbejdsløse kan få deres understøttelse udbetalt, læse om ledige stillinger og få vejledning af beskæftigelseskonsulenter.

Aktiveringsdagsordenen markerede et skift i Labours holdning til, hvordan regeringen bedst kan opfordre til arbejde ved at bevæge sig væk fra den traditionelle målsætning om fuld beskæftigelse og hen mod en ambition om at forbedre professionsberedskabet blandt økonomisk marginaliserede. Med til professionsberedskabskonceptet hører blandt andet udvikling af nødvendige færdigheder og evnen til at omstille sig ved jobskifte. En grund til, at der lægges så stor vægt på professionsberedskab, er, at der er mindre jobsikkerhed i Storbritannien i dag, hvor en fjerdedel af arbejdsstyrken har halvtidsjob, næsten ti pct. har tidsbegrænset ansættelse, og en stor del af de nye job er i lavtkvalificerede brancher. Efterhånden som færre og færre arbejdere kunne få ansættelse i fuldtidsstillinger, droppede Labour fuld beskæftigelse som politisk mål. I en tid præget af uforudsigelighed og fleksibilitet gav det mere mening at give arbejderne kvalifikationer, så de kunne bestride successive jobmuligheder end at stimulere nok efterspørgsel til at skabe faste job (Finn, 2000: 385-387).

Der var også en makroøkonomisk grund til at øge professionsberedskabet og opkvalificere arbejdstagerne. Richard Layard (London School of Economics) og hans medforfattere forbinder nedsatte ydelser og opkvalificering med makro-overvejelser om at udvide arbejdsudbuddet. En reduktion af manglen på arbejdskraft ville modvirke inflationstendenser, der er forbundet med konkurrence om arbejdskraften (Layard et al., 1999; Finn, 2000; Grover & Stewart, 2000).

P O R T R Æ T A F S T O R B R I T A N N I E N S A K T I V E S O C I A L P O L I T I K

Blairs programmer afviger fra de danske på to punkter: målgruppe og kompetencer. I overensstemmelse med den liberale velfærdstradition er de britiske planer mindre universelle og mere målrettede mod de mest marginaliserede borgere. Arbejdstagere med meget høj risiko for arbejdsløshed er ikke omfattet af programmet, og de to største aktiveringsprogrammer er udformet til at hjælpe langtidslidende og unge arbejdsløse. Selv om Storbritannien for nylig begyndte en meget begrænset isbryderordning for handicappede, så har aktiveringsinitiativerne overvejende rettet sig mod en

befolkningsgruppe, der er ekstremt marginaliseret og har haft meget lidt kontakt med arbejdsgivere (King & Rothstein, 1993; King & Wickham-Jones, 1998).

For det andet har programmerne i sidste ende haft meget lidt at gøre med de større behov for opkvalificering (King & Wickham-Jones, 1998; Wood, 2001: 398). Afkoblingen fra kompetencer var ikke en del af designet; Blair-regeringen havde egentlig tænkt sig at forbinde aktiveringsprogrammerne med dens bredere målsætning om opkvalificering. Regeringen lancerede sit initiativ for at indføre „læringsalderen“ (*the learning age*) i det britiske samfund med et diskussionsoplæg forfattet af National Advisory Group for Continuing Education and Lifelong Learning. Dette New Labour-program hævdede, at informationsalderen kræver en ny konkurrencestrategi, der forudsætter øget humankapital og bedre kompetencer. For at konkurrere i markedsnicher, der er afhængige af information, skal den britiske arbejdsstyrke opkvalificeres i betydeligt omfang. Ansvar for det projekt skulle løftes i fællesskab af den enkelte person, erhvervslivet, fagforeningerne og staten. Rapporten påpegede, at næsten en tredjedel af de unge ikke var på NVQ-niveau i 19-årsalderen, og at en femtedel af de voksne manglede helt basale læse- og regnefærdigheder. For at rette op på disse forhold anbefalede rapporten blandt andet, at alle beskæftigede 16- og 17-årige skulle have en lov-baseret ret til at uddanne sig til NVQ niveau 2 (National Advisory Group for Continuing Education and Lifelong Learning, *The Learning Age*).

Blair-regeringen lavede mange foranstaltninger for at øge jobtræning og kompetenceudvikling. På udbudssiden blev University of Industry oprettet i 1999 som en statsfinansieret virksomhed baseret i Sheffield med det formål at fremme adgang til uddannelse i hele landet. „Universitetet“ skulle ikke tilbyde traditionelle kurser, men informere om det nationale netværk af serviceudbydere gennem en telefonservice, der blev kaldt „Learning Direct“, og skulle også tilbyde online-uddannelsesmateriale. På efterspørgselsiden oprettede regeringen individuelle uddannelseskonti for at hjælpe enkeltpersoner til at investere i deres egen opkvalificering. Kontiene, som var delvis finansieret af regeringen, men med bidrag fra arbejdstagere og arbejdsgivere (på frivillig basis), kunne bruges til at finansiere forskellige typer uddannelser og jobtræning. Programmerne var temmelig begrænsede i forhold til den bredere erhvervsuddannelse og tidligere tiders jobtræningsinitiativer. Fx var der budgetteret £50 mio. til at starte University of Industry; til sammenligning kostede Youth Training Scheme £7,86 mia. mellem 1983 og 1992 (Keep, 1999).

Blair-regeringens kompetenceudviklingsforanstaltninger var dog betydelig mere begrænsede end tidligere Labour-partiers policy-mål. På trods af New Labours interesse for et omfattende, tvungent jobtræningssystem, gav Blair sin støtte til et residual-program med tydelige Thatcher-spor, der skulle afskaffe arbejdsløsheden uden at gøre særlig meget for at udvikle kompetencer. Målsætningen om forbedret professionsberedskab flyttede fokus over på individuelle egenskaber og væk fra systemiske funktionsfejl (Finn, 2000). Blair legede med tanken om en omfattende uddannelsesafgift, men slog bak, før han blev premierminister. Arbejdsgiverne afviste konceptet; således var 75 pct. af CBI's medlemmer mod afgiften. En tid overvejede partiet som alternativ et krav om, at virksomheder skulle øremærke en bestemt procentdel af deres omkostninger til uddannelse af egne ansatte. Senere kom der et forslag om, at virksomheder, der levede op til Investor in Peoples standarder, ville blive fritaget for afgiften. Det endelige resultat blev, at afgiften blev erstattet med Individual Learning Accounts (ILA) – de individuelle uddannelseskonti. Som følge heraf blev beslutninger om og ansvar for videreuddannelse overladt til de enkelte virksomheder og ansatte, og statens rolle med hensyn til at sikre, at borgerne fik de rette kompetencer, var næsten lig nul. New Labour-regeringen opgav således at ændre den neoliberale version af Thatchers regime, på trods af forsikringer om det modsatte. King og Wickham-Jones konkluderer, at Blair i sidste øjeblik afstod fra at efterligne europæisk socialdemokrati og accepterede, at det var umuligt at indføre koordineret kapitalisme i Storbritannien (King & Wickham-Jones, 1998: 445-451; Wood, 2001: 398; Giddens, 1998). Den britiske regering har for nylig forsøgt at ændre sit image med the Skills Learning Council, men vi ved endnu ikke, om den nye opfindelse vil rette op på kompetenceunderskuddet.

Det store skift i Labours dagsorden har ikke undgået kritik. Mens partiet stærkt kritiserede, at den konservative regering førte en økonomisk politik, der skabte strukturel arbejdsløshed, bygger New Labour mærkeligt nok på grundlæggende antagelser, som Thatcher også støttede i sin opskrift på social forandring, fx at arbejdsløse af natur er modstandere af at arbejde og vil bruge arbejdsløshedssystemet til at undgå dårligt betalte job. New Labour accepterede den herskende underklasseteori om, at antipati mod arbejde gik i arv fra generation til generation. Fattige enlige forsørgere udgjorde en frontgruppe i denne anti-arbejdsmentalitet, og derfor var regeringen specielt ivrig for at få enlige forsørgere tilbage i arbejdsstyrken (Grover & Stewart, 2000: 237-240).

Der er mange, der har udtrykt bekymring over retfærdigheden og det element af tvang, der ligger i programmet. Parlamentets udvalg for skotske anliggender (der overvejende består af MP'ere fra Labour) påpeger, at det kan have den modsatte virkning at tvinge bistandsklienter til at deltage i programmet, fordi man får dårligt motiverede personer ind i stillinger, som de hverken har talent for eller uddannelse til at varetage (Wighton, 1998). Et andet kritikpunkt er, at aktiveringseksperimentet ikke forholder sig til etniske minoriteters specielle beskæftigelsesbehov og kun har bidraget endnu mere til den sociale udstødelse af denne gruppe (Ogbonna & Noon, 1999). I en undersøgelse af arbejdsmarkedets parter engagement i 2002 National Action Plan lavet af European Industrial Relations Observatory (EIRO), klagede TUC over, at dens synspunkter stort set blev ignoreret, og hævdede, at Storbritannien er meget langt fra at blive et samfund baseret på et socialt partnerskab. Ifølge TUC er de eneste eksempler på socialt partnerskab det fælles CBI-TUC produktivetsinitiativ og Low Pay Commission. Til sammenligning mente CBI's repræsentanter, at deres synspunkter stort set kom til udtryk i 2002 National Action Plan, i hvert fald „til en vis grad“ (Eironline, 2002b).

Der er også sat spørgsmålstejn ved programmernes effektivitet. OECD rapporterede, at i januar 2000 havde 85 pct. af de unge allerede forladt programmet, 28 pct. havde fundet job uden tilskud (som regel i lavtkvalificerede brancher), syv pct. havde fået job med tilskud, 18 pct. var i jobtræning, otte pct. arbejdede i den frivillige sektor, syv pct. arbejdede i Environmental Task Force, og resten var tilbage på bistand, havde forladt programmet af andre grunde eller var simpelthen forsvundet (OECD, 2000a: 102). En undersøgelse af National Centre for Social Research fra 1999 fandt, at en tredjedel af deltagerne var forsvundet fra jobtræningssegmentet i New Deal for Young People, hvilket fik ministrene til at tro, at disse personer havde fundet midlertidige korttidsjob og derefter var tilbage i arbejdsløshed (Inman, 1999). Da der ikke er nogen kontrolgruppe, er det svært at evaluere programmet (Bell et al., 1999). Ifølge Millars beregninger ville næsten halvdelen af de unge have fundet arbejde alligevel. Hvis aktiveringspolitikken kun har fået knap 25 pct. af de unge i beskæftigelse, beløber programmets direkte omkostninger sig til £16.000 per job (The Economist Staff, 2000). En arbejdsløs akademiker, der var blevet tvunget ind i New Deal for Young People, havde denne mening om programmet:

Aktivering har viklet mig ind i bureaukrati og vil sende mig ud med posten til virksomheder, der sukker efter billig arbejdskraft. For mit eget bedste. Når I læser dette, arbejder jeg måske i en bowlinghal for £3,60 i timen, mens 14-årige unger spytter på mig – for mig eget bedste (Hay, 2000).

Nogle peger på enorme regionale forskelle i succesen med aktivering. Indre byområder med svage arbejdsmarkeder har typisk mindre succes med deres programmer end landområder, og bistandsklienterne bliver typisk ved med at cirkulere rundt i et system, der har svært ved at finde varig beskæftigelse til dem. Man må derfor spørge, om programmerne virkelig kan øge professionsberedskabet i tilstrækkelig grad, da stor personaleomsætning ikke giver betingelser for kompetenceudvikling (Sunley et al., 2001). Andre siger, at mange arbejdsløse bare er flyttet over i invalideprogrammerne. I 1999 var 17 pct. af befolkningen i den arbejdsdygtige alder stadig på en eller anden form for bistand, ofte invalidepension (The Economist Staff, 1999). En undersøgelse fandt, at de private firmaer, der havde overtaget driften af aktiveringscentre, fik færre bistandsklienter i beskæftigelse end de centre, der blev drevet af det offentlige (Denny, 1999). Der er også rejst spørgsmål om, hvorvidt programmerne faktisk nedsætter arbejdsløsheden, eller om de bare besætter stillinger med personer, der under alle omstændigheder ville finde et arbejde (J. Martin, 2000).

Partiet er også blevet kritiseret for aktiveringspolitikens åbenbare irrelevans for kompetenceudvikling. Heyes (2000: 154-158) og Sutherland og Rainbird (2000) hævder, at regeringens tiltag for at fremme sociale partnerskaber i fælles jobtræningsinitiativer har haft ringe succes. Kløften mellem Blair-regeringens påstande og kritikken fra venstrefløjen ses i en udveksling i *New Statesman*. Finansminister Gordon Brown fremlagde, hvordan New Labours målsætninger for at frigøre produktionsevne med aktivering og beslægtede programmer på samme tid skulle skabe øget beskæftigelse og kompetenceudvikling:

Vi må fortsætte vores korstog mod fuld og tilfredsstillende beskæftigelse ved at få bugt med langtidsarbejdsløsheden og erstatte det gamle spøgelse af overflødighed og afvisning med genoptræningsmuligheder ... For at forberede os på „vidensøkonomien“ – hvor der vil være helt nye former for job – har vi brug for en mere kvalificeret, mere uddannet og mere fleksibel arbejdsstyrke (Brown, 2000).

Efterfølgende stod der i et læserbrev, at de tvungne aktiveringsordninger sjældent tilbød noget ud over „grundlæggende færdigheder“ eller job med „ensidige og gentagne opgaver“. Små virksomheder brugte ofte aktive-rede som midlertidig arbejdskraft i tidsbegrænsede stillinger. Kritikerne konkluderede:

Hvis Gordon Brown tror, at tre måneders arbejde under disse betingelser udgør kernen i hans forberedelser til „vidensøkonomien“, hvilken værdi tillægger finansministeren så arbejde? (A. Coates, 2000).

ARBEJDSGIVERE OG AKTIVERING

Forskerne er ikke helt enige om, hvad der lå til grund for New Labours skift. Coates (1999) og Smith (1994) hævder, at Labours forsøg på at udvikle en mere socialdemokratisk politik blev blokeret af forandringer i den globale økonomi. Wickham-Jones anfører politisk uheld, manglen på omfattende arbejdsmarkedsinstitutioner og fraværet af en stærk fagbevægelse (1997). Alle er dog enige med Hay (1997) i, at Blairs Labour Party var alt for ivrigt efter at berolige eventuelle allierede i erhvervslivet. Vi vil derfor i dette afsnit se nærmere på arbejdsgivernes respons på Blairs nye initiativer.

Til forskel fra den danske model, så har britisk erhvervsliv ikke medvirket i udformningen af aktiveringsprogrammerne, da det traditionelt er partierne snarere end arbejdsmarkedets parter, der formulerer politik i Storbritannien (Rhodes, 1999). New Labour fandt det alligevel vigtigt, at arbejdsgiverne støttede og var villige til at implementere det sociale projekt. Mange arbejdsgivere var i begyndelsen ret vilde med Tony Blair, især de industri-virksomheder, der havde været imod Thatchers afindustrialisering. Ret tidligt i regeringsperioden satte den nye premierminister en kampagne i gang for at involvere arbejdsgiverne i aktiveringsprogrammerne med personlige appeller til de største britiske virksomheder. Programmet blev præsenteret med piber og trommer og påstået støtte fra erhvervslivet. Blair og fremstående medlemmer af hans regering, herunder David Blunkett (udenrigsminister), Gordon Brown (finansminister) og Andrew Smith (uddannelses- og beskæftigelsesminister) rejste rundt i landet og holdt morgenmøder med 3.500 erhvervsledere for at præsentere aktiveringsprogrammet og opfordre arbejdsgiverne til deltagelse. I Birmingham blev en arbejdsgruppe af repræsentanter for handelskammeret, CBI og Business in the Community med Mike Beasley fra Jaguar som leder briefet af beskæftigelsesminister

Andrew Smith (Morley, 1998). CBI og flere store virksomheder, fx British Telecommunications, British Airways, Sainsbury og Tesco, besluttede hurtigt at støtte aktiveringspolitikken (Bolger, 1997; CBI, 2001a). CBI var med til at udforme Storbritanniens National Action Plan (NAP). Da programmet blev lanceret i april 1998, havde 3000 virksomheder meldt sig under fanerne (Wintour et al., 1998). Regeringen havde også brugt mange ressourcer på at finde ud af, hvad der får virksomheder til at ansætte aktiverede (Snape, 1998: 2), og på dens aktiverings-hjemmeside kan man læse, hvor mange virksomheder der har skrevet under på at ansætte aktiverede.

Andre initiativer, der måske havde knap så meget pressetække som Blairs, men måske var mere varige, blev implementeret af Arbejdsgruppen sammen med the Large Organizational Unit (LOU) of the Employment Service. Arbejdsgruppen blev nedsat for at rådgive og informere arbejdsgivere om programdesign og for at opmuntre den private frivillige sektor til at deltage. Arbejdsgruppens mobilisering af arbejdsgivere koncentrerede sig om tre grupper: et human resource-forum, en gruppe for små og mellemstore virksomheder og ti regionale arbejdsgiverkoalitioner. Koalitionerne skulle fremme aktivering gennem vejledning om, hvordan programmerne kunne udformes for at opnå maksimal arbejdsgiverdeltagelse og ved at sælge aktiveringsprogrammerne til erhvervslivet (Department for Education and Employment, 1998).

De første tiltag, der blev gjort for at få britiske virksomheder inddraget i implementering af velfærdsstaten, havde mindre succes end den parallelle kampagne i Danmark. Selv om arbejdsgiverne meldte sig i hobetal (især til programmet for unge arbejdsløse), kom de aldrig rigtigt i gang med at oprette job til unge arbejdsløse (Hasluck, 2000: 4). Fx beregnede Uddannelses- og beskæftigelsesministeriet, at i 1998 deltog 10 pct. af en udvalgt gruppe i aktiveringsprogrammer for unge og langtidsarbejdsløse, men tallet repræsenterer arbejdsgivere, som kun meldte sig til programmet, men aldrig ansatte aktiverede (Department for Education and Employment, 2000). Britiske arbejdsgivere har udtrykt bekymring over kvaliteten og kompetencerne blandt de aktiverede samt over, at programmerne ikke var egnede til at håndtere umiddelbare beskæftigelsesbehov, og over deres manglende evne til at skabe nye job, selv med tilskudsordningerne. Relationerne med lokale aktiveringsagenter har været svage. Arbejdsgiverne fremhævede, at det var nødvendigt med kompetent opfølgning efter den første kontakt for at sikre, at „aktivering havde topprioritet blandt arbejdsgiverne“ (Snape, 1998: 24).

Arbejdsgiverne var også utilfredse med andre elementer i New Labours dagsorden og truede fx med at boykotte aktivering, hvis de blev tvunget til at betale mindstelønnen. CBI's standpunkt var, at unge, der deltog i statslige ordninger, ikke skulle have mindstelønnen, selv om virksomhedens bidrag ville blive nedsat via tilskuddet. Dette krav var en trussel mod New Labours ambition om at skabe „rigtige job“ med programmerne i stedet for den beskæftigelse, der blev skabt i tidligere jobordninger (Clement, 1997). Arbejdsgivere nævnte også deres deltagelse i aktiveringspolitikken, når de klagede over regeringens pengepolitik, især pundets styrke og brugen af høje renter til at kontrollere inflationstendenser (Duckers, 1998). Ifølge CBI's generaldirektør, Adair Turner, ville erhvervslivet have garantier for, at regeringen ikke ville læsse flere byrder over på arbejdsgiverne i form af arbejdsmarkedsregulering eller skatter (Management Today Staff, 1998).

Erhvervslivets noget skizofrene holdning til New Labour-regeringen var helt klar i CBI's dobbelte svar til den nye premierminister. Adair Turner talte entusiastisk om Tony Blairs ide om et partnerskab mellem erhverv, regering og fagforeninger (Management Today Staff, 1998). Til sammenligning var sir Clive Thomas, som blev formand for CBI i sommeren 1998, helt klart mindre glad for partnerskabsideen, idet han mente, at mange af New Labours initiativer gjorde arbejdsmarkedet mindre fleksibelt, selv om det modsatte blev hævdet. Thompsons firma er indbegrebet af en servicevirksomhed; den tilbyder service inden for alt fra rengøring af offentlige toiletter til insektbekæmpelse. I overensstemmelse med sit firmas identitet bemærkede Thompson ved en CBI-middag, at forhandlinger med fagforeningerne bedst kunne beskrives som en form for „skadedyrsbekæmpelse“. Da Blair vandt sin anden sejr i 2001, var rosen næsten blomstret af, og CBI irettesatte Blair-regeringen for dens mindsteløn og støtte til EU's sociale charter (CBI, 2001b). Men på trods af splittelserne i CBI har arbejdsgiverforeningen haft en plads ved bordet i mange af Blairs initiativer, hvilket ifølge Turner genopretter den prestige, foreningen nød i korporatismens guldalder i 1960'erne (Management Today Staff, 1998).

Da de første forsøg på at mobilisere arbejdsgiverne ikke tiltrak nok deltagere til programmerne, besluttede Arbejdsgruppen og Large Organizational Unit at skifte gear (New Deal Task Force Working Group on Retention, 1999). Det var på dette tidspunkt, at „efterspørgselsdrevne“ strategier for at skræddersy programmerne til det private markeds behov for alvor kom på banen. De faldt i fire sammenhængende strategier (de fleste er stadig på fosterstadiet): gøre jobsøgere jobklar; udforme branchespecifikke program-

mer; øge afhængigheden af private mellemed; og ansætte kontaktpersoner i det offentlige til at håndtere ledige stillinger. En embedsmand forklarede dette nylige skift: „Jo mere vi kiggede på udformningen af aktiveringen, jo værre syntes vi det var – meget begrænset perspektiv, meget stift. Det forstærker en hierarkisk organisation som arbejdsformidlingen“ (interview med embedsmand, 2001).

Det var de skuffende resultater af de første aktiveringseksperimenter, der gjorde, at man begyndte at lægge vægt på at gøre arbejdsløse „jobparate“. Arbejdsløse, der har gået ledige et halvt eller et helt år, skal nu gennem et overgangsforløb med intensive test, optræning af grundlæggende færdigheder og intensiv jobsøgning. I begyndelsen var dette forløb langt fra intensivt, og kun omkring 20 pct. af deltagerne fandt fast arbejde. Som en arbejdsgiver bemærkede: „Aktivering mistede troværdighed, fordi programmet pumpede folk ud, som ikke var jobparate“ (interview). Som modsvar satte Finansministeriets New Deal Innovation Fund £10 mio. af til et projekt, der skulle etablere og teste efterspørgselsdrevet intervention. Ideen er, at arbejdsgiverne bliver bedt om at specificere deres faglige behov, startløn samt forventet fastholdelsesgrad, og arbejdsformidlingen vil så forsøge at imødekomme disse behov (interview).

At gøre jobsøgende „jobparate“ består i høj grad af at matche de potentielle arbejdstagers færdigheder til de individuelle branchers behov, og forskellige fag og brancher kræver forskellige tilgange. Brancher med høje kompetencekrav kræver selvsagt en mere intensiv forberedelse og uddannelse af aktiverede end brancher med lavere krav. Derfor har New Deal Task Force (nu National Employment Panel) udviklet projekter sammen med it-, detail- og finansbrancherne. It-projektet omfatter et Career Ambition-isbryderprogram, der går ud på at få 5.000 arbejdsløse ind i it-job, og et First Ambition-program, der sigter mod at give andre 15.000 arbejdsløse den nødvendige it-uddannelse (Raymond, 2001).

Et andet eksperiment går ud på at overdrage visse opgaver til private formidlere, især opgaver med at forberede arbejdsløse til job. Jeg talte med en virksomhed, der havde haft stor succes med at rekruttere personale gennem Job Link, en privat formidler, der forbereder aktiverede til arbejdsmarkedet: „Job Links program sorterer de ledige og finder de personer, der virkelig ønsker at gøre fremskridt og komme videre“ (interview med leder, 16.03.2001).

Endelig tilbyder arbejdsformidlingens Large Organizational Unit at være „kontaktchef“ for store arbejdsgivere eller at fylde ledige stillinger i virk-

somhederne. LOU håber, at denne service kan være med til at placere aktiverede i stillinger, der normalt er uden for deres rækkevidde. Strategien med at optræde som kontaktschef har også det overordnede mål at gøre arbejdsformidlingen mere erhvervsvenlig ved at lægge ledige stillinger ud på nettet og give virksomheder adgang til information om uddannelsesbehov, kompetencer og færdigheder for bestemte typer job (interview, Deloitte & Touche, 1999).

Blair-regeringen er klar over, at aktiveringsprogrammet har sine begrænsninger med hensyn til jobtræning, og har derfor forsøgt at opprioritere jobtræning i det politiske landskab. I april 2001 blev TEC'erne omdannet til Learning and Skills Councils. Disse råd skulle være ansvarlige for alle beslutninger angående statslig jobtræning og erhvervsrettet uddannelse, og både CBI og TUC skulle være repræsenteret i rådene. Dommen er dog endnu ikke afsagt om dette seneste udspil i „bølge efter bølge af institutionel reform“. Initiativet afviger ikke fra den britiske tradition for at vælge frivillige løsninger for at lokke arbejdsgiverne til at deltage i jobtræningen (Payne, 2001). Britiske arbejdsgivere har også været tøvende over for tiltag mod at ændre TEC'erne, som oprindeligt blev oprettet af Thatchers regering som delvist private og decentraliserede enheder, og som måske appellerede lidt mere til erhvervslivet. CBI advarede om, at de upopulære ændringer kunne øge virksomhedernes modvilje mod at ansætte aktiverede (Pike, 1999).

K O N K L U S I O N

Den britiske aktiveringspolitik blev lanceret med piber og trommer og udlagt som en markant afvigelse fra tidligere tiltag, men i realiteten holder den sig på vigtige områder inden for det, man ville forvente i en liberal markedsøkonomi eller et liberalt velfærdsstatsregime. Til forskel fra Danmark er der ingen links til bredere jobtræningsinitiativer, selv om de nye Learning and Skills Councils arbejder på at øge indsatsen på dette område. Blairs mål var at udvide kompetencer, jobtræning og lærlingssystemet, som Thatcher ødelagde, men alligevel har han stort set overladt alle beslutninger om jobtræning til det private marked uden at sørge for, at nogen har det overordnede ansvar for standarder.

Den britiske plan adskiller sig også fra den danske på et andet punkt, derved at den ikke omfatter personer med nedsat arbejdsevne. Storbritannien eksperimenterer nu med en isbryderordning for handicappede, men

dette aktiveringsprogram henvender sig mest til personer, der allerede er på langtidsydelse, og der er ikke noget, der matcher de danske programmer, der lader virksomheder beholde arbejdere med nedsat arbejdsevne. De britiske programmer omfatter kun langtidsledige og er således residuale snarere end universelle (i overensstemmelse med et liberalt velfærdsregime). Så selv om tilskuddene ligger på nogenlunde samme niveau i de to lande, er målgruppen smallere defineret i Storbritannien – nemlig som en stærkt marginaliseret gruppe med minimal tidligere kontakt med arbejdsgivere (King & Rothstein, 1993; King & Wickham-Jones, 1998).

Endelig ligner de britiske tiltag for at inddrage erhvervslivet i implementeringen af velfærdsstaten på mange måder tidligere tiders indgreb. Som det sig bør og bør i et liberalt velfærdsregime, har regeringen markedsført de nye aktiveringsprogrammer over for virksomheder, til dels fordi netværksdannelse ikke gav de samme resultater som den tilsvarende danske kampagne. Selv om mange arbejdsgivere meldte sig under aktiveringsfanerne, var det kun en meget lille gruppe, der rent faktisk oprettede job til de aktiverede (Hasluck, 2000: 4). I sidste ende valgte mange virksomheder ikke at deltage i reformen af den britiske velfærdsstat.

NOTE

- 1 Tallene for lavtlønnede er ikke fuldt sammenlignelige i alle OECD-lande.

AKTIV SOCIALPOLITIK FRA VIRKSOMHEDERNES PERSPEKTIV

I sidste ende er virksomhedernes forpligtelse over for de nye aktiveringsprogrammer afgørende for, om det lykkes at integrere de langtidsarbejdsløse på arbejdsmarkedet. Der er dog ikke forsket særlig meget i, hvordan arbejdsgiverne beslutter sig for at deltage i sociale velfærdsydelser. Især i Danmark bevæger arbejdsgiverne sig ind på ukendt område, og man forledes til at spørge, hvad der motiverer og karakteriserer de virksomheder, der begiver sig ud på sådan et eventyr. Kan man fx ud fra en virksomheds økonomiske og institutionelle særtræk forudsige, om den vil deltage? Tidligere kapitler diskuterede, hvordan forskellige velfærdsregimer og nationale mønstre i virksomhedernes repræsentation kunne forklare de tværnationale forskelle i virksomhedernes deltagelsesniveau. Man kan så spørge, om disse forskelle også kan forklare variationen i virksomhedernes deltagelse på subnationalt niveau.

Dette kapitel ser nærmere på, hvordan arbejdsgivere bestemmer sig for at deltage i aktiv arbejdsmarkeds- og socialpolitik. I 2000-2001 rejste jeg rundt i Danmark og Storbritannien og talte med 107 tilfældigt udvalgte virksomheder om deres engagement i aktiveringsprogrammer. Med udgangspunkt i interviewene og økonomiske data om virksomhederne forsøgte jeg at afdække de økonomiske og institutionelle særtræk (plus diverse incitamenter), der gjorde, at nogle virksomheder var mere villige til at deltage end andre. Jeg søgte også at forstå de processer, der gjorde arbejdsgiverne opmærksomme på programmerne og fik dem til at se deltagelse som et gode for virksomheden eller for samfundet.

Med udgangspunkt i litteraturen om virksomheders præferencedannelse har jeg opstillet fire hypoteser om, hvad der påvirker virksomhedernes deltagelse i aktiv socialpolitik:

- (1) For det første afgøres en virksomheds beslutning om at deltage af de økonomiske særtræk i virksomheden eller branchen. Aktiveringspro-

- grammerne har til formål at få lavtkvalificerede arbejdere tilbage på arbejdsmarkedet, og derfor kan man forvente højere deltagelse blandt virksomheder, der i højere grad benytter lavtuddannet arbejdskraft.
- (2) For det andet kan de institutionelle mekanismer, der formidler policy-information til arbejdsgivere, øge sandsynligheden for, at de vil deltage. Derfor afhænger en virksomheds engagement af, om den er medlem af en landsdækkende arbejdsgiverorganisation. De virksomheder, der tilhører en sådan organisation og formodentlig får informationer om programmerne, vil derfor hyppigere deltage end virksomheder, der ikke er organiseret.
 - (3) For det tredje afhænger en virksomheds beslutning om deltagelse af de interne institutionelle ressourcer for engagement i personale- og socialpolitiske spørgsmål. Her er de institutionelle mekanismer for formidling af policy-information stadig vigtige, men de afgørende institutioner findes internt i virksomhederne.
 - (4) For det fjerde varierer de vigtige økonomiske og institutionelle faktorer, der afgør, om arbejdsgiverne deltager, på tværs af liberale og socialdemokratiske velfærdsregimer og korporative og pluralistiske mønstre for virksomhedsrepræsentation.

Undersøgelsen støtter de fire hypoteser, især den fjerde, at de økonomiske og institutionelle faktorer, der får arbejdsgiverne til at deltage, varierer på tværs af velfærdsregimer og typer af arbejdsgiverorganisationer. Selv om de minder om hinanden på papiret, tilbyder programmerne forskellige fordele til virksomhederne i de to lande, og det er forskellige typer virksomheder, der deltager i de nationale projekter.

I Storbritannien var tre af de økonomiske uafhængige variable statistisk signifikante i OLS-regressionen: andelen af ufaglærte arbejdere, afsætning til den offentlige sektor og størrelsen af omsætningen.¹ I Danmark, hvor det socialdemokratiske velfærdsregime har givet grobund for et meget anderledes program, er det en helt anden type virksomhed, der deltager. Også i den danske undersøgelse er der tre statistisk signifikante økonomiske uafhængige variable: funktionærandel, gennemsnitsløn og omsætning.

Disse resultater antyder, at de britiske virksomheder, der deltog, hovedsagelig var dem med de lavest uddannede arbejdere, og at den primære motivation for at deltage var adgang til billig, statsstøttet arbejdskraft. Derudover var virksomheder med stor afsætning til den offentlige sektor motiveret af politiske grunde. Ingen af disse resultater er overraskende i et

velfærdsregime, hvor programmerne især henvender sig til en marginaliseret befolkningsgruppe, har færre forbindelser til brede uddannelsesbehov, og hvor virksomhederne måske mere ser deltagelse som et filantropisk eller et politisk projekt end som et bidrag til deres egne kompetencebehov.

I Danmark var der fordele at hente for virksomheder med arbejdere på alle kompetenceniveauer ved at deltage i programmerne, og den stærke politiske motivation eksisterede tilsyneladende ikke. Denne fortolkning støttes af interviewene. 31 pct. af danskerne var motiveret af behov for arbejdskraft mod kun 22 pct. af briterne, og kun ni pct. af danskerne var motiveret af politisk pres sammenlignet med 31 pct. af briterne. Behov for øget kompetence afholdt 53 pct. af briterne fra at deltage mod kun 36 pct. af danskerne.

Disse resultater bekræfter, at forskellene i velfærdsregimer har indflydelse på arbejdsgivernes engagement i velfærdsstaten. Dansk aktivpolitik har forsøgt at bibeholde den skandinaviske tradition for at forene lighed og effektivitet. Arbejdsgiverne har reageret positivt på initiativerne for at opkvalificere de arbejdsløse og at forbinde de socialt udstødtes arbejdsevne med virksomhedernes økonomiske behov.

Processerne, hvori arbejdsgiverne formulerede deres interesser, var også forskellige i de to lande. I det korporative Danmark betød medlemskab af en arbejdsgiverorganisation mere for virksomhedernes opfattelse af deres præferencer end det at have interne institutioner til at omsætte offentlig politik – omvendt i Storbritannien. Danske virksomheder, der er medlem af en arbejdsgiverorganisation, deltog i signifikant større omfang og angav deres forening som den vigtigste kilde til information om arbejdsmarkedet og HR-spørgsmål. Omvendt var medlemskab af en arbejdsgiverforening negativt forbundet med deltagelse i Storbritannien. Britiske virksomheder med policy-eksperter i deres forholdsvis større human ressource-afdelinger (herefter HR-afdelinger) til at rådgive om fordelene ved deltagelse deltog i betydeligt større omfang. I Danmark havde HR-afdelingens størrelse ingen indflydelse på deltagelsen. Man kunne så konkludere, at institutioner er vigtige for virksomhedernes opfattelse af offentlig politik, men de relevante institutioner er forskellige afhængigt af arbejdsgivernes repræsentationsform.

Resultaterne bekræfter altså, at de nationale former for virksomhedsrepræsentation stadig er vigtige for arbejdsgivernes policy-præferencer. Det ser ud til, at virksomhederne engagerer sig på forskellige måder i deres arbejdsgiverorganisation i korporative og pluralistiske lande, og korporative lande har tilsyneladende en fordel, når det gælder implementering af social-

politik. På trods af deres indskrænkede rolle i overenskomstforhandlinger former de danske korporative grupper stadig virksomhedernes policy-engagement ved at tilbyde information, netværk og et kognitivt kort over policy-området. De opsplittende kræfter har endnu ikke decentraliseret korporativ politisk aktivitet til virksomhedsniveauet i Danmark. I stedet for kan virksomhedsgrupperne i hvert fald i dette korporative land stadig tilbyde fordele, der ikke findes i pluralistiske systemer.

ARBEJDSGIVERNES PRÆFERENCEDANNELSE

Den litteratur, der analyserer arbejdsgivernes præferencer (implicit eller eksplicit), forholder sig til flere generelle debatter inden for statskundskaben. En debat drejer sig om den relative vigtighed af de økonomiske forhold og institutionelle bindinger, der styrer menneskelige handlinger. Nogle forskere mener således, at den sociale konstruktion filtreres gennem en institutionel linse, hvorved dannes præferencer hos virksomhedslederne, som af nogle anses for at være de vigtigste aktører. En anden debat drejer sig om, hvor det bedste institutionelle niveau er for at bedømme virksomhedsinteresser – nogle forskere mener, at virksomhedsinteresser i det store og hele defineres og forfølges på virksomhedsniveau, mens andre finder kausaliteten i de kollektive deliberative processer i nationale arbejdsgiverorganisationer. En tredje debat holder på, at de institutioner, der påvirker arbejdsgiverne, varierer på tværs af forskellige „typer af kapitalisme“.

I overensstemmelse med de generelle debatter fremlægger jeg flere brede hypoteser for, hvordan arbejdsgivere afgør, om de skal deltage i sociale programmer. For det første har institutioner måske ingen indflydelse på præferencedannelsen i den enkelte virksomhed; det er måske nærmere virksomhedens (og branchens) økonomiske særtræk, der er bestemmende for virksomhedernes valg med hensyn til at involvere sig i sociale programmer. For det andet formes interesser af institutioner, men kun en virksomheds interne organisatoriske struktur har indflydelse på dens deltagelse i programmerne. For det tredje, og som alternativ til den anden hypotese, kan medlemskab af en landsdækkende arbejdsgiverorganisation være en vigtig faktor for deltagelse i både koordinerede og liberale markedsøkonomier. Endelig kan den proces, der afgør arbejdsgivernes præferencer, være fundamentalt forskellig i de to typer økonomier.

Den første hypotese (som ligger bag offentligt valg og mange pluralistiske teorier) er, at arbejdsgivere har stabile præferencer, der er forbundet med

profitmaksimering, og at disse præferencer i stort omfang bestemmes af virksomhedernes og branchernes økonomiske struktur. Selv om virksomhedsledere generelt er imod regulering og andre tiltag, der kan hæmme profitten, kan virksomheder godt støtte eller i det mindste være mindre fjendtlige over for politikker, der giver dem særlige fordele, fx forbedrer deres markedsposition i forhold til konkurrenter. Beslutninger om at deltage i kollektive politiske aktioner træffes af rationelle individer, der kalkulerer udgift og fortjeneste på sådanne aktioner.²

En meget stor del af litteraturen sporer arbejdsgiverpræferencer til økonomiske faktorer og udleder konkurrencestrategier og politiske positioner fra virksomhedens og branchens økonomiske struktur (Porter, 1980; Rogowski, 1989; Salamon & Siegfried, 1974). Normalt vil virksomheder være imod eller vælge ikke at deltage i offentlige foranstaltninger, der griber ind i rentabiliteten, men sociale ordninger, der gavner kapitalistisk produktion, kan finde støtte blandt nogle virksomhedsledere, især når forandringer på arbejdsmarkedet betyder, at virksomhedernes behov afviger fra det sociale systems behov (Quadagno, 1988). Individuelle virksomheder kan finde på at støtte statslige programmer eller reguleringer for at påføre konkurrenterne omkostninger (Gordon, 1991) eller for at takkes fagforeningerne (Jacobs, 1988).

Der er syv økonomiske faktorer, der har særlig stor indflydelse på sandsynligheden for, at en virksomhed deltager i aktiv socialpolitik. Dette fører til følgende hypoteser: Virksomheder med *lave lønomkostninger* og en forholdsvis *ufaglært arbejdsstyrke* kan være mere villige til at deltage, fordi de ser programmerne som en kilde til relativt billig arbejdskraft. Virksomheder med lavtuddannet arbejdskraft kan også være mere villige til at deltage, hvis de tror, at sociale ordninger kan bidrage til at opkvalificere arbejdsstyrken (Burgoon, 2001). Virksomheder med mere højtuddannede medarbejdere finder det måske sværere at finde plads til de arbejdsløse (som generelt har færre kompetencer) i deres arbejdsstyrke.

Hypotese 1a: Virksomheder med lavere lønomkostninger vil oftere deltage i aktiv socialpolitik.

Hypotese 1b: Virksomheder med lavere kvalificerede arbejdere vil oftere deltage i aktiv socialpolitik.

Mindre profitable virksomheder vil oftere deltage, hvis de forventer at få noget håndgribeligt ud af det, fx adgang til støtteordninger og billig arbejds-

kraft; alternativt kan indtjeningsniveau virke modsat, fordi mere profitable virksomheder bedre har råd til at afsætte ressourcer til „socialt ansvarlige“ initiativer. *Størrelse* kan øge støtten til socialpolitik, fordi det øger sandsynligheden for, at virksomhederne udvikler deres egne private fordele. Størrelse er også forbundet med en institutionel effekt: Større virksomheder har oftere stordriftsfordele i politiske aktioner (Jacobs, 1988; Olson, 1965).

Hypotese 1c: Mindre rentable virksomheder vil oftere deltage i aktiv socialpolitik.

Hypotese 1d: Større virksomheder vil oftere deltage i aktiv socialpolitik.

Faglig organisering kan have betydning, i det omfang fagforeninger opfordrer virksomheder til at være mere socialt ansvarlige (Bowman, 1985; Locke, 1990); alternativt ser fagforeninger, der hovedsageligt skal tjene deres medlemmers interesser, måske job til de langtidsledige som en trussel mod ordinære job. Virksomheder med større *international handel*, der skal konkurrere med virksomheder fra lande med lavere lønomkostninger, er måske mere villige til at deltage end virksomheder i beskyttede brancher, hvis de ser programmerne som en kilde til billig arbejdskraft. Endelig kan *brancher* med stor afsætning til det offentlige tænkes at være mere villige til at støtte statslig politik eller deltage i politisk aktion (Burris, 1987; Grier et al., 1994).

Hypotese 1e: Virksomheder med organiserede arbejdere vil oftere deltage i aktiv socialpolitik.

Hypotese 1f: Virksomheder med stor eksport vil oftere deltage i aktiv socialpolitik.

Hypotese 1g: Virksomheder med stor afsætning til det offentlige vil oftere deltage i aktiv socialpolitik.

En anden hypotese går på, at en virksomheds medlemskab i en arbejdsgiverorganisation er bestemmende for dens engagement i socialpolitik. Denne hypotese er udledt af en tradition for forskning i de kollektive fora, der får individuelle virksomheder til at se deres interesser i et kollektivt perspektiv. Institutionalister antager således, at politiske præferencer er svært bestemmelige og ikke kan udledes af en virksomheds økonomiske særtræk, fordi profitten kan maksimeres på forskellige måder (Thompson, 1982; Best, 1990; Laumann & Knoke, 1987; Mizruchi, 1992; Blyth, 2001). Ud over økonomiske interesser ser disse forskere på de institutionelle netværk og organiserede former for virksomhedsrepræsentation, der kan

forklare betydelige tværnationale og -regionale forskelle i arbejdsgivernes policy-præferencer. Denne tradition fremhæver betydningen af, hvordan arbejdsgivernes organisationer repræsenterer deres medlemmers interesser, og af hvordan de former virksomhedernes præferencer, idet de forbinder den enkelte virksomhed med et større fællesskab af policy-ideer og opfordrer virksomhederne til at deltage i kollektive aktioner (Grimm & Holcomb, 1987: 105-118; Mizruchi, 1992: 13-22). Sociologer som DiMaggio og Powell (1991), Laumann og Knoke (1987), Mizruchi (1992) og Fligstein (1990) har brugt netværksanalyser til at analysere arbejdsgiverpræferencer: De hævder, at en virksomheds position i et netværk påvirker dens politiske præferencer, og illustrerer således, hvordan grupper påvirker virksomheders meningsdannelse. Forskere med en komparativ tilgang har også fremhævet vigtigheden af virksomhedernes organisationer for arbejdsgivernes præferencer for økonomiske og socialpolitiske resultater (Streeck, 1992; Lembruch, 1984).

Hypotese 2: Virksomheder, der tilhører en arbejdsgiverorganisation, deltager oftere i aktiv socialpolitik.

Den tredje hypotese er enig i institutionernes betydning, men placerer de relevante institutioner internt i virksomhederne. Denne litteratur baserer sig på den indsigt, at vigtige institutionelle omstillinger på virksomhedsniveau giver meget forskellige konkurrencemæssige og politiske strategier; uforudsigeligheden er et specielt vigtigt element under tilstande med begrænset rationalitet (Penrose, 1959; Williamson, 1975; Child, 1972; Best, 1990). Forskning i strategiske valg har især fokuseret på den rolle, information spiller i forhold til at forme arbejdsgivernes politiske præferencer og på den institutionelle kapacitet internt i virksomheder til at bearbejde informationer (Hillman & Hitt, 1999; Yoffie, 1984: 45; Granovetter, 1985).

I USA har mange virksomheder oprettet en afdeling for statslige anliggender, og de har vist sig at være værdifulde institutioner i forhold til virksomhedernes evne til at forholde sig til offentlig politik (Post et al., 1983: 135-150). Selv om disse afdelinger oprindeligt blev oprettet som modtræk mod sociallovgivning, har de efterfølgende udvidet samarbejdet mellem erhvervslivet og det offentlige, fordi de medarbejdere, der beskæftiger sig med statslige anliggender, ofte er policy-eksperter, som taler samme sprog og har samme indgangsvinkel til tingene som policy-analytikere i regeringen og i den akademiske verden. Disse virksomhedsteknokrater præsenterede deres kolleger for tekniske argumenter, når de kom hjem med ideer

fra den politiske verden uden for virksomhederne – en proces, der kaldes „boundary spanning“ (DiMaggio & Powell, 1991; Harris, 1989: 261-286; Martin, 1995; 2000; Schuler, 1999). Det er påvist, at virksomheder, der tildeler policy-ekspertise en stor rolle, har andre policy-præferencer end de, der ikke har kapacitet til policy-evaluering. Fx var det afgørende for en bestemt amerikansk virksomheds position i forhold til en national reform af sundhedssystemet, at den havde et kontor i Washington for statslige anliggender (Martin, 1995; 2000). Handler og Mulkern (1982) har fundet, at når repræsentanter fra Washington-kontorer for statslige anliggender afgør en virksomheds PAC-udgifter (*political action campaign*), er beslutningerne mere pragmatiske end de beslutninger, der tages i virksomheder, hvor topledelsen er toneangivende. Ifølge Coen og Dannreuther (2002) har de specielle afdelinger øget effektiviteten af de store virksomheders lobbyvirksomhed enormt, når de arbejder for deres interesser i EU.

Den samme udvikling ses i Europa med udbredelsen af HR-afdelinger på virksomhedsniveau (Rhodes, 1998; McCartney & Teague, 1997; Rogaczewska et al., 1999). Ifølge HR-litteraturen er uddannelse og opkvalificering afgørende for produktiviteten og burde være centrale elementer i en virksomheds strategi (Carey, 2000). Man kunne derfor opstille en hypotese om, at størrelsen (og derfor graden af professionalisering) af en HR-afdeling kan have indflydelse på virksomhedens holdning til uddannelsesspørgsmål. På grund af de opsplittingsfaktorer, der er beskrevet i kapitel 3, er institutioner på virksomhedsniveau måske de mest afgørende for arbejdsgivernes præferencer for og deltagelse i sociale programmer. Virksomheder med store HR-afdelinger skulle derfor oftere deltage i aktiv socialpolitik.

Hypotese 3: Virksomheder med større (dvs. mere professionelle) HR-afdelinger deltager oftere i aktiv socialpolitik.

Den sidste mulighed er, at de processer, der leder virksomhederne frem til deres interesser, varierer på tværs af velfærdsregimer og systemer for national repræsentation. Forskellige miks af uafhængige variabler skulle derfor være afgørende for arbejdsgivernes deltagelse i de to lande. Som diskuteret i kapitel 2 kan regimeforskelle have betydelig indflydelse på arbejdsgivernes vilighed til at deltage i programmer på grund af de forskellige måder, hvorpå de påvirker manglen på arbejdskraft og især de arbejdsløses kompetencer. Vi skulle især forvente, at danske virksomheder med en større andel arbejdere skulle deltage, fordi programmerne opfylder virksomhedernes behov

for uddannet arbejdskraft ved at opkvalificere langtidsledige. Forbindelsen mellem kompetencer og virksomhedernes deltagelse bør være svagere i Storbritannien, selv om det er mere sandsynligt, at britiske virksomheder med en stor andel meget lavtuddannede, lavtlønnede arbejdere ville deltage for at få adgang til billig arbejdskraft.

Hypotese 4a: Virksomheder med en større andel af alle kategorier af arbejdere deltager betydeligt oftere i programmerne i det danske skandinaviske velfærdsregime, men ikke i det britiske liberale velfærdsregime.

Hypotese 4b: Virksomheder med mange ufaglærte arbejdere (men ikke alle kategorier) deltager betydeligt oftere i det britiske liberale velfærdsregime, men ikke i det danske socialdemokratiske velfærdsregime.

Da programmerne skulle have mindre med virksomhedernes faktiske økonomiske behov at gøre i Storbritannien end i Danmark, forventer vi også, at britiske virksomheder deltager af politiske og filantropiske grunde. Derfor skulle virksomheder med stor afsætning til det offentlige oftere melde sig til programmerne.

Hypotese 4c: Virksomheder med stor afsætning til den offentlige sektor skulle deltage betydeligt oftere i det britiske liberale velfærdsregime end i det danske socialdemokratiske velfærdsregime.

Tværnationale forskelle i de faktorer, der får virksomheder til at deltage, kan også afspejle de processer, hvor interesser udvikler sig. Med andre ord kan det tænkes, at den måde, hvorpå arbejdsgivere udvikler præferencer for offentlig politik i det korporative Danmark, afviger meget fra den måde, hvorpå arbejdsgivere i det pluralistiske Storbritannien udvikler dem. Som diskuteret i kapitel 3 hjælper de korporative landsorganisationer med deres bredere fundament, eksklusivitet og grad af centralisering arbejdsgiverne med i forhold til offentlig politik at opbygge fælles branchepositioner, der er mere langtidsholdbare, end de organisationer, man finder i lande uden formelle strukturer for virksomhedsinddragelse (Crouch, 1993; Katzenstein, 1985; Lembruch, 1984; Rothstein, 1988; Visser & Hemerijck, 1997; Ken-dix & Olson, 1990; Lijphart & Crepaz, 1991; Streeck & Schmitter, 1985; Hicks & Kenworthy, 1998; Wallerstein et al., 1997). En korporativ forening af arbejdsgivere styrker også erhvervslivets forbindelser til politikere og embedsmænd i regeringen og i fagbevægelsen. Fagforeningerne har fx

haft stor indflydelse på udviklingen af arbejdsgivernes sociale præferencer i Skandinavien og andre steder (Thelen, 1993; Pontussen & Swenson, 1996). Stærkere organisering af arbejdsgiverne skulle således øge støtten til velfærdsstaten (Streeck, 1992; Martin, 2000; Swank & Martin, 2001).

Hypotese 4d: Virksomheder i det korporative Danmark deltager oftere i aktiv socialpolitik end arbejdsgivere i det pluralistiske Storbritannien.

En anden pointe er, at hvis korporative arbejdsgiverorganisationer vedbliver med at have større indflydelse på interessedannelsen blandt deres medlemmer, må vi forvente, at medlemskab af arbejdsgiverorganisationer vejer tungere, når vi efterprøver arbejdsgivernes deltagelse i det korporative Danmark end i det pluralistiske Storbritannien.

Hypotese 4e: Medlemskab af en arbejdsgiverorganisation vejer tungere i det korporative Danmark end i det pluralistiske Storbritannien.

Samtidig gælder det, at hvis man tror på, at virksomheders politiske præferencedannelse i pluralistiske lande er atomistisk, så vil man finde, at institutionelle faktorer på virksomhedsniveau vejer tungere end brancher med hensyn til at hjælpe arbejdsgiverne med at definere deres interesser. Institutionelle faktorer på virksomhedsplan skulle derfor være mere betydningsfulde i det pluralistiske Storbritannien end i det korporative Danmark.

Hypotese 4f: Størrelsen af HR-afdelingen er en vigtigere uafhængig variabel i det pluralistiske Storbritannien end i det korporative Danmark.

Før den empiriske analyse er et forbehold på sin plads. Som diskuteret i kapitel 3 har den danske og den britiske regering forskellige strategier for at tiltrække arbejdsgiverne. Desuden er den danske stats målsætninger delvis ansvarlige for arbejdsgiverorganisationernes arbejdsmarkeds- og socialpolitiske engagement. Da regeringens strategier for inddragelse af virksomheder også varierer på subnationalt niveau (Damgaard, 2000), ville jeg gerne have efterprøvet kommunernes strategier som en uafhængig variabel for virksomhedsdeltagelse. I sidste ende kunne jeg imidlertid ikke finde en måde at operationalisere en variabel for en statslig strategi på. Ydermere havde nogle virksomheder fabrikker og arbejdere i flere kommuner, og

det var derfor uklart, hvilken kommune der skulle bruges. Det ville være spændende at forsøge systematisk at afklare, hvilken rolle kommunernes strategier spiller for virksomhedernes deltagelse i de aktive socialprogrammer (Damgaard, 2000).

EN UNDERSØGELSE AF VIRKSOMHEDER OG AKTIV SOCIALPOLITIK I DANMARK OG STORBRITANNIEN

For at teste hypoteserne lavede jeg en model, der forudsiger, hvornår arbejdsgivere vil vælge at deltage i implementeringen af aktiv socialpolitik. Nogle data kom fra en række strukturerede interviews, der i gennemsnit varede halvanden til to timer, med ledere fra 52 britiske og 55 danske virksomheder. 54 pct. af de udvalgte 200 virksomheder deltog. Besøg i virksomhedernes hovedkontorer blev foretaget mellem november 2000 og juni 2001 med nogle få efterfølgende telefoninterviews. I de fleste tilfælde mødtes jeg med HR-chefer, men jeg interviewede også administrerende direktører og linjechefer. Næsten alle interviews i Danmark blev foretaget på dansk af forfatteren. Det indsamlede materiale blev suppleret med data fra Amadeus virksomhedsrapporter og fra virksomhedernes årsberetninger. Respondenterne blev valgt tilfældigt fra *Børsens* top 500-liste over arbejdsgivere i Danmark og fra *Financial Times'* liste i Storbritannien.³

Når jeg valgte at foretage undersøgelser i Danmark og Storbritannien, var det delvis, fordi jeg ønskede at sammenligne arbejdsgivernes præferencedannelse for og deltagelse i socialpolitik i to forskellige institutionelle rammer. Samtidig lignede nogle beskæftigelsesforhold i de to lande hinanden: De havde den højeste beskæftigelse i EU og var begge udpeget som førende inden for aktiv arbejdsmarkedspolitik (Commission of the European Communities, 1999). Ved at konstruere undersøgelsen som to adskilte parallelle sammenligninger på virksomhedsniveau (sammenligning af virksomheder inden for et land, ikke mellem to lande), kan jeg isolere de faktorer, der driver virksomhedernes adfærd i hvert land og sammenligne signifikante variabler på tværs.

Den afhængige variabel blev operationaliseret som virksomhedens deltagelse i det sæt af aktive arbejdsmarkeds- og socialpolitiske programmer, som er beskrevet af de to lande i deres nationale handlingsplaner som værktøjer til at øge beskæftigelsen (*United Kingdom Employment Action Plan 1999*; *Danmarks Nationale Handlingsplan for Beskæftigelse 1999*). Den afhæn-

TABEL 6.1.

Virksomhedernes deltagelse i aktiv socialpolitik i Storbritannien

SVAR	VÆRDI	HYPPIGHED	PCT.
Formel deltagelse i jobtræning eller skånejob-ordninger, dvs. fuldgyldigt socialt partnerskab	5	13	25
Begrænset engagement, dvs. et eller to skånejobs eller virksomheden bakker op uden megen deltagelse	4	8	15
Meget begrænset engagement – der er måske en enkelt linjefører, der har ansat en aktiveret, eller virksomheden vil deltage i fremtiden	3	3	6
Ingen deltagelse, ingen politisk støtte, men heller ingen ideologisk modstand	2	27	52
Ingen deltagelse og ideologisk modstand	1	1	2
I alt		52	100

TABEL 6.2.

Virksomhedernes deltagelse i aktiv socialpolitik i Danmark

SVAR	VÆRDI	HYPPIGHED	PCT.
Formel deltagelse i jobtræning eller skånejob-ordninger, dvs. fuldgyldigt socialt partnerskab	5	19	35
Begrænset engagement, dvs. et eller to skånejobs eller virksomheden bakker op uden megen deltagelse	4	18	33
Meget begrænset engagement – der er måske en enkelt linjefører, der har ansat en aktiveret, eller virksomheden vil deltage i fremtiden	3	1	2
Ingen deltagelse, ingen politisk støtte, men heller ingen ideologisk modstand	2	12	22
Ingen deltagelse og ideologisk modstand	1	5	9
I alt		55	100

gige variabel var baseret på data om den enkelte virksomheds holdning til og deltagelse i programmerne og bestod af en skala fra fuld deltagelse til ideologisk modstand mod deltagelse. Tabellerne 6.1 og 6.2 viser tallene for den afhængige variabel i Storbritannien og Danmark.⁴

Data er analyseret ved hjælp af lineær regression.⁵ De statistiske resultater blev suppleret med kvalitative interviewdata angående dynamikken i virksomhedernes politiske engagement. Materialet gjorde det muligt at efterprøve og styrke tilliden til vurderingen af, hvor vigtig den uafhængige variabel var i den multivariate analyse.

TABEL 6.3.
Motivationer til og barrierer mod deltagelse. Pct.

	DANMARK	STORBRITANNIEN
Andel af virksomheder, der deltog	68	40
MOTIVATION:		
Tilskud	38	10
Behov for arbejdskraft	31	22
Socialt ansvar	51	26
Politisk pres	9	31
BARRIERER:		
Ukvalificeret klientel	20	53
Behov for højtuddannet arbejdskraft	36	53
Ansættelsesstop	20	28
Programmet inddrog virksomheden på en ny måde	50	13

RESULTATER: DEN BRITISKE UNDERSØGELSE

Da undersøgelsen blev foretaget, deltog 68 pct. af de danske virksomheder i jobtilskudsordninger og jobtræningsprogrammer for langtidsledige. Til sammenligning var kun 40 pct. af de britiske virksomheder involveret i parallelle programmer, jf. tabel 6.3. Dette stemmer overens med andre undersøgelser, der rapporterer om større deltagelse i aktiveringsprogrammer blandt danske arbejdsgivere end blandt britiske (Holt, 1998: 12-13; Larsen & Weise, 1999: 61-70; Hasluck, 2000: 4; Snape, 1998: 24).

Resultaterne af regressionsanalysen bekræftede, at de økonomiske og institutionelle uafhængige variabler opførte sig meget forskelligt i Storbritannien og i Danmark. Jeg vil gennemgå hver undersøgelse og derefter diskutere grundene til, at variablerne opfører sig så forskelligt.

Hvis vi ser på resultaterne af analysen af de britiske data, kan vi se, at tre af de økonomiske uafhængige variabler var statistisk signifikante, når de blev sat ind i en ligning med alle variabler undtaget andel af funktionærer: salg til den offentlige sektor, andel af ufaglærte arbejdere og virksomhedens størrelse, jf. tabel 6.4.

Variablerne for løn, profit, eksport og faglig organisering var ikke signifikante. Dataene understøtter også effekten af institutionelle faktorer på virksomhedernes villighed til at deltage i aktiv socialpolitik. Britiske virksomheder med institutionaliseret intern policy-ekspertise i form af store

TABEL 6.4.

Resultater af regression for Storbritannien. N = 52

	DANMARK		STORBRITANNIEN	
	B (standardfejl)	Beta (T)	B (standardfejl)	Beta (T)
Størrelse	-8,55 E-11* (0,00)	-0,31 (-2,41)	7,5 E-11* (0,00)	0,27 (2,09)
Fortjeneste	-4,54 (3,61)	0,15 (-1,26)	1,92 (1,89)	0,15 (1,01)
Eksport	0,0009 (0,005)	-0,02 (-0,18)	0,002 (0,01)	-0,06 (-0,42)
Fagforeninger	-1,06 (0,54)	-0,32 (-1,96)	-0,06 (0,37)	-0,002 (-0,02)
Salg til offentlig sektor	-0,02 (0,01)	-0,21 (-1,84)	0,04** (0,01)	0,39 (2,93)
Gennemsnitsløn	-7,4 E-06*** (0,000)	-0,48 (-3,68)	-0,00001 (0,00)	-0,13 (-0,91)
Ufaglærte arbejdere			0,015* (0,01)	0,30 (2,03)
Funktionærer	-0,015* (0,01)	-0,28 (-2,21)		
HR	0,007 (0,02)	0,06 (0,46)	0,003* (0,001)	0,26 (1,99)
Organisation	2,57*** (0,7)	0,51 (3,65)	-1,21* (0,85)	(3,92)
Konstant	4,36 (1,45)	(2,99)	3,32 (0,59)	-0,30 (-2,1)
Antal observationer	43		44	
R ²	0,62		0,48	
Standardfejl	1,02		1,04	

a. Signifikant over 0,05-niveau, two-tailed test.

b. Signifikant over 0,01-niveau, two-tailed test.

c. Signifikant over 0,001-niveau, two-tailed test.

HR-afdelinger deltog betydeligt oftere.⁶ Den anden institutionelle variabel, medlemskab af brancheforening, var underligt nok *negativt* forbundet med deltagelse.⁷

Interviewmaterialet fra de britiske virksomheder bekræfter de kvantitative resultater. For det første ser det som forudsagt ud til, at den større deltagelse i Danmark skyldes forskelle i de nationale planer. Britiske arbejdsgivere var meget kritiske over for udformningen og implementeringen af planerne,

og de var også meget pessimistiske med hensyn til, om de sociale indgreb rent faktisk kunne opfylde de planlagte mål. Som vi skal se senere, delte danske arbejdsgivere nogle af de britiske bekymringer, men utilfredsheden syntes at være lavere både kvalitativt og kvantitativt. Som en britisk leder udtrykte det, så skal en virksomheds beslutning om at involvere sig i social ansvarlighed „baseres på god forretningssans, og jeg kan ikke se nogen gode forretningsmæssige grunde til at deltage i aktiveringsprogrammerne“ (04.04.2001). Virksomheder, der deltager bare for at være „flinke“, mister enten deres skarpe kommercielle fokus på andre områder, eller også holder de ikke, hvad de har lovet i forhold til programmerne (03.05.2001). En anden interviewperson sagde: „Folk i personaleafdelingerne får det typisk til at lyde, som om ‘det ville være en god ting at gøre’, i stedet for at det ville være en økonomisk fordel. Det skal altså præsenteres som god forretning“ (26.01.2001).

Nogle af problemerne synes at være forbundet med implementeringen af aktiveringsprogrammerne. I hvert fald klagede mange britiske ledere over arbejdsformidlingens behandling af aktiverede. 43 pct. af de britiske virksomheder var ikke blevet kontaktet om aktivering overhovedet eller havde kun modtaget trykt materiale med posten. Kun 27 pct. rapporterede energisk kontaktvirksomhed fra de lokale arbejdsformidlinger. Ifølge virksomhedernes udsagn var der store regionale forskelle i administrationen af aktiveringsprogrammerne på lokalt niveau. Et firma fortalte, at hovedkontoret lavede et stort *commitment* til programmet og derefter kæmpede hårdt for at få sin lokale afdeling til at følge med. I nogle områder, især hvor afdelingerne allerede havde forbindelse med det ældre Youth Training Schemes, virkede programmet godt. Men i andre områder (og især i London) var begejstringen moderat (02.02.2001). En del virksomheder fortalte, at arbejdsformidlingen var dårlig til at reagere på virksomhedernes efterlysning af arbejdskraft: „Den lokale arbejdsformidling var dårlig til at følge op ... Jobcentrene reagerede langsomt, når virksomheder henvendte sig med ledige stillinger“ (04.06.2001). En virksomhed, der havde arbejdet sammen med de lokale myndigheder om at skabe lokale aktiveringsprogrammer, meldte om „absolut ingen opfølgning“ på henvisninger, da først programmet var implementeret (12.06.2001). En leder i hotelbranchen fortalte, at på trods af nationale kampagner for at få virksomheden til at deltage ville de lokale TEC'er ikke sende kandidater ud, og at de ikke havde udstillet virksomhedens jobtræningsbrochurer. Det var „noget af en kamp“, fordi „de lokale TEC-folk“ var imod, at store virksomheder

deltog i aktiveringsprogrammerne, og at job i hotelindustrien ikke var godt nok til deres klientel (26.01.2001). Britiske arbejdsgivere mente ikke, at jobcentrene screenede ansøgerne godt nok, før de sendte dem ud, at de ikke vidste noget om „arbejdsetik og jobtræning“, og „de vidste ikke, hvordan det foregår i den virkelige verden. Det hele er blevet gejet op af bureaukrati, men programmet har ikke været særlig godt til at få folk til at arbejde“ (interviews, 05.04.2001; 14.06.2001; 03.05.2001).

Mange, der har forsøgt at tiltrække aktiverede, fortalte, at ansøgerne ikke var forberedte til ansættelse i private firmaer (29.01.2001; 23.01.2001). En anden havde oplevet, at ansøgere ikke dukkede op eller ikke havde „de rigtige kvalifikationer til jobbet, på trods af virksomhedens anstrengelser for at formidle disse krav til arbejdsformidlingen“ (13.06.2001). En rystet leder fortalte følgende:

Vi mødte en masse unge mennesker, som ikke vidste, hvorfor de var her, ikke vidste, hvad jobbet gik ud på, ikke havde deltaget i Gateway og ikke havde modtaget nogen som helst hjælp i samtalerne. Vi rapporterede disse ting tilbage til jobcenteret, som beklagede. De var også blevet smidt ud på det dybe vand, men det er ikke en undskyldning for at sende ansøgere ud, som ikke var forberedt (interview, 04.06.2001).

Samtidig følte nogle af interviewpersonerne, at de lokale arbejdsformidlere prøvede at forbedre administrationen af programmerne, og at de slet ikke var forberedte på programmets enorme omfang. Mange ledere var i kontakt med LOU, hvilket de så som en stor hjælp i deres bestræbelser på at integrere aktiverede (30.04.2001). En leder havde bedt jobcenteret om kun at sende egnede ansøgere ud, hvorefter centeret begyndte at interviewe potentielle ansøgere, før de blev sendt ud til virksomheden (05.04.2001). Nogle firmaer havde glimrende oplevelser med private formidlere som fx JobLink (16.03.2001).

Lederne kritiserede også bureaukratiet på nationalt niveau: Et tidligere medlem af aktiveringsstyregruppen for arbejdsformidlingen holdt op med at komme til møder, for „de lokale myndigheder brugte en jargon, som det var svært for folk uden for den offentlige sektor at forstå“. Hun følte også, at „der blev smidt for mange penge efter“ programmet, og man „brugte for lidt tid på at finde ud af, hvordan man fik folk til at arbejde“ (03.05.2001). En anden virksomhed havde det svært med at deltage, fordi de aktiverede skulle ansættes som en del af de fastansatte, selv om noget af deres løn blev betalt af det offentlige (27.02.2001).

Britiske arbejdsgivere følte også, at programmerne lignede tidligere rege-
ringsinitiativer til nedbringelse af langtidsarbejdsløsheden; at programmerne
med andre ord var gammel vin på nye flasker. Mens 50 pct. af de danske
arbejdsgivere mente, at regeringen bad erhvervslivet om at være med i den
sociale arena på en ny måde, var det kun 13 pct. af de britiske virksomheder,
der mente, at aktiveringsplanerne var andet end en fortsættelse af de
arbejdsmarkeds- og sociale indgreb, man havde set tidligere (se tabel 6.3).

Britiske arbejdsgivere udtrykte endvidere lavere tanker om programmer-
nes målgruppe end deres danske kolleger, og i begge lande havde mange
af dem med de mest negative fordomme valgt ikke at deltage i program-
merne. Arbejdsgivere i begge lande tvivlede på, at politikkerne havde en
nem løsning på rodfæstet fattigdom; 53 pct. af de britiske virksomheder
mente, at de socialt udstødte simpelthen var „uansættelige“ (se også Snape,
1998: 24). En leder forklarede, at virksomhedens motto var „ansæt indstil-
lingen, uddan personen“, og at „de fleste folk med god indstilling ikke
er med i aktiveringsprogrammer“ (01.03.2001). En anden sagde: „Vi har
mange åbninger i løbet af et år. Hvis folk ikke møder op til en stilling, vil
virksomheden ikke påtage sig ansvaret for at lede efter dem“ (30.01.2001).
En tredje fortalte:

Ideelt [ville virksomheden være socialt ansvarlig], men det problem, vi
har lige nu, er, at når der er under en million arbejdsløse, så er de, der
stadig er arbejdsløse, altså uansættelige. Ansøgerne vil ikke have jobbet,
men får skåret i deres støtte, hvis de ikke søger. Lederne vil ikke have
disse folk ... den hårde kerne, der ikke gider arbejde (15.03.2001).

Erfaringer med de aktiverede i mange virksomheder bekræfter de nega-
tive forventninger, selv om der er tilfælde, hvor de aktiverede klarede sig
rimelig godt i de private firmaer. Nogle deltagere forsvandt efter en kort
tid hos virksomheden, kom for sent eller drak på jobbet (03.05.2001). Et
stort varehus fyrede 15 af deres 50 aktiverede på grund af fravær. Selv om
moderselskabet havde lavet et stort *commitment* til at ansætte arbejdsløse i
alle 80 afdelinger, lykkedes det i sidste ende kun for 20 af forretningerne
at ansætte aktiverede. „Det var ikke, fordi vi var imod det, men vi kunne
 simpelthen ikke få flere folk“ (05.04.2001).

For det andet bekræfter interviewene, at planerne gjorde meget lidt for at
opfylde erhvervslivets kompetencekrav. Det forklarer, hvorfor en overvægt
af virksomheder med de lavest uddannede arbejdere gerne ville deltage.
Ifølge de britiske respondenter gjorde regeringens politik generelt og akti-

veringsprogrammerne især meget lidt for at løse det voksende kompetenceproblem. Ledere klagede flere gange over, at der var for lidt investering i uddannelse, jobtræning og sundhed, og at regeringen var nødt til at finde en langtidstrategi mod langtidsløshed og social udstødelse (26.01.2001; 31.01.2001; 01.02.2001; 11.06.2001). En arbejdsgiver argumenterede, at programmet ikke havde øremærket nok midler til jobtræning – midlerne var bedre brugt på at opkvalificere folk i industrien (13.06.2001). En anden mente, at programmerne

er den forkerte ende af teleskopet af, hvad regeringen burde gøre ... regeringen skulle i stedet spørge, hvor det er, at uddannelse og udvikling svigter erhvervslivets behov for at ansætte folk ... Hvis det statslige system ikke leverer grundlæggende kompetencer, så vil der være folk, der ikke kan finde arbejde i en kommerciel verden. Der burde gøres en meget større indsats for, at økonomien havde det godt ... Det kræver langtidsinvestering, og det er svært at sælge. Vi er nødt til at forholde os til grundlæggende uddannelsesspørgsmål og økonomiske spørgsmål. Aktivering er ved at bygge et flot penthouse, men det er en lejlighed uden fundament. Eller det er ligesom at hælde vand på en skovbrand uden at bygge en brandmur. Vi er nødt til at forholde os til tidligere problemer (26.01.2001).

Da arbejdsgivere mener, at aktivering gjorde for lidt for at opkvalificere arbejdsstyrken, følger det, at de virksomheder, der er mest villige til at deltage i programmet, ikke stiller store krav til kompetencer. 53 pct. af de adspurgte sagde, at grunden til, at de ikke deltog, var, at de havde brug for højere kompetencer (se tabel 6.3). Mange delte den vurdering, at teknologiske fremskridt driver kompetencestandarder op selv i kontorjob (01.02.2001). Arbejdsgiverne var enige i den akademiske kritik af Blairs lovforslag og overordnede arbejdsmarkedspolitik – at programmerne sigtede mod at bekæmpe arbejdsløsheden uden at øge kompetencerne (King & Wickham-Jones, 1998). Som en leder udtrykte det, „Blair-regeringen laver en flot pantomime, men den gør ikke noget ved de grundlæggende spørgsmål“ (01.02.2001). En anden leder beskrev de ansatte i virksomheden som „sværvægttere, som er for smarte til at befinde sig i den typiske aktiveringskategori“ (02.05.2001). En anden fortalte, „virksomheden har rekrutteret på faglært niveau, men regeringens ordninger er irrelevante for denne gruppe arbejdstagere“ (22.01.2001). Mange arbejdsgivere begræd også, at Thatcher fik ødelagt lærlingeuddannelsen, samt manglen på ingeniører (01.02.2001; 11.06.2001). Endelig henvendte regeringens embedsmænd

sig helt klart til virksomheder med lavtuddannet arbejdskraft i hotel- og detailbrancherne ved fx at holde årlige taler ved møder for HR-personale i store hotelkæder (24.01.2001).

For nogle virksomheder med højere uddannet arbejdskraft gik bekymringen på, om deltagelse i programmet ville skade rentabiliteten. En leder forklarede, at deltagelse ikke passede med profilen i dette „dynamiske, højtflyvende firma“ (28.02.2001). Mange virksomheder var i gang med nedskæringer, hvilket afspejlede de strukturelle forandringer i det britiske samfund – og 28 pct. af de adspurgte angav ansættelsesstop som grund til ikke at deltage. Danske virksomheder befandt sig i en lignende situation, og her angav 20 pct. ansættelsesstop som grund til ikke at deltage. Flere britiske virksomheder meldte også, at de ikke havde ledige stillinger, der egnede sig til aktiverede, hvilket tyder på, at de havde brug for bedre uddannet arbejdskraft. En person bemærkede, at „hvis vi forsøgte at ansætte arbejdsløse, ville det blive et internt politisk mareridt“ (11.06.2001). En anden leder antydede, at det var mere sandsynligt, at nogle af deres tidligere ansatte var endt i et aktiveringsprogram (24.01.2001). Mange interviewpersoner fortalte mig, at deltagelse i programmerne var begrænset, fordi deres virksomheder var på vej væk fra tanken om det formynderiske ansvar for deres ansattes sociale forhold (26.01.2001). En anden forklarede:

I et uhyre konkurrencepræget internationalt miljø, hvor kriterierne for jobstandarder stiger, og virksomheder rammes af nedskæringer hvert år osv., så er der ikke meget plads til at tænke på programmer for socialt udstødte. Den slags harmonerer ikke med filosofien om at være konkurrencedygtig. Social ansvarlighed, der betyder, at man skal holde på folk med nedsat arbejdsevne, går stik imod princippet om, at den stærkeste overlever (22.01.2001).

De britiske programmets begrænsede fokus på kompetencer kan også aflæses i antallet af ubesatte stillinger. I Danmark faldt antallet af ubesatte stillinger sammen med arbejdsløsheden i løbet af 1990'erne, hvilket tyder på, at programmerne matchede kompetencer og beskæftigelse. I Storbritannien forblev antallet af ubesatte job på samme niveau, selv da arbejdsløsheden faldt, i takt med at velfærdsreformen tvang folk tilbage på arbejdsmarkedet (OECD, 2001: 13-14). Nogle virksomheder valgte en teknologisk løsning på manglen på arbejdskraft, og det begrænsede selvsagt deres behov for at rekruttere nye ansatte (29.01.2001; 01.02.2001). En leder fangede realiteterne med følgende udtalelse:

Den slags folk, der er ledige, er ikke den slags folk, vi er interesserede i, og den slags folk, vi er interesserede i, er ikke ledige ... Vi har brug for højtuddannet arbejdskraft. Folk, der har været arbejdsløse i lang tid, har generelt ikke ret mange kompetencer. Der er også det begreb, der hedder uansættelig. Det, at der er en million arbejdsløse i Storbritannien i dag, betyder ikke, at der er en million mennesker på jobmarkedet (04.04.2001).

Alligevel fandt nogle virksomheder med bedre uddannet arbejdskraft kreative måder at deltage i programmerne på. Ud over at oprette stillinger til arbejdsløse unge tilbød et firma gratis pladser i dets jobtræningsprogram til de leverandører, der ansatte aktiverede, og til det lokale Department for Education and Employment. Min respondent mente, at de aktiverede især gerne ville ud til små arbejdsgivere, som ikke havde erfaring med at uddanne arbejdere, og virksomhedens initiativ kunne være med til at fremme denne proces (29.01.2001; 03.04.2001). En anden virksomhed med højtuddannet arbejdskraft samarbejdede med små virksomheder i nærområdet på at oprette jobtræningsprogrammer for aktiverede (31.01.2001).

For det tredje bevirkede det svage link til kompetencer, at mange arbejdsgivere deltog i programmerne af politiske og filantropiske grunde. Det er ikke overraskende, at der var større deltagelse blandt virksomheder med stor afsætning til den offentlige sektor, da den altovervejende motivation til deltagelse blandt britiske virksomheder var politisk. 31 pct. af virksomhederne sagde, at de deltog i programmerne på grund af stort pres fra regeringen og et ønske om at føje den nye administration (se tabel 6.3). Da *public relations* var den største motivationsfaktor for britiske virksomheder, er det ikke overraskende, at de, der deltog, typisk var mere afhængige af regeringen på grund af stor afsætning til den offentlige sektor. En leder sagde endda, at den lokale arbejdsformidling åbent reklamerede med projektets politiske karakter: „I behøver ikke at ansætte nogen, men kan I ikke bare melde jer til?‘ Jeg fik et indtryk af, at de skulle fylde nogle kvoter og desperat forsøgte at få x antal virksomheder til at melde sig“ (13.06.2001).

Det politiske *commitment* til at deltage kom ofte fra den allerøverste top: Mange britiske virksomheder fortalte, at Tony Blair havde inviteret deres direktører til Downing Street til foredrag om aktivering. Direktørerne ville gerne være på god fod med den nye regering og samle politisk kapital til fremtiden, men der blev sjældent fulgt op på intentionerne, delvis fordi direktørerne ikke sørgede for at inddrage deres HR-afdelinger. Som en leder sagde: „Aktivering var et nyt regeringsprogram. Vores forret-

TABEL 6.5.

Ansvarlig for beslutning om at deltage i programmerne. Pct.

ANSVARLIG FOR ANSÆTTELSE	DANMARK	STORBRITANNIEN
Administrerende direktør	9	31
Administrerende direktør sammen med HR	31	13
HR	24	35
HR sammen med linjechefer	18	6
Linjechefer	14	11
Ved ikke	4	4
Total	100	100

ning er dybt afhængig af Forsvarsministeriet og regeringen. Så vi følte os tvunget til at støtte et nyt program, der også var meget vigtigt for Blairs regering“ (29.10.2001). Der er et eksempel på en virksomhed, der gik med til at deltage i aktiveringsprogrammet som en del af dens ansøgning til et lokalråd om tilladelse til at bygge en lufthavn (01.03.2001). En anden sagde, at virksomheden „gerne ville opbygge relationer med et parti, der havde været anti-business“ (05.03.2001). En tredje fortalte om begrænset brug af ordningen: „Incitamentet var overvejende politisk. Det var noget, som regeringen forsøgte at køre frem, og da vi havde flere forbindelser til regeringen i vores virksomhed, tænkte vi, at det var en fornuftig ting at gøre“ (interview med leder, 04.04.2001).

Mens danske direktører kun blev udpeget som ansvarlige for beslutningen om at deltage i ni pct. af tilfældene, rapporterede 31 pct. af de britiske virksomheder, at deres direktører var hovedansvarlige (se tabel 6.5). En interviewperson huskede endda, at „første gang, nogen af os overhovedet hørte om direktørens interesse [i at deltage i aktivering], var da vi læste om det i pressen“. Derefter lavede personalechefen så en liste for direktøren med „alle grundene til, at vi ikke kunne deltage i programmet“. I sidste ende ansatte virksomheden et par aktiverede til at arbejde i kantinen, men tilbød, at den lokale arbejdsformidling og leverandører, der ansatte aktiverede, kunne bruge virksomhedens uddannelsesfaciliteter (31.01.2001).

En anden leder beskyldte regeringen for at misforstå kommandovejene i erhvervslivet:

Regeringen taler heller ikke med de rigtige folk. De kommer og taler med bestyrelsesformanden eller den administrerende direktør, men de

skal jo også tale med de folk, der i sidste ende skal sørge for, at tingene sker. Jeg har aldrig mødt en administrerende direktør, der virkelig forstår, hvad human resources egentlig laver. Det er ikke sådan, tingene fungerer (interview, 03.05.2001).

Den relative mangel på økonomiske incitamenter til at deltage i de britiske programmer gjorde, at britiske og danske arbejdsgivere så meget forskelligt på de tilskud, der var knyttet til jobprogrammerne. Selv om tilskuddene var nogenlunde lige store i de to lande, følte 38 pct. af de danske virksomheder, at de øgede deres villighed til at deltage, mens kun 10 pct. af de britiske virksomheder følte, at tilskuddene havde nogen betydning (se tabel 6.3). De fleste britiske respondenter sagde, at tilskuddene slet ingen indflydelse havde på deres beslutning om at skabe jobtilbud til arbejdsløse. I samme tråd forklarede en leder, at „tilskuddene næsten ingen betydning havde. Alle tilskud, der skal skabe øget aktivitet, resulterer ofte i, at aktiviteten bliver dyrere end tilskuddet ... Folk, der tror, at de bare gør det på grund af tilskuddet, har ramt helt ved siden af“ (26.01.2001).

Danske virksomheder var derimod mere positive over for programmerne og interesserede i at tage et socialt ansvar. Selv om arbejdsgivere i begge lande mente, at virksomheder skulle tage socialt ansvar, var det kun lidt over en fjerdedel af de britiske virksomheder, der angav det som et incitament sammenlignet med lidt over halvdelen af de danske arbejdsgivere. Nogle virksomheder i Storbritannien udtrykte et stærkt socialt engagement. Fx startede et firma i Skotland et projekt, der sammenbandt mangfoldighed og social udstødelse, ved at firmaet brugte aktivering og andre midler til at ansætte en mere mangfoldig og underprivilegeret arbejdsstyrke (23.11.2001). Mange britiske arbejdsgivere udtrykte dog stadig et klassisk liberalt forbehold over for social ansvarlighed. Som en leder sagde: „Vi er gået for vidt med de sociale initiativer. Folk tager ikke længere ansvar for deres egne liv“ (19.04.2001). Det er svært i en interviewsituation at bedømme, om en virksomhed tager det sociale ansvar alvorligt; der var da også i begge lande respondenter, der var kyniske over for social ansvarlighed og følte, at det var noget, virksomheden var tvunget til at påtage sig.

For det fjerde bekræfter datamaterialet regressionsanalysens resultat, at HR-afdelingens størrelse har stor indflydelse på deltagelse. Mange virksomheder rapporterede, at drivkraften bag deres deltagelse i aktiveringsprogrammer kom fra HR-afdelingerne, og nogle angav deres interne HR-afdeling som den vigtigste kilde til information om aktivering (26.01.2001). Således overtalte en entusiastisk HR-person, der havde erfaring med aktivering fra

en tidligere stilling, først HR-afdelingen og derefter direktøren til at deltage (02.02.2001). Nogle virksomheder nævnte også HR-organisationen, British Chartered Institute of Personnel and Development, formelle aktiviteter samt mere uformelle lokale netværk af HR-ledere som gode kilder til information om arbejdsmarkedet, beskæftigelse og socialpolitik (15.03.2001).

Selv om det som nævnt var vigtigt, at topledelsen i første omgang tog initiativ til at involvere virksomheden i programmet, tyder meget på, at engagementet bliver dybere og mere seriøst, når HR-afdelingerne bliver involveret efter det indledende *commitment* fra topledelsen. En britisk virksomhed fortalte fx, at selv om invitationen til at deltage oprindeligt blev adresseret direkte til direktøren, „endte det i skødet på HR“. En anden interviewperson berettede, hvordan HR-chefen overtalte den administrerende direktør til at deltage (interview med branche-respondenter). I de tilfælde, hvor den administrerende direktør bare reagerede på en direkte appel fra premierministeren uden at involvere HR, blev der sjældent fulgt ordentligt op på den indledende forpligtelse – virksomhederne deltog ikke, medmindre lederne længere nede i hierarkiet også ville være med: „Vores firma meldte sig mest af pr-grunde – den administrerende direktør mente, at det ville være godt for vores image at være med ... men firmaet lagde ikke nok ressourcer i at piske begejstringen op blandt de lokale ledere ... HR blev aldrig rigtigt involveret“ (02.03.2001).

Kun 14 pct. af de britiske arbejdsgivere sagde, at deres vigtigste kilde til information om HR-spørgsmål og arbejdsmarkedspolitik var en arbejdsgiverorganisation, mens 31 pct. af de danske opgav organisationerne som en afgørende kilde. De britiske virksomheder fik i højere grad deres information fra erhvervsblade, nyhedsbreve og internettet (30 pct.), regeringen eller regerings-inspirerede grupper (24 pct.), private konsulenter (14 pct.) eller formelle og uformelle HR-organisationer (10 pct.) (se tabel 6.6). Flere respondenter erkendte, at de vidste meget lidt om programmerne ud over det, de læste i aviserne (22.01.2001).

Selv om medlemskab i en hoved- eller brancheorganisation ikke gjorde virksomhederne mere villige til at deltage, rapporterede mange britiske virksomheder, at de blev informeret om sociale spørgsmål i forskellige grupper – ofte uformelle eller lokale netværk. Nogle ledere fandt, at foreninger som fx Engineering Employers Federation og British Retail Consortium gjorde meget for at holde dem informeret om sociale, beskæftigelsesmæssige og politiske spørgsmål (23.01.2001; 02.03.2001). Ligeledes blev gasværker inddraget i aktiveringsprojektet gennem branchens uddannelsesorganisation,

TABEL 6.6.

Virksomhedens primære kilde til information. Pct.

KILDE TIL INFORMATION	DANMARK	STORBRITANNIEN
Arbejdsgiverorganisation (formel)	31	14
HR-gruppe (formel eller uformel)	13	10
Statslig rådgivende gruppe	7	16
Offentlig styrelse	22	8
Private konsulenter eller interne eksperter	7	14
Fagpressen, nyhedsbreve, internettet	4	30
Almindelige aviser	11	4
Ikke informeret	5	4
Total	100	100

Gas Industry and National Training Organization (03.04.2001). Nogle ledere sagde, at formelle og uformelle HR-grupper hjalp dem med at få bedre styr på sociale spørgsmål. Mange af disse grupper havde forbindelser til universiteter, fx „the Informal Group“, som blev dannet af University of Warwicks business school og Oxford University HR Directors' Forum (26.01.2001).

Umiddelbart virker det mærkeligt, at medlemskab af en brancheforening har så stor negativ effekt på deltagelse i de britiske programmer, fordi det (ukorrekt) antyder, at foreningerne har opfordret medlemmerne til ikke at deltage i det sociale projekt. Men når man husker på, at medlemskab i en brancheforening i Storbritannien er et alternativ til at udvikle en stor, professionel HR-afdeling, så bliver resultatet nemmere at forstå. Selv om en virksomhed kan vælge begge dele, vælger man ofte den ene eller den anden som en mekanisme til at få information om politiske initiativer, der berører ens arbejdsstyrke. Selv om i hvert fald nogle af de britiske organisationer (fx CBI) officielt støtter aktivering, er brancheforeninger typisk mindre aktivistiske, mindre informative og mindre indflydelsesrige end deres danske modstykker. De britiske virksomheder, der har oprettet HR-afdelinger, har således typisk mere ekspertise inden for HR, blandt andet fordi alternativet – medlemskab af en brancheforening – giver arbejdsgiverne så lidt i form af information og inspiration. Set fra den vinkel giver det god mening, at én gruppe – virksomheder med store HR-afdelinger – deltager betydeligt mere, mens den anden gruppe – virksomheder, der tilhører en forening – deltager betydeligt mindre.

Endelig forklarer interviewdataene, hvorfor nogle af de andre økonomiske variabler ikke var signifikante for deltagelse. Det mest overraskende var måske, at selv om variablen for kompetenceniveau var signifikant, så havde variablen for gennemsnitlig løn pr. arbejder ingen indflydelse på, om virksomheden deltog. Grunden må være, at nogle højtlønnede virksomheder (fx i medie- eller bankbranchen) også deltog i aktiveringsprogrammerne af filantropiske eller pr-mæssige grunde. I øvrigt varierede lønningerne betydeligt mere i Storbritannien end i Danmark, hvor lønninger er tættere forbundet med kompetenceniveau.

Tilstedeværelsen af organiserede arbejdere har åbenbart blandet indflydelse internt i virksomhederne. Nogle få virksomheder sagde, at de havde tætte forhandlinger med deres fagforeninger om aktiveringsprogrammerne (03.04.2001). En respondent fortalte, at mange af de spændende sociale initiativer i virksomheden var blevet til noget på grund af et højt niveau af faglig organisering; fagforeningsrepræsentanten ved meget om beskæftigelseslovgivning og har hjulpet lederne meget på dette område (14.06.2001). En anden fortalte, at forholdet mellem arbejdere og ledelse generelt er meget harmonisk, og at fagforeningerne „var temmelig afslappede“ omkring aktivering og hverken arbejdede for eller imod (31.01.2001). I nogle firmaer blev „fagforeningerne til sidst overbevist af direktøren“ på trods af skepsis i begyndelsen (29.01.2001). I en anden virksomhed var de lokale fagforeninger „rimelig utilfredse med programmet“, og „mere interesserede i at vedligeholde kompetencer end i at få ansatte inden for døren, så de kunne få en anden behandling, betaling og uddannelse“ (23.01.2001). I en virksomhed var „fagforeningerne forbeholdne over for at lave noget, der involverede indirekte ansatte“ (03.04.2001). Men i de allerfleste tilfælde blev fagforeningerne betegnet som ubetydelige i forhold til valget om at deltage i programmerne.

D E N D A N S K E U N D E R S Ø G E L S E

Resultaterne af den danske undersøgelse viser, at tre af de økonomiske uafhængige variabler var statistisk signifikante: funktionærandelen, gennemsnitsløn og omsætning (jf. tabel 6.4). Derudover havde hverken salg til den offentlige sektor, ufaglærte arbejdere eller rentabilitet betydelig indflydelse på den afhængige variabel.

Undersøgelsen bekræftede værdien af institutionelle variabler: Medlemskab i en hovedorganisation klarede sig godt, mens størrelsen på HR-afde-

lingen ikke var signifikant. Når de økonomiske variabler blev kørt alene, gav det en model, der forklarede 46 pct. af variationen og inkluderede profit, salg til den offentlige sektor, omsætning, pct. ufaglærte arbejdere, pct. funktionærer, løn og faktor for faglig organisering og eksport. Når de to institutionelle uafhængige variabler blev tilføjet – branchemedlemskab og antal HR-ansatte – steg den forklarede variation til 61 pct.

Interviewmaterialet støtter de empiriske resultater. Ligesom de britiske virksomheder udtrykte de danske forbehold over for udformningen og implementeringen af de aktive arbejdsmarkeds- og socialprogrammer, men de danske arbejdsgivere var generelt mindre kritiske. En leder mente, at kommunen havde sendt bistandsklienter ud, hvis kvalifikationer ikke matchede virksomhedens behov: „Kommunen sætter folk i kasser. Der er ikke plads til, at arbejdsgiverne siger, at vi har disse her job, så vi skal bruge disse her folk“ (07.11.00). Nogle følte, at staten var „firkantet“ og ikke særlig „kreativ“ (24.04.01). En virksomhed i Jylland havde meget forskellige oplevelser med forskellige kommuner. Mens nogle var „meget velforberedte og hjælpsomme, og virksomhedskonsulenterne var meget gode“, virkede det, som om andre – især de mindre kommuner – manglede „den organisatoriske kapacitet til at hjælpe virksomheder“. En leder fortalte, at han over en periode på fire måneder havde ringet til kommunen flere gange for at bede om ansøgere, og til sidst blev han så frustreret, at han klagede til erhvervsministeren (22.12.01).

Nogle virksomheder mente ikke, at socialpolitik var erhvervslivets ansvar, eller de var imod statstilskud: „Hele projektet er en undskyldning for at undgå at bruge skattepenge på en ansvarlig måde“ (07.12.00). En leder forklarede: „Vores firma betaler så meget i skat, at vi skulle fritages for pligten til at tage os af de her folk“ (12.03.01; 07.03.01; 14.03.01). Andre ledere gik ind for skattelettelser som noget for noget (16.05.01).

Alligevel syntes de danske virksomheder, at planerne havde mere at byde på, sammenlignet med de britiske arbejdsgivere, som var mere pessimistiske med hensyn til, om de sociale indgreb ville få de ønskede resultater. Af de virksomheder, der havde brug for at kontakte kommunen eller AF, angav 74 pct. af de danske, at de fik svar, mens kun 47 pct. af de britiske havde haft en positiv oplevelse. 40 pct. af de danske virksomheder havde oplevet energisk opsøgende virksomhed fra kommunerne, og 24 pct. fra AF mod kun 27 pct. af de britiske. En leder var noget overvældet, da han modtog „ca. en ansøgning om ugen“ fra AF, kommunen eller fagforeninger (15.05.01).

For mange virksomheder var det en stor hjælp for deres engagement i den aktive socialpolitik, da kommunerne opfandt virksomhedskonsulenterne (12.12.00). I nogle kommuner, fx Herlev, begyndte virksomhedskonsulenterne at holde regelmæssige ugentlige eller månedlige møder i de store firmaer for at evaluere de behov, eventuelle problematiske ansatte havde, og at rådgive om, hvordan statens programmer kunne imødegå disse behov (19.04.01). Andre fortalte, at medarbejderne hos AF var „meget hjælpssomme“ og hjalp virksomhederne „med at finde rundt i bureaukratiet“ (20.02.01). Nogle ledere fortalte om kommunale socialrådgivere, der gjorde en kæmpe indsats for at få socialt udstødte tilbage på arbejdsmarkedet:

I mange tilfælde er den største opgave at hjælpe folk med at vænne sig til at have et arbejde. De ved ikke, hvad det vil sige at arbejde – har aldrig haft et job. De forstår ikke, at de skal op hver dag på et bestemt tidspunkt og gå på arbejde, også selv om det regner. Fx havde kommunen et projekt, der gik ud på at få ekstremt overvægtige kvinder ud på arbejdsmarkedet. Det var kvinder, der ikke kunne stå op i særlig lang tid ad gangen, fordi deres kroppe ikke kunne bære dem. Kommunens socialarbejder, som var leder af projektet, gik rundt til deres hjem hver dag, vækkede dem og fik dem på arbejde (20.12.02).

Der var selvfølgelig også danske virksomheder, der ikke følte, at de langtidsledige kunne bruges hos dem: „Hvis folk har været arbejdsløse og ikke har nogen ide om, hvad de vil med et arbejde, så vil jeg ikke ansætte dem ... Hvis de ikke er velklædte osv., så har jeg et problem med dem“ (27.03.01; 12.03.01). En leder, som havde deltaget meget i de aktive socialprogrammer, fortalte, at nogle arbejdsløse, som han havde ansat, „faktisk kom og bad om at blive fyret“, så de kunne gå tilbage på understøttelse (29.03.01). En anden sagde, at han var „chokeret“, når arbejdsløse ansøgere „kom ud og fortalte virksomheden, hvorfor de absolut ikke ville arbejde der, fordi de ikke ville miste deres arbejdsløshedsunderstøttelse“ (20.02.01).

Alligevel mente mange danske ledere, at de arbejdsløse var en fin kilde til arbejdskraft. 53 pct. af de britiske virksomheder nægtede at deltage på grund af negative fordomme mod arbejdsløse, mens kun 20 pct. af de danske gav det som grund til ikke at deltage (se tabel 6.3). Som en leder forklarede, så „tager det måske lidt længere at finde ud af, at disse arbejdere gør det fint nok“, men de endte tit med at blive produktive ansatte i firmaet. I et nordjysk firma var det negative syn på arbejdsløse en inspiration til deltagelse:

Vi vil gerne stoppe en kronisk tilstand for unge under 25 uden uddannelse ... Firmaet har ingen problemer med at finde arbejdskraft, men er meget optaget af lokalområdet. Den lokale kultur i nærområdet kan ikke håndtere al den arbejdsløshed. Det er virkelig irriterende i en fiskerkultur at se folk på understøttelse sidde og ryge smøger og spille guitar (26.04.01).

For det andet støttede de kvalitative data det statistiske resultat, at kompetencer og løn var afgørende faktorer. Virksomheder med mange arbejdere og lavere lønninger rapporterede, at de troede på, at programmerne ville hjælpe dem med at få adgang til højere uddannet arbejdskraft enten gennem opkvalificering af egne ansatte eller ved at forberede en mere kvalificeret pulje af arbejdere. Mekanismer, der skal afskaffe langtidsløshed (arbejdsprøvning og jobtræning), er forbundet med opkvalificeringen af befolkningen som helhed. Med jobrotationsordningen kan virksomheder således ansætte langtidsløse med statsstøtte, mens dens egne ansatte er på videreuddannelse (Arbejdsmarkedsstyrelsen, 2000; interview, 21.02.01). En virksomhed brugte jobrotation til at opnå en målsætning om at nedbryde „barriererne mellem produktionsarbejderne og de faglærte mekanikere, som reparerer maskinerne“, så produktionen kunne glide mere jævnt i fabrikken (29.03.01). Mange virksomheder ville have alle deres opkvalificerede arbejdere certificeret som industrioperatører, et kursus, der øger arbejdernes grundlæggende færdigheder og fleksibilitet uden specialiseret uddannelse. Programmerne blev af virksomhederne set som en genvej til arbejdskraft. 31 pct. af de danske virksomheder angav mangel på arbejdskraft som begrundelse for at deltage mod kun 22 pct. af de britiske (se tabel 6.3). Mange virksomheder nævnte, hvor vigtigt det er at udvikle „bløde kompetencer“ såvel som tekniske færdigheder (20.02.01).

Derimod følte mange virksomheder med funktionæransatte ikke, at de kunne få meget ud af programmerne. Nogle firmaer, fx Carl Bro, udviklede et omfattende socialt partnerskab for jobtræning af arbejdsløse immigranter, som for manges vedkommende havde gode uddannelser med hjemmefra. En leder forklarede, at „det ville være svært for en arbejdsløs at komme ind i et firma, hvor alle er højt kvalificerede“ (24.04.01). En anden sagde: „Folk i vores branche kan ikke lave fejl – det kan koste liv. Vi bygger mange ting på vand eller i junglen. Man skal arbejde rigtig hårdt og være god til at håndtere stress. De må simpelthen ikke flippe ud“ (28.03.01).

Danske virksomheder mente således, at der var håndgribelige fordele ved at deltage i programmerne: 38 pct. fandt tilskuddene lidt vigtige, mens kun 10 pct. af de britiske virksomheder mente, at tilskuddene havde noget med

deltagelse at gøre og kunne kompensere for bøvlet med at deltage (se tabel 6.3). Ifølge mange danske virksomheder tjente de ikke noget på tilskuddene, men regeringen hjalp dem med at blive socialt ansvarlige (12.12.00; 20.02.01). Så mens britiske virksomheder ofte deltog af politiske grunde, så de danske virksomheder programmerne som et svar på reelle økonomiske behov. Som en interviewperson forklarede i en diskussion om de tilskud, der var knyttet til skånejob:

Disse stillinger er rigtige stillinger, og den specielle enhed har en reel funktion i virksomhedens produktion ... der er en forventning om, at ydelsen vil matche den løn, virksomheden betaler. Da vi kun betaler 50 pct. [staten betaler resten], forventer vi kun en ydelse på 50 pct. Men ellers er produktet og forventningerne til kvalitet de samme (29.05.01).

Der er dog flere forbehold, der skal med: Det var ikke altid nemt at forene deltagelse i programmer for socialt udstødte med produktivitetshensyn. Firmaer, der konkurrerer på et globalt marked på et grundlag af høje lønninger og høje kompetencer, er tvunget til at opgradere teknologisk, at omorganisere produktionen i fabrikken og at ændre ledelsesstrukturen. Således tvang konkurrence en virksomhed til store nedskæringer, udlicitering af ikke-kompetencekrævende job i rengøring og kantine og til en radikal omorganisering af produktionen. Selvstyrende ottemandsgrupper organiserer nu deres eget arbejde, og det er blevet umuligt for firmaet at inkorporere arbejdere med nedsat arbejdsevne i det nye system (07.11.00; 31.05.01). Ledere fra et andet firma, der deltog i programmerne, var enige i, at det var meget sværere at inddrage folk med nedsat arbejdsevne, end de havde forventet. „Problemet er, at vi har indført jobrotation, for at medarbejderne skal blive ved med at være fleksible og ikke begynde at kede sig. Hvis vi forsøger at sætte for mange folk med specielle behov ind i produktionsgruppen, så påvirker det produktiviteten i hele virksomheden“ (21.02.2001). I en anden virksomhed spurgte de ansatte, om arbejdere i skånejob ville få del i bonusser. Virksomheden besluttede, at de skulle have del i de kollektive bonusser, men ikke i produktionsbonusserne, og dette kompromis blev generelt modtaget som fair (29.05.01). Selv om nogle af virksomhederne oprettede specielle workshops for ansatte i skånejob, ansatte arbejdsgiverne kun folk med nedsat arbejdsevne i kontorstillinger (17.04.01; 11.12.00). En virksomhed i en branche med store omstruktureringer fortalte:

Vores firma har forandret sig fra en meget patriarkalsk organisation til en organisation, der lægger vægt på selvstyre blandt arbejderne, fleksibilitet og opkvalificering. Det gør det meget sværere at finde plads til svage arbejdere i virksomheden, fordi de ikke kan leve op til de store krav, der stilles i en fleksibel produktion (20.02.01).

Som nævnt kunne de danske virksomheder bruge skånejobbene til at beholde ansatte med fysisk eller psykisk nedsat arbejdsevne. Skeptikere ville måske sige, at denne del af planen alene kunne forklare den højere deltagelse i Danmark i forhold til Storbritannien. Men reglerne for skånejob er temmelig strikse, og det er svært at bevise, at en ansat har fået nedsat arbejdsevne. Kun 14 pct. af de danske virksomheder begrænsede deres deltagelse til egne ansatte, selv om mange startede sociale projekter med egne ansatte og så gik videre til at tilbyde job til andre arbejdsløse. Mange firmaer havde store forbehold over for at sende egne ansatte over i egentlige skånejobprogrammer, fordi de var bange for, at det skulle stigmatisere de berørte ansatte (09.03.01). Som en HR-leder sagde: „Hvis du giver en ansat et skånejob, så kan du stå med to grupper ansatte – A- og B-arbejdere“ (19.12.00). Indtil for nylig mistede de arbejdere, der blev flyttet over i permanente skånejob, deres arbejdsløshedsunderstøttelse, og mange virksomheder foretrak i stedet at oprette uformelle skånejob til egne ansatte (12.12.00; 07.11.00).

Det fokus, der var på de økonomiske fordele, skal ikke overskygge en anden motivation til at deltage, der ofte nævnes af danske arbejdsgivere; social ansvarlighed. 51 pct. angav social ansvarlighed som et incitament til at deltage i aktiveringsprogrammer mod kun 26 pct. i Storbritannien (se tabel 6.3). Som en leder sagde: „Interessen for at deltage i det sociale partnerskab for arbejdsløse kom af en interesse for at udvise social ansvarlighed, få nye ansatte og opkvalificere de ansatte, vi allerede havde“ (24.04.01).

Det kræver en forklaring, at fagforeningsvariablen klarede sig relativt dårligt. Historisk har fagforeningerne udgjort velfærdsstatens kernestøtte, og man kan argumentere for, at Danmarks relativt større *commitment* til aktiv socialpolitik afspejler tilstedeværelsen af en stærk arbejderbevægelse. LO har været dybt involveret i de politiske debatter om arbejdsløshed og social udstødelse. Organiseringsgraden er meget høj i danske virksomheder – 82 pct. deltager i overenskomstforhandlinger mod kun 47 pct. af de britiske virksomheder – og som bemærket bliver en stor del af arbejdsmarkedslovgivningen til i forhandlinger mellem arbejdsmarkedets parter. Nogle arbejdsgivere fortalte om enorm støtte fra de lokale fagforeninger

til aktive socialprogrammer; fx udviklede mange virksomheder deres positioner i arbejdsgrupper sammen med fagforeninger, der gav fuld støtte til skånejob (11.12.00; 12.12.00; 17.04.01). Et firma oplevede, at fagforeningen i begyndelsen var bekymret for, at skånejobbene ville tage noget fra de fastansatte, men at bekymringen forsvandt. Som lederen sagde: „Dybest set har fagforeningerne en interesse i skånejob, for de har brug for og ønsker et sikkerhedsnet for deres arbejdere“ (29.06.01).

Det skal dog også med, at LO's støtte til omstrukturering af velfærdsstaten ikke altid har forplantet sig til det lokale niveau (interview med LO, juni 2001). I 65 pct. af de danske virksomheder var fagforeningerne ikke involveret i beslutningen om at deltage, og syv pct. meldte om modstand fra fagforeningerne. Aktiv socialpolitik er et problem for fagforeningerne, idet klienterne typisk ikke er medlemmer og derfor udgør en billig, statsstøttet arbejdskraft, der kunne true kernemedlemmernes job. Fagforeninger på alle niveauer har således lagt vægt på, at så mange arbejdere som muligt skulle ansættes under almindelige forhold (og arbejdsgiverne var enige i dette mål). Mine respondenter følte generelt, at tilskyndelsen til at deltage kom fra ledelsen, og at de lokale fagforeninger ikke rigtig vidste, hvad de skulle synes om programmerne. Som en respondent udtrykte det: „Fagforeningerne er bange for, at folk vil blive ansat til at lave det samme arbejde til den halve løn“ (19.12.00). En anden sagde: „Fagforeningerne er ikke interesseret i dette her – de vil ikke have folk, der ikke hører til hos dem“ (07.11.00). En anden fastholdt, at fagforeningerne „ikke kan være med i denne her diskussion“, for de har altid kun været interesseret i „arbejdernes rettigheder“ (20.02.01). Eller som det sarkastisk blev sagt, så „er fagforeningerne lige så reaktionære, som jeg er“ (interview, 07.03.01).

Jeg har også forsøgt at finde ud af, hvor vigtige forskellige kilder til virksomhedsfinansiering var, fx ved at undersøge om virksomheder, der sikrede investeringskapital gennem aktiemarkedet, havde et mere kortsigtet perspektiv og deltog mindre i programmerne end de, der fik kapital fra private kilder (familier, fonde eller udenlandske ejere). Denne variabel bidrog ikke til den statistiske analyse og er ikke med i det endelige regnestykke. Lønroth et al. (1997) fandt også, at selv om danske virksomheder utvivlsomt er mere beskyttet mod kortsigtet pres end virksomheder i liberale økonomier som Storbritannien, fordi der er så få af dem på børsen, så er variationen på virksomhedsniveau mindre udtalt mellem børsnoterede og andre virksomheder. Mange af de ledere, jeg talte med, bemærkede, at de havde relativt større sikkerhed til at forfølge langsigtede mål, fordi de

ikke var på børsen. En af dem fortalte, at hans virksomheds udenlandske moderselskab havde „et meget langsigtet perspektiv på investeringer“, der gjorde firmaet meget „fleksibelt“ og „stærkt“: „Nu skal man bare ringe, så er pengene der“ (29.03.01). En anden virksomhed havde overvejet at blive børsnoteret, men blev afskrækket, da en konkurrent blev opkøbt mod dens vilje (20.12.00).

Interviewene bød flere gange på udsagn om, hvor vigtige arbejdsgiverorganisationerne er for præferencedannelse. Selv om organisationerne i begge lande støttede den aktive socialpolitik, havde de meget mere indflydelse på medlemmernes præferencer i Danmark end i Storbritannien. Når de blev bedt om at angive den vigtigste kilde til information om HR-spørgsmål og arbejdsmarkedspolitik, nævnte 31 pct. af danskerne en arbejdsgiverorganisation mod kun 14 pct. af briterne. Til sammenligning angav 30 pct. af de britiske virksomheder fagpressen og internettet mod kun fire pct. af de danske (se tabel 6.6).

En nyere udvidelse af korporatisme til det socialpolitiske område (der kommer til at ligne arbejdsmarkedspolitik mere) har øget arbejdsgivernes forståelse af social udstødelse og deres villighed til at indgå i sociale partnerskaber. Som omtalt tidligere skal hver kommune nu have et korporativt råd bestående af repræsentanter fra erhvervslivet og fagforeningerne til at føre tilsyn med socialpolitikken i lokalsamfundet. Mange af de arbejdsgivere, jeg talte med, pegede på rådene som en vigtig kilde til information om korporativ social ansvarlighed og var begyndt at deltage i sociale partnerskaber via deres engagement i rådene. Selvfølgelig ville DA nok ikke til rådene udvælge arbejdsgivere, som var totalt fjendtlige mod det sociale område, men arbejdsgivere har som regel ikke meget erfaring med sociale partnerskaber, før de bliver „indkaldt til tjeneste“ af DA. Faktisk endte mange af de firmaer, der deltog i de korporative råd (og i DA-sponsorede netværk, se nedenfor), ofte med at stå til venstre for arbejdsgivernes officielle standpunkter (interviews).

Organisationerne er i de senere år begyndt at sponsorere mere uformelle netværk og diskussionsgrupper for deres medlemmer. I erkendelse af, at kollektiv forhandling er under pres, har de forsøgt at vinde fordele i andre slags aktiviteter for at blive ved med at tiltrække medlemmer. En af de store brancheorganisationer konstaterede, at det pres, decentraliseringen lagde på de kollektive lønforhandlinger, betød, at „færre virksomheder får brug for organisationer til at rådgive dem om overenskomstforhandlinger“. Men fordi „virksomhederne stadig vil have brug for rådgivning på andre

områder“, udvidede organisationen sine funktioner for at tiltrække en mere mangfoldig medlemskare.

Ifølge interviewpersonerne fik de meget ud af at være med i forskellige netværk, fx Dansk Industris HRM-tænketank. Ironisk nok er netværkenes holdninger ofte mere liberale end organisationens generelle holdning. Arbejdsgiverne blev altså inddraget i velfærdsreformen, da DA inviterede dem med i de sociale koordinationsråd. Rådene bestod af repræsentanter fra erhvervslivet, fagforeningerne og professionelle læger, og en af opgaverne var at opbygge støtte til velfærdsreformen i nærområderne. En leder fortalte, at de havde planlagt et „talk show“ for at informere virksomhederne om programmerne, hvor en tv-stjerne interviewede tidligere bistandsklienter, som havde klaret omstillingen til arbejdsmarkedet (20.12.00).

Virksomhederne pegede også på, at kommunalt organiserede grupper havde givet stor inspiration til deltagelse. Selv om jeg ikke talte disse grupper og netværk med i mine kvantitative undersøgelser, havde fx Ishøj Ressourcegruppe og Glostrup-Netværket kæmpe indflydelse på nogle virksomheders voksende interesse i aktiv socialpolitik (22.12.00; 26.03.01). En leder fortalte, at fem kommuner havde inviteret en flok arbejdsgivere til inspirationsmøde, hvor de hørte om DSB's sociale partnerskab for personer med nedsat arbejdsevne (22.12.00). De regionale virksomhedsnetværk havde også stor indflydelse på deltagelsen i mange firmaer; nogle arbejdsgivere følte dog, at de regionale netværk og lokale sociale koordinationsråd konkurrerede indbyrdes (20.02.01; 29.05.01).

Mens danske virksomheder havde oprettet og udvidet deres HR-afdelinger hurtigt (Rogaczewska et al., 1999), spillede størrelsen ikke nogen særlig rolle i Danmark. Alligevel antyder interviewmaterialet, at personale- og HR-direktørerne ofte var vigtige fortalere for deltagelse. Mange af virksomhederne så sig selv som forandringsagenter eller som mellemlid mellem deres virksomhed og regeringen (19.06.01). Som en leder forklarede: „Jeg taler erhvervslivets sprog og den offentlige sektors sprog, så jeg oversætter for hver gruppe og hjælper begge parter med at undgå konflikter“ (13.03.01). Nogle få virksomheder havde også interne socialrådgivere, som oprindeligt var ansat til at hjælpe arbejdere med at håndtere følelsesmæssige problemer, men som blev virksomhedens eksperter i aktive socialprogrammer (12.12.00). Nogle virksomheder nævnte professionelle HR-grupper, fx Dansk Management Forum og Personalechefer i Danmark, som gode informationskilder om virksomhedernes sociale ansvar.

Blandt de danske virksomheder pegede ni pct. på de administrerende

direktører som dem, der bestemte, om virksomheden skulle deltage i programmerne; 31 pct. pegede på den administrerende direktør sammen med HR-direktøren; 24 pct. pegede på HR-direktøren alene; 18 pct. sagde HR-direktøren sammen med linjeforstanderen; og 14 pct. mente, at linjeforstanderen alene tog beslutningen. Til sammenligning var de britiske tal 31 pct. for den administrerende direktør; 13 pct. for HR-direktør og administrerende direktør; 35 pct. for HR-direktør alene; seks pct. for linjeforstander og HR-direktør sammen og 11 pct. for linjeforstanderen alene (se tabel 6.5).

Danske statslige aktører har forsøgt at modvirke opsplittingspresset mod arbejdsgiverorganisationerne (for at øge støtten til initiativerne) med oplysningskampagner, med de nye korporative fora inden for det socialpolitiske område og ironisk nok med direkte appeller til virksomhederne. I begyndelsen forsøgte Socialministeriet at inddrage arbejdsgiverorganisationerne i den socialpolitiske debat, hvilket var et brud med statens kontrol af dette policy-område (interviews). Socialministeriet skiftede over til en kampagne for at mobilisere individuelle virksomheder (Socialforskningsinstituttet, 1997; Holt, 1998: 9-10). De største arbejdsgiverorganisationer var vrede over kampagnen. Som en interviewperson sagde: „DA og DI var bange for, at der skulle blive anarki.“ Men selv om ministeriets strategi bevægede sig ind på organisationernes område, så gjorde den dem mere ivrige efter at deltage.

K O N K L U S I O N

Kapitel 6 har set på virksomhedernes vej til deltagelse i aktiv socialpolitik, og på om motivationerne for og processerne hen mod deltagelse er forskellige i de to lande. Resultaterne viser, at danske virksomheder har deltaget i højere grad end de britiske, og at de kausale uafhængige variabler, der afgør, om en virksomhed deltager, er forskellige i de to lande. Danske virksomheder har andre motivationer for at deltage og andre processer end de britiske, og derfor er typen af virksomheder, der bliver involveret i processen, meget anderledes på den anden side af Nordsøen. Variationen afspejler til dels planernes meget forskellige karakter og deres policy-spor fra den britiske liberale og den danske socialdemokratiske velfærdsstat.

Dansk aktivpolitik har været integreret med en generel opkvalificering af arbejdsstyrken, og derfor har virksomheder med mange arbejdere været mere villige til at deltage. Til sammenligning er de britiske løntilskud ikke så tæt forbundet med jobtræning, og derfor er det mest virksomheder med

flest ufaglærte arbejdere, der deltager. Danske virksomheder får således større økonomisk fordel af de sociale programmer end de britiske, mens de britiske til gengæld oftere deltager af politiske eller filantropiske grunde end de danske.

Danske virksomheder deltager oftere, fordi deres korporative arbejdsgiverorganisationer har haft mere succes med at samle støtte til den aktive socialpolitik end Storbritanniens pluralistiske organisationer. Medlemskab af en dansk korporativ arbejdsgiverorganisation har enorm indflydelse på, om virksomhederne deltager eller ej. I Storbritannien har medlemskab den modsatte effekt. Derimod betyder størrelsen af HR-afdelingerne i britiske virksomheder noget for, om virksomhederne deltager. Dette resultat kaster lys på afvigelserne i relationerne mellem erhverv og regering i liberale lande og i kontinental-Europa. Mens britiske og amerikanske forskere i stadig højere grad fokuserede på institutionelle faktorer på virksomhedsniveau som forklaring på virksomhedernes præference (Martin, 1995; 2000; Coen, 1997), har deres kontinental-europæiske kolleger fokuseret på nationale politiske institutioner (Hall & Soskice, 2001). Mine resultater peger på, at hver lejr undersøger de faktorer, der har størst indflydelse på virksomhedernes præferencedannelse i deres lande.

Resultaterne leverer empirisk bevis for, at på virksomhedsniveauet har socialdemokratiske velfærdsregimer og korporative erhvervsorganisationer en komparativ fordel, når det gælder omstrukturering af velfærdsstaten, fordi arbejdsgiverne i disse lande er mere tilbøjelige til se socialt udstødte som potentiel arbejdskraft. Danskerne har kæmpet for at gøre politikkerne bredere og at forbinde dem med bredere jobtræningsinitiativer (fx jobrotationsordningerne, der placerer arbejdsløse i virksomheder, mens de ansatte bliver videreuddannet). Danske virksomheder har reageret på disse initiativer og har involveret sig i dialogen om, hvordan man bedst løser problemet med social udstødelse, mangel på arbejdskraft og behovet for øget human kapital. Den sociale velfærdsstat viser således, at den har visse fordele over den liberale velfærdsstat, selv hvor man mindst forventer det: for outsidersgrupper som strukturelt arbejdsløse og i uddannelse og beskæftigelse i den private sektor.

Undersøgelsen har også betydning for de korporative arbejdsgiverorganisationers fortsatte arbejde med at generere støtte blandt medlemmerne til de sociale programmer. På trods af truslerne mod kollektive forhandlinger er hovedorganisationerne stadig vigtige for deres medlemmers selv-identitet, dels fordi de danske organisationer afprøvede nye strategier for indflydelse

som fx netværkservices for medlemmerne. Formelle og uformelle grupper i lokalområderne har især været med til at få virksomheder involveret i sociale programmer. Så den korporative proces – hvor erhverv, fagforeninger og staten sætter sig ned sammen og finder løsninger på sociale processer – ser ud til at få erhvervslivet til at støtte sociale indgreb.

NOTER

- 1 Regnestykket omfatter alle økonomiske og institutionelle variable, undtaget funktionærandel på grund af et problem med multikollinearitet mellem de variable, der måler procentdelene for arbejdere og funktionærer.
- 2 Det er nemmere at tilfredsstille individuelle interesser end at organisere brede kollektive interesser, fordi ikke-deltagere i kollektive kampe kan nyde godt af fordelene ved kollektiv aktion uden at betale omkostningerne og derfor har grund til at fravælge gruppeaktionen. Men mobilisering til støtte for kollektive sager sker, når egeninteresser også kan tilfredsstilles gennem selektive sidegevinster, eller når virksomheder har rimelig koncentrerede interesser inden for deres område. En stor virksomhed kan påtage sig omkostningerne ved politisk aktion uden sidegevinster, hvis den forventer at modtage så meget fra det kollektive resultat, at den er villig til at bære alle omkostningerne selv. Derfor er det mere sandsynligt, at brancher med få store virksomheder vil organisere sig politisk, end brancher med små virksomheder (Olson, 1965; Stigler, 1971). Da politisk mobilisering på alle politiske områder typisk involverer dem med de snævraste interesser, og producenter har mere fokuserede interesser end forbrugere, er producenter mere villige end forbrugere til at afsætte ressourcer til at påvirke offentlig politik.
- 3 Jeg forventede, at der ville være skævhed i udvælgelsen, fordi aktive virksomheder ville være mere villige til at deltage end passive. Det holdt stik et stykke af vejen, men det blev opvejet af en modsat tendens blandt passive virksomheder til at modtage mig som en kilde til information om aktiv socialpolitik. Nogle virksomheder, der var kendt som aktivistiske, afslog at mødes med mig på grund af tidspres. Man kan sige, at på grund af størrelsesforskellen burde man sammenligne en dansk virksomhed med en afdeling i Storbritannien. Det valgte jeg ikke at gøre, fordi jeg ønskede at bevare sammenligningen mellem de 500 største virksomheder i de to lande. De fleste britiske arbejdsgivere, jeg talte med, forsøgte dog at finde ud af, om nogle af virksomhedens afdelinger deltog i aktiveringsprogrammerne (i de tilfælde, hvor beslutningen om at deltage ikke var truffet på HR-niveau i virksomheden). I mange britiske virksomheder

- deltog kun en eller to afdelinger, så derfor kan de tal, der sammenligner Danmark og Storbritannien, om noget overdrive den britiske deltagelse i forhold til den danske.
- 4 De syv økonomiske hypoteser blev operationaliseret på følgende måde: Den gennemsnitlige lønudgift pr. arbejder fra Amadeus virksomhedsrapporter. En standard for kompetencemikset i en virksomhed var baseret på data leveret af virksomheden, der listede procentdelen af funktionærer, faglærte arbejdere og ufaglærte arbejdere i arbejdsstyrken. En rentabilitetsstandard taget fra Amadeus virksomhedsrapporterne afspejlede årets nettoprofit (efter skat) divideret med det samlede salg. Størrelse, målt som virksomhedens samlede afsætning, var udledt af Amadeus rapporter. En standard for faglig organisering var baseret på information fra virksomheden og operationaliseret som en dummyvariabel, der angav, om virksomheden havde fagforeninger. International handel var operationaliseret som den procentdel af den samlede afsætning, der kom fra eksport, og var udledt af data leveret af virksomheden. Det samme gælder for procentdelen af salg til den offentlige sektor. Den virksomhedsinterne institutionelle variabel var operationaliseret som antal ansatte i HR-afdelingen, som angivet af virksomheden. Variablen for medlemskab i en arbejdsgiverorganisation (hoved- eller brancheorganisation) var angivet af virksomheden. Læg mærke til, at virksomhederne meldte sig ind i disse organisationer, længe før aktiv socialpolitik kom på den politiske dagsorden, så grundlaget for medlemskabet er ikke disse politikker.
 - 5 Hypoteserne er testet ved brug af lineær regression. Regressionsanalyse var anvendeligt på grund af datas intervalskalakvalitet (Tabachnick & Fidell, 1989: 7-9). De mange timers interviews overbeviste mig om, at virksomhederne virkelig fordelte sig på en ordinal skala med intervalskalakvalitet.
 - 6 På 0,05-niveau med en T-værdi på 2: Med én person ekstra i HR-afdelingen steg deltagelsen med 0,003 enhed.
 - 7 Variablen for medlemskab af en forening var signifikant på 0,05-niveau og havde en T-værdi på -2,2: En stigning på én enhed i foreningsmedlemskab gav en nedgang på 1,2 enheder i deltagelse.

DEN AKTIVE SOCIALPOLITIK OG DE VISES STEN

En aktiv socialpolitik er de vises sten i en postindustrial tid – magien der lover, at vi kan få det hele. Denne tilgang til reformer af velfærdsstaten postulerer, at den kan afbøde social udstødning, samtidig med at den kan bidrage til postindustrial vækst. Langtidsledige får på en og samme tid mulighed for at genindtræde på arbejdsmarkedet og at bidrage til økonomisk ekspansion.

Det har i denne fremstilling været tesen, at den danske udgave og implementering af denne magi har klaret sig bedre end den britiske. Sammenlignet med Storbritannien har Danmark langt mere helstøbt kombineret en socialpolitik rettet mod de svageste med bestræbelser på at imødekomme virksomhedernes behov. Danske virksomheder har derfor i højere grad set reformerne som bidrag til deres økonomiske udvikling, ligesom de har været hurtigere til at springe på reformvognen, fordi deres organisationer har været bedre end de britiske til at fokusere på de videre sociale og økonomiske fordele.

Med udgangspunkt i disse forskelle er det muligt at skitsere nogle implikationer for bestræbelser på at reformere velfærdsstaten, både når det drejer sig om arbejdsgivernes lyst til at deltage aktivt, og når man fokuserer på behovene for de socialt udstødte. Arbejdsgivernes deltagelse er altafgørende for hele projektet, men de går kun ind i det under bestemte forudsætninger. Derfor er det væsentligt at forstå, hvorfor og hvornår de deltager. Arbejdsgivernes villighed til at implementere programmerne afspejler, hvor godt projekterne forbedrer de udstødtes kvalifikationer og dermed opfylder virksomhedernes økonomiske behov.

Man kan dog frygte, at magien forsvinder som dug for solen. De økonomiske, sociale og politiske barrierer er enorme, mens omfanget af reformerne er begrænset. I det følgende vil jeg drøfte grænserne for den aktive socialpolitik's succes, dvs. råderummet for politiske initiativer, der på en og samme tid skal rejustere den økonomiske politik, integrere socialt udstødte

og revitalisere velfærdsstatens legitimitet uden at sætte den offentlige styringskapacitet over styr.

For det første kan krisetendenser, der hænger sammen med den sene industrielle kapitalisme, måske overskygge enhver form for korrektion, der følger af en aktiv socialpolitik. Selv om diverse tiltag måske kan opkvalificere arbejdskraften, formindske presset på de offentlige udgifter og finansiere uproduktive stillinger i virksomhederne samt udvide forbrugernes efterspørgsel i kraft af de arbejdsløses stigende indtægter, kan sådanne mindre tiltag drukne i større økonomiske bølgeskulp. Den aktive socialpolitik blev valgt som den nye velfærdsreform, blandt andet fordi andre politiske tiltag blev anset for at være uhensigtsmæssige på grund af de begrænsninger, der blev rejst af en globaliseret økonomi og de finansielle muligheder for at føre en velfærds politik.

For det andet bør det fremhæves, at tilhængerne af en aktiv socialpolitik normalt negligerer nul-sumskonflikterne mellem sociale rettigheder og de arbejdsløses ønsker om at blive aktiveret. Fortalere for en aktiv socialpolitik hævder, at de kan tilbyde genansættelse for de udstødte uden dermed at krænke deres sociale rettigheder. Ikke desto mindre underspiller disse beslutningstagere i deres euforiske skildring af mulighederne og pligterne for de arbejdsløse tit afstanden mellem deres egne og de arbejdsløses visioner. Mange arbejdsløse oplever reelle fysiske, mentale eller sociale barrierer for deres genindtræden på arbejdsmarkedet, og man kan filosofere over, hvordan det vil gå dem, der enten på grund af manglende vilje eller evne er ude af stand til at tage skridtet ind på arbejdsmarkedet.

Endelig kan det bemærkes, at tilhængerne af aktive arbejdsmarkedstiltag opfatter disse eksperimenter som en mekanisme, der kan forøge velfærdsstatens politiske legitimitet. Dermed rejses spørgsmålet om det politiske spillerum for radikale politiske reformer. Til en vis grad, og først og fremmest i Danmark, synes der også at være tale om afvigelser fra status quo. Som sammenligningen mellem Storbritannien og Danmark viser, medfører de historiske bindinger også, at der er stor forskel på de nationale og lokale muligheder for at bryde med fortiden. Stiafhængigheden indebærer betydelige nationale og lokale variationer i forsøgene på at bryde med fortiden. Privatisering er måske ikke den altforløsende kur, som nogle drømmer om, især fordi overførelsen af ansvaret for de arbejdsløse til den private sektor kan undergrave det offentliges styringsmuligheder.

VELFÆRDSREFORMER OG ØKONOMISK UDVIKLING

Den eksperimenterende aktive socialpolitik rejser kritiske spørgsmål om, hvorledes der kan skabes social sikkerhed i en fremtidig kapitalistisk udvikling. De danske projekter er blevet tilrettelagt med henblik på at udvikle en velfærdsstrategi, der søger at løse nogle af konflikterne mellem postindustrielle krav og social sikkerhed.

I en vis udstrækning har denne politik bidraget til den danske økonomis tilpasning til den postindustrielle produktions krav, dels ved at skabe en kompetenceudvikling, dels ved at trække ledig arbejdskraft tilbage på arbejdsmarkedet. Jobrotation gør det muligt for virksomhederne at udvikle kompetencerne for deres egne ufaglærte medarbejdere, samtidig med at de tilbyder de langtidsarbejdsløse jobberfaringer. Projekterne har medført en større lønspredning i dansk økonomi og dermed øget beskæftigelsen i kraft af de kunstigt skabte lavtlønsjob. Projekterne rummer dernæst potentialet til at gøre virksomhederne endnu mere produktive, samtidig med at de kan aflaste dem for nogle af velfærdsstatens byrder. Således søger man på mikroniveau at identificere særlige arbejdsopgaver, hvor det er vanskeligt at øge produktiviteten, og at tilbyde disse til personer i beskyttede job. På Grundfos udfører fx personer i beskyttede job monteringsarbejde, hvilket er gjort muligt af en statsstøtte, der har halveret virksomhedernes lønudgifter.

På lang sigt kan den danske politik måske endda føre til lavere sociale udgifter, selv om aktiveringsprojekterne indtil videre har været ganske dyre. Hvis kommunerne og virksomhederne i fællesskab kan skabe og finansiere job for mennesker med nedsat arbejdsevne, vinder alle parter. Omkostningerne ved statens sociale støtteordninger formindskes, virksomhedernes skatter falder, og de får forøget deres arbejdsstyrke til nedsat pris. På denne måde får man mange vindere, både de hidtil ledige, der får et job, de offentlige kasser, hvis udgifter mindskes, og firmaerne, der får økonomisk støtte til at opretholde ellers urentable job. Projekterne imødekommer dermed et reelt økonomisk behov for virksomhederne, samtidig med at de reducerer den offentlige sektors omkostninger, da udgifterne til de støttede job er mindre end de samfundsmæssige gevinster.

Det ser ud til, at Danmark har haft succes med denne strategi, især fordi udgangspunktet for overgangen til en postindustriell økonomi har været godt på grund af landets fleksible fremstillingsprocesser og korte produktionsserier (Schwartz, 2001a). Sammenlignet hermed har engelske virksomheder

være mindre gode til at skifte til post-industriell produktion. Det danske arbejdsmarkeds fleksible ansættelses- og afskedigelsesregler passer godt til den nye æras krav om større jobmobilitet. Fordi sociale ydelser ikke betales af virksomhederne, kan arbejderne bedre klare at blive fyret. Permanent eller lang ansættelse har været normen i mange patriarkalsk ledede virksomheder, der traditionelt sørgede for sine medarbejdere. Indførelsen af beskyttede job kan således i en vis forstand siges at være udtryk for, at det offentlige giver tilskud til opretholdelsen af en ældre tids virksomhedspraksis, hvorefter man drager omsorg for sine egne ældre medarbejdere.

Ud fra et andet perspektiv kan den længevarende økonomiske effekt af projekterne måske siges at være begrænset. Den aktive beskæftigelsesindsats blev introduceret i 1990'erne på et tidspunkt, hvor de nationale økonomier i Storbritannien og Danmark, ligesom det også var tilfældet i USA, tilsyneladende var mere robuste end i 1970'erne og 1980'erne, og måske også mere robuste end de ser ud til at blive i det første tiår af det 21. århundrede. En succes under en højkonjunktur videreføres ikke automatisk under en lavkonjunktur. Spørgsmålet er, om de hidtidige succeshistorier først og fremmest er et resultat af den førte social- og arbejdsmarkedspolitik, herunder af aktiveringspolitikken, eller om de snarere har afspejlet økonomisk gode tider.

Ydermere vil de bestræbelser, virksomhederne tager i anvendelse for at indfri ambitionerne om at integrere ledige, ofte være i modstrid med andre tiltag for at forbedre produktiviteten og den daglige arbejdsgang for de ansatte. Danske virksomheder har haft problemer med at forene ansættelsen af mennesker med nedsat arbejdsevne med lanceringen af nye tiltag, der sigter på at opkvalificere deres egne medarbejdere og at gøre dem mere fleksible og produktive. Initiativer, der sigter mod at placere lommer af en mindre produktiv arbejdsmarkedsstyrke i virksomhederne, vil i sidste instans kunne underminere produktiviteten, og de kan komme i konflikt med projekter, der har til formål at skabe selvstyrende arbejdsgrupper.

I et videre perspektiv er spørgsmålet, om disse tiltag kan imødegå de generelle krisetendenser i de postindustrielle samfund. Brenner (2001) hævder således, at økonomiske sygdomstegn gennem det sidste kvarte århundrede er et udtryk for faldende profitratier og en stigende ledighed, som skyldes globaliseringen og den teknologiske omstilling i industrierhvervene. I en desperat kamp for at forblive konkurrencedygtige har virksomhederne forsøgt at genoprette overskudsandelen på bekostning af deres ansatte og deres konkurrenter på det globale marked. For at slanke virksomheden

har de skilt sig af med stadig flere uproduktive ansatte. *Lean and mean* var 1990'ernes slagord – både i og uden for kantinerne. Erhvervslivets angreb på den britiske arbejderbevægelse såvel som den mere moderate danske decentralisering af forhandlingerne på arbejdsmarkedet kan anskues i dette lys.

Det økonomiske opsving kan stort set henføres til de magiske formuer, der er et resultat af bolig- og aktiebobler, og som har øget efterspørgsel efter forbrugsgoder. Som vi har set det i Tyskland, Japan og USA, rummer sådanne bobler dog tidsindstillede bomber, der går af, når den næste troldmand kommer på scenen med staven i hånden. Set i dette perspektiv har den aktive socialpolitik kun små muligheder for at imødegå de avancerede kapitalistiske økonomiers fundamentale svagheder.

VELFÆRDSREFORMER OG SOCIAL INTEGRATION

Man kan også rejse spørgsmålet om, hvorvidt de aktive socialpolitiske reformer vil være i stand til at styre uden om faldgruberne i den danske velfærdsstat, f.eks. risikoen for at en del af arbejdsstyrken holdes ude af arbejdsmarkedet, tendensen til en stigende vækst i den offentlige sektor og en begrænset vækst på lavtlønsområderne. Den aktive danske socialpolitik rummer angiveligt løftet om at undgå faldgruberne. Den anfægter eksplicit de tiltag, der holder dele af arbejdsstyrken ude af arbejdsmarkedet. De nye job skabes i den private sektor, og dermed brydes der med den traditionelle skandinaviske jobskabelse i den offentlige sektor. De beskyttede og støttede job har skabt en ny gruppe lavtlønnede job i Danmark, og det er da også en af grundene til, at de danske fagforeninger med visse forbehold har støttet projekterne. Fortalere for projekterne har søgt at imødegå foreningernes bekymringer ved at udforme detaljerede retningslinjer, som skal sikre, at støttede job ikke undergraver den traditionelle beskæftigelse. Kun mennesker med nedsat arbejdsevne kan ansættes i disse stillinger. Mens nogle lande tildeler de lavest kvalificerede stillinger ud fra kriterier som race, køn eller færdigheder, forsøger danskerne således at fordele disse stillinger på grundlag af, hvad mennesker kan magte.

De aktive socialprojekter kan dog skabe nye faldgruber. Nogle kritikere er bekymrede for, at for mange skubbes ind i de nye job, selv om mange af dem ville være blevet ansat under alle omstændigheder. Andre er foruroligede, fordi disse stillinger fører til en stigmatisering, der yderligere marginali-

serer mennesker med få kompetencer. Hohnen (2001) har fundet ud af, at beskyttede job ofte er stillinger, der ikke forudsætter en speciel kompetence, men at de beskæftigede ofte har en kompetencegivende uddannelse, selv om de har nedsat arbejdsevne på grund af fysiske skavanker. Mennesker kan i denne situation føle sig ydmyget på grund af den individualiserede stigmatisering og vil måske på grund af usikkerheden om deres job ironisk nok arbejde hårdere og længere, end der stilles krav om. Endelig er aktivering blevet meget omkostningstung og rejser dermed spørgsmålet om, hvorvidt midlerne kunne være blevet bedre brugt på andre måder (Westergaard-Nielsen, 2001).

Det er næppe rimeligt at forvente, at aktiveringspolitikken kan løse alle Europas sociale onder, når man tager i betragtning, hvilke formidable målkonflikter projekterne rummer, og hvor vanskeligt det er at løse de problemer, som skabes af social udstødning (Jørgensen, 2000). Spørgsmålet er også, om tiltagene kan fungere i stærkt klassesdelte samfund. Klasseforskelle er afgjort mere udtalte i Storbritannien end i Danmark, og den manglende forbedring af vilkårene for pjalteproletariatet i den britiske arbejderklasse kan indgå i en negativ spiral: På den ene side kan dybt rodfæstede og klassebaserede forhold have betydning for den manglende styrkelse af kvalifikationerne i de nederste samfundslag. På den anden side kan de fejlslagne forsøg på at øge arbejdskraftens kvalifikationer bidrage til den fortsatte forarmelse og isolation af denne fortabte klasse.

Projekterne kan måske få en effekt i Danmark, fordi den danske klasseopdeling har været mindre skarp end i mange andre europæiske lande og endda er blevet svækket med fremvæksten af funktionær-samfundet. Danmark er således et af de få lande, hvor den økonomiske ulighed målt ved gini-koefficienten ikke er øget i de senere år. Det udelukker imidlertid ikke klasser fra det danske samfund. Og som min ven Elisabeth Møller engang ironisk bemærkede: „I Danmark er der ingen klasser – kun sociale grupper“. Opdelinger og modsætningsforhold spiller ikke desto mindre en rolle også i Danmark. Men i modsætning til fx USA, hvor skillelinjen går mellem rige og fattige, og Tyskland, hvor vandene deles mellem beskæftigede og ledige, går skellet i Danmark mellem de ansatte i henholdsvis den offentlige og den private sektor. Medarbejderne i privatejede fremstillingsvirksomheder, der ofte er mænd, har således helt andre interesser end de offentligt ansatte i servicesektoren, som ofte er kvinder.

Danmark står over for formidable opgaver i bestræbelsen på at integrere sine indvandrere. I 1990'erne, da beskæftigelsesraten var relativ høj, var

den mest iøjnefaldende klassekløft forskellen i beskæftigelse mellem de såkaldte nydanskere – både indvandrere og andengenerationsindvandrere – og resten af samfundet. Beskæftigelsesraten for nydanskere var meget lav, og i modsætning til forholdene i USA, hvor immigranter ofte opfattes som særligt kvalificerede, har det været vanskeligt for selv højtuddannede immigranter at komme ind på det danske arbejdsmarked.

Man kan også rejse spørgsmålet, om disse projekter i sidste ende kan forandre vilkårene for den tungeste ende blandt de arbejdsløse, og om de måske snarere vil medføre, at de socialt udstødte bliver yderligere marginaliserede. I en vis udstrækning har både britiske og danske beslutningstagere søgt at opnå succes ved at redefinere projekternes målgrupper. I overensstemmelse med den socialdemokratiske velfærdsstatstradition har man i Danmark udvidet projekterne til at omfatte alle typer af ledige. Og fordi den nye aktive socialpolitik potentielt kan omfatte enhver, der er ledig, kan virksomhederne benytte de aktiverede som normal arbejdskraft. Bestræbelserne på at ændre på sammensætningen af de aktiverede er således i god overensstemmelse med en liberal velfærdsstatsfilosofi om at lade sociale indgreb ske i overensstemmelse med markedets behov. I Storbritannien er virksomhederne mest tilbøjelige til at ansætte aktiverede, der er klar til at bestride et job, eller som i almindelighed har de samme evner som resten af de beskæftigede på arbejdsmarkedet. Men hvis en succesrig deltagelse i aktiveringsprojekter forudsætter, at man allerede er på arbejdsmarkedet eller er fuldt ud klar til at deltage i det, kan man overveje, hvor omfattende projektet egentlig er, og hvor velegnet det er til at løse problemerne for de virkelig svage grupper. Spørgsmålet er, om nationalstaterne kan iværksætte velfærdsreformer, der fundamentalt rokker ved magtfordelingen mellem klasserne, og som genintegrerer de socialt udstødte, eller om der blot skabes nye arenaer, hvori klassekonflikterne i de postindustrielle kapitalistiske samfund kan udspilles?

VELFÆRDSREFORMER OG POLITISK LEGITIMITET

Afslutningsvis skal det bemærkes, at den aktive socialpolitik er blevet sat på dagsordenen på grund af politiske bestræbelser for at genoprette velfærdsstatens legitimitet, og som en del af en mere omfattende anvendelse af privatiseringstiltag, der overalt i den vestlige verden har flyttet grænserne mellem den offentlige og den private sektor. Selv om privatisering historisk

set har været en konservativ mærkesag, har helt andre dele af det politiske spektrum gennem de senere år efterspurgt inddragelse af den private sektor i implementeringen af socialpolitikken (Ploug & Søndergaard, 1999; Fridberg, 1997; Campbell & Pedersen, 2001). I en dansk sammenhæng er privatisering et ret dramatisk brud med den ellers overvældende tiltro til den skandinaviske velfærdsstat. Dette eksperiment rejser derfor en række spørgsmål om potentialer og grænser for reformer, der afviger stærkt fra status quo.

I en vis udstrækning har eksperimentet i form af en delvis privatisering af velfærdsstaten skabt gunstige resultater. I Danmark har 80 pct. af de aktiverede været glade for deres individuelle aktiveringsplaner, og oplæring i de private virksomheder har vist sig at være mere udbytterig end uddannelse og træning i offentligt regi (Madsen, 2000). Den danske aktive socialpolitik viser således, at ret afgørende brud med status quo kan få et lykkeligt udfald.

Det aktive socialpolitiske projekt rummer dog en række politiske konfliktpotentialer og indbyggede selvmodsigelser. En grundlæggende ambition med denne fremstilling har været at vise, at politiske projekter kan implementeres på vidt forskellig måde i forskellige sammenhænge, men implementeringsproblematikken understreger dog et potentielt problem, nemlig at der nødvendigvis vil blive skabt yderligere regionale variationer, når man inddrager private aktører, der har vidt forskellige evner og interesser (Jørgensen, 2000). Ikke blot har den aktive socialpolitik haft vidt forskellige succesrater i Danmark og England, der har også været betydelige regionale forskelle i begge lande. Mens dele af den private sektor i Storbritannien har været bedre til at skabe aktiveringsbeskæftigelse end den offentlige sektor, har andre dele af den private sektor ikke kunnet skabe resultater. Nogle arbejdsgivere bestræber sig på at finde job til de langtidsledige, mens andre er af den opfattelse, at selve ideen falder totalt uden for, hvad der er muligt og af interesse for dem. Projekterne fungerer bedre i nogle lokalsamfund end i andre på grund af forskelle i ressourcer, engagement og i de strategier, som tages i brug af kommuner, arbejdsgivere, fagforeninger og lokale ildsjæle (Haahr & Winter, 1996; Damgaard, 2000).

I sammenhæng med den ret vidtrækkende udlægning af ansvar og kontrol til den private sektor rejser de regionale variationer spørgsmålet om, hvad projekterne indebærer for statens styringskapacitet. Vil den stigende privatisering således få konsekvenser for magtfordelingen og den demokratiske kontrol i velfærdssamfundet? (Ploug & Søndergaard, 1999; Fridberg, 1997).

Bestræbelserne på at skabe effektivitetsforbedringer i kraft af eksperimenterne med individuelle planer og implementering på markedsvilkår kan måske føre til større uligheder og social disharmoni.

Der er dernæst en indbygget fare for, at succeskravene kan føre til en målforskydning. Selv om politiske nødvendigheder altid kan føre til, at man fraviger den oprindelige politiske hensigt, kan det se ud, som om det især kan ske, når man inddrager private aktører, som ikke er underkastet de samme krav om målopfyldelse som den offentlige sektor. Projekternes grundlæggende ambitioner om at skabe muligheder for de arbejdsløse kan blive erstattet af helt andre overvejelser, og arbejdsgivernes behov og ønsker kan få forrang for det udbytte, de aktiverede kunne have fået. Endelig kan projekternes politiske legitimitet blive undergravet, hvis projekterne gør det muligt for virksomhederne at benytte offentlig støtte til at ansætte mennesker, som de ville have ansat under alle omstændigheder.

I en mere grundlæggende forstand er der en indbygget konflikt i forsøget på at inddrage private profitmaksimerende virksomheder i den fordelingsmæssige udligning, der er velfærdsstatens hjerteblod. I den udstrækning den aktive socialpolitik benyttes til et angreb på fagforeningernes magt og rettigheder – fx ved at erstatte normale job med lavtlønsstillinger – kan projekterne medføre sociale konflikter frem for at medvirke til deres opblødning. Ideen om sociale partnerskaber kan dermed i sidste og værste instans blive beskyldt for blot at være et forsøg på at tilsløre helt reelle konflikter mellem arbejdsgivere og arbejdere, beskæftigede og ledige, og begunstigede og forfordelte (Sutherland & Rainbird, 2000).

LITTERATUR

- Abrahamson, Peter (1998). „Efter velfærdsstaten: Ret og pligt til aktivering“. *Nordisk Sosialt Arbeid*, 3, 18:133-142.
- Akademikernes Centralorganisation (2000). *Rapport om Akademikernes Erfaringer med IT-Forløb*. København: Akademikernes Centralorganisation.
- Alestalo, Matti & Stein Kuhnle (1987). „The Scandinavian Route: Economic, Social, and Political Developments in Denmark, Finland, Norway, and Sweden“, i Robert Erikson et al. (eds.). *The Scandinavian Model*. Armonk, NY: M.E. Sharpe.
- Alestalo, Matti & Hannu Uusitalo (1992). „Social Expenditure: A Decompositional Approach“, i Jon Eivind Kolberg (ed.). *The Study of Welfare State Regimes*. Armonk, NY: M.E. Sharpe.
- Arbejdsmarkedsstyrelsen (2000a). *AF mål og rammer*. København: Arbejdsmarkedsstyrelsen.
- Arbejdsmarkedsstyrelsen (2000b). *Midtvejsstatus for handlingsplan til fremme af privat jobtræning*. København: Arbejdsmarkedsstyrelsen.
- Arbejdsmarkedsstyrelsen (uden dato). *Benchmarking af privat jobtræning*. København: Arbejdsmarkedsstyrelsen.
- Arbejdsministeriet (1996). *The Danish Labour Market Model*. København: Arbejdsministeriet.
- Arbejdsministeriet (1997). *Adult Vocational Training*. København: Arbejdsministeriet.
- Arbejdsministeriet (1998). *Videreførelse af den aktive arbejdsmarkedspolitik*. København: Arbejdsministeriet.
- Arbejdsministeriet (1999). *Danmarks Nationale Handlingsplan for Beskæftigelse 1999*. København: Arbejdsministeriet.
- Arbejdsministeriet & Finansministeriet (1996). „Labour Market Policy in Transition“. Maj.
- Arbejdsministeriet & Socialministeriet (1995). *Rapport fra udvalget om skånejobs*. København: Arbejdsministeriet.
- Bach, Hans & Anne-Birte Kylling (1997). *New Partnership for Social Cohesion: the Danish Partnership Concept*. København: Socialforskningsinstituttet.
- Baldwin, Peter (1990). *The Politics of Social Solidarity*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Barnett, Antony (1998). „Is Labour's love-in with the CBI over?“ *The Observer*, May 31:4.
- Bell, Brian, Richard Blundell & John van Reenen (1999). *International Tax and Public Finance*, 6:339-360.
- Benner, Mats & Torben Bundgaard Vad (2001). „Sweden and Denmark Defending the Welfare State“, i Fritz Scharpf & Vivien Schmidt (eds.). *Welfare and Work in the Open Economy – Volume II: Diverse Responses to Common Challenges in Twelve Countries*. Oxford: Oxford University Press.
- Berger, Suzanne (1981). „Regime and Interest Representation“, pp. 83-101 in Suzanne Berger (ed.). *Organizing Interests in Western Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Berger, Suzanne & Ronald Dore (eds.) (1996). *National Adversity and Global Capitalism*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Best, Michael (1990). *The New Competition*. Cambridge: Harvard University Press.

- Bille, Lars (1998). *Dansk partipolitik 1987-1998*. København: DJØF Forlag.
- Blyth, Mark (2001). „The Transformation of the Swedish Model“. *World Politics*, 54:1-26.
- Bolger, Andrew (1997). „CBI to endorse scheme for jobless“. *Financial Times*, October 9:11.
- Bonoli, Giuliano & Hedva Sarfati (2002). „Conclusions: The Policy Implications of a Changing Labour Market-Social Protection Relationship“, in Giuliano Bonoli & Hedva Sarfati (eds.). *Labour Market and Social Reforms in International Perspective*. Burlington, VT: Ashgate.
- Bowman, John (1985). „The Politics of the Market: Economic Competition and the Organization of Capitalists“. *Political Power and Social Theory*, 5:35-88.
- Bradley, David (2001). *The Political Economy of Employment Performance: Testing the Deregulation Thesis*. Chapel Hill: University of North Carolina, doctoral dissertation.
- Brenner, Robert (2001). „The world economy at the turn of the millennium toward boom or crisis?“. *Review of International Political Economy*, 8, 1:6-44.
- Brown, Gordon (2000). „Why the party still needs its soul“. *New Statesman*, February 28.
- Burgoon, Brian (2001). „Globalization and welfare compensation: disentangling the ties that bind“. *International Organization*, 55, 3:509-551.
- Burris, Val (1987). „The Political Partisanship of American Business“. *American Sociological Review*, 52:732-744.
- Cable, Vincent (1991). „The Diminished Nation-State: A Study in the Loss of Economic Power“. *Daedalus*, 124, 2:23-53.
- Cameron, David (1978). „The Expansion of the Public Economy“. *American Political Science Review*, 72, 4:1243-1261.
- Campbell, John & Ove Kaj Pedersen (2001). *The Rise of Neoliberalism and Institutional Analysis*. Princeton: Princeton University Press.
- Campbell, John & Leon Lindberg (1990). „Property Rights and the Organization of Economic Activity by the State“. *American Sociological Review*, 55:634-647.
- Carey, Sonia (2000). „The organisation of the training function in large firms“, in Helen Rainbird (ed). *Training in the Workplace*. New York: St. Martin's Press.
- Castles, Francis (1978). *The Social Democratic Image of Society*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Castles, Francis (1993). *Families of Nations*. Brookfield: Dartmouth Press.
- Child, John (1972). „Organization structure, environment and performance: The role of strategic choice“. *Sociology*, 6:1-22.
- Christiansen, Peter Munk (1997). „Er det nødvendigt både at styre og ro – og er det overhovedet godt?“, i Torben Fridberg (red.). *Hvem løser opgaverne i fremtidens velfærdssamfund?* København: Socialforskningsinstituttet. Publikation 97:11.
- Christiansen, Peter Munk (1999). „Det fælles bedste?“, pp. 247-266 i Jørgen Goul Andersen, Peter Munk Christiansen, Torben Beck Jørgensen, Lise Togeby & Signild Vallgård (red). *Den demokratiske udfordring*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Christiansen, Peter Munk, Birgit Møller & Lise Togeby (2001). *Den danske elite*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Christiansen, Peter Munk & Hilmar Rommetvedt (1999). „From Corporatism to Lobbyism?“. *Scandinavian Political Studies* 22, 3:195-220.

- Christiansen, Peter Munk & Asbjørn Sonne Nørgaard (2003). *Faste forhold – flygtige forbindelser. Stat og interesseorganisationer i Danmark i det 20. århundrede*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Christiansen, Peter Munk, Asbjørn Sonne Nørgaard & Niels Chr. Sidenius (2004). *Hvem skriver lovene? Interesseorganisationer og politiske beslutninger*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Christoffersen, Mogens Nygaard (1996). *Opvækst og arbejdsløshed*. København: Socialforskningsinstituttet.
- Clasen, Jochen (1998). „Unemployment Insurance and Varieties of Capitalism“. Paper presented at the Varieties of Welfare Capitalism in Europe, North America and Japan Conference at the MPIfG Cologne, Germany (June 11-13).
- Clement, Barrie (1997). „Firms threaten jobs boycott in protest over minimum wage“. *The Independent*, 15.10., p. 23.
- Coates, Andrew (2000). „Labour devalued“. *New Statesman*, 06.03.
- Coates, David (1999). „Models of Capitalism in the New World Order“. *Political Studies*, XLVII: 643-660.
- Coates, David (2000). „The New Political Economy of Post-War Britain“, pp. 157-184 i C. Leys (ed.). *British Politics Today*. Cambridge: Polity Press.
- Coates, David (2001). „The New Political Economy of Postwar Britain“, upubliceret paper.
- Coen, David (1997). „The Evolution of the Large Firm as a Political Actor in the European Union“. *Journal of European Public Policy*, 4, 1:91-108.
- Coen, David & Charles Danreuther (2002). „When Size Matters. Europeanisation of Large and SME Business Government Relations“. *Politique européenne*, 7:116-137.
- Coleman, William (1988). *Business and Politics*. Toronto: University of Toronto Press.
- Commission of the European Communities (1999). „Employment Package I: Commission adopts draft report on Member States employment policies“. *RAPID* (september).
- Confederation for British Industry (2001a). „Issue Statements: New Deal for the Unemployed“. (opdateret 23.03) <http://www.cbi.org.uk>.
- Confederation for British Industry (2001b). *Manifesto* (On 2001 election).
- Confederation for British Industry and Trades Union Congress (2001). *The UK productivity challenge*. www.tuc.org.uk/economy/tuc-3928-fo.cfm.
- Cooper, Yvette (1999). „Poverty: well done, but can do better“. *New Statesman*, 03.05.
- Cox, Robert Henry (1997). „The Consequences of Welfare Retrenchment in Denmark“. *Politics & Society*, 25:303-326.
- Crepaz, Markus (1992). „Corporatism in Decline?“ *Comparative Political Studies*, 25:139-168.
- Cronin, James (2000). „Convergence by Conviction: Politics and Economics in the Emergence of the ‘Anglo-American Model’“. *Journal of Social History*, XXXIII:781-804.
- Crouch, Colin (1990). „Trade Unionism in the Exposed Sector“, pp. 68-91 i Renato Brunetta & Carlo Dell’Arlinga (eds.). *Labor Relations and Economic Performance*. New York: New York University Press.
- Crouch, Colin (1993). *Industrial relations and European state traditions*. New York: Oxford University Press.
- Crouch, Colin, David Finegold & Mari Sako (eds.) (1999). *Are Skills the Answer?* New York: Oxford University Press.

- Culpepper, Pepper (1999). „Individual Choice, Collective Action, and the Problem of Training Reform“, i Pepper Culpepper & David Finegold (eds.). *The German Skills Machine*. New York: Berghahn Books.
- Damgaard, Bodil (2000). *Kommunerne, virksomhederne og den aktive socialpolitik*. København: Socialforskningsinstituttet 00:12.
- Damgaard, Erik & Palle Svensson (1989). „Who Governs? Parties and policies in Denmark“. *European Journal of Political Research*, 17:731-745.
- Dansk Arbejdsgiverforening (1997). „Fynske kommuner skaber flest skånejob“. *Agenda*, 16:8. København: Dansk Arbejdsgiverforening.
- Dansk Arbejdsgiverforening (1998a). *Få indflydelse på arbejdsmarkedspolitikken i dit lokalområde – bliv arbejdsgiverrepræsentant i det lokale arbejdsmarkedsråd*. København: Dansk Arbejdsgiverforening.
- Dansk Arbejdsgiverforening (1998b). „Høj vækst i privat efteruddannelse“. *Agenda*, 6:1-5. København: Dansk Arbejdsgiverforening.
- Dansk Arbejdsgiverforening (1998c). „Privat jobtræning klart mest effektiv“. *Agenda*, december, 22:7. København: Dansk Arbejdsgiverforening.
- Dansk Arbejdsgiverforening (1999). „Kommunerne stopper brug af AMU-kurser“. *Agenda*, 9:3 København: Dansk Arbejdsgiverforening.
- Dansk Arbejdsgiverforening (2000a). *Arbejdsmarkedsrapport*. København: Dansk Arbejdsgiverforening.
- Dansk Arbejdsgiverforening (2000b). „Kommuner giver fleksjob til mange unge“. *Agenda*, 5:6. København: Dansk Arbejdsgiverforening.
- Dansk Arbejdsgiverforening (2000c). „Myndigheder informerer for dårligt“. *Agenda*, 16. København: Dansk Arbejdsgiverforening.
- Dansk Arbejdsgiverforening (2001a). „Kommunerne bruger ikke effektiv aktivering“. *Agenda*, 16:5 København: Dansk Arbejdsgiverforening.
- Dansk Arbejdsgiverforening (2001b). „Ledige formidles ikke til ledige job“. *Agenda*, 16:8. København: Dansk Arbejdsgiverforening.
- Dansk Arbejdsgiverforening (2002a). „Kontanthjælpsmodtagere dropper jobsøgning“. *Agenda*, 17:1. København: Dansk Arbejdsgiverforening.
- Dansk Arbejdsgiverforening (2002b). „Virksomheder kan nemmere få arbejdskraft“. *Agenda*, 17:6. København: Dansk Arbejdsgiverforening.
- Deloitte & Touche (1999). „The Employment Service: Proposal to Provide a Mechanism to Control the Demand for the Large Organisation Unit’s Services“. Upubliceret paper (januar).
- Denny, Charlotte (1999). „Private firms fail New Deal“. *The Guardian*, 17.05.
- Department for Education and Employment (1998). „Employer coalitions to advise and promote New Deal-Smith“. *M2 Presswire*, 22.05.
- Department for Education and Employment (1999). *United Kingdom Employment Action Plan*. DFEE.
- Department for Education and Employment (2000). „Learning and Training at Work 1999“. *Research Brief* 202 (maj).
- DiMaggio, Paul & Walter Powell (1991). „Introduction“, in Walter Powell & Paul DiMaggio (eds.). *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: The University of Chicago Press.

- Duckers, John (1998). „Recession will Kill Jobless Deal – Industry Chiefs“. *Birmingham Post*, 28.02., p. 15.
- Due, Jesper, Jørgen Steen Madsen, Carsten Strøby Jensen & Lars Kjerulf Petersen (1994). *The Survival of the Danish Model*. København: DJØF Forlag.
- Economist Staff (1993). „Business Lobbies: Reversal of Fortune“. *The Economist*, 328, 7827:57.
- Economist Staff (1999). „Britain: Revolting“. *The Economist*, 353, 8144:59.
- Economist Staff (2000). „No big deal“. *The Economist*, 02.12.
- Eironline (2001). „DA and LO make joint proposal on labour market activation reform“. 28.08.
- Eironline (2002a). „Low-wage workers and the ‘working poor‘“. August.
- Eironline (2002b). „Social partner involvement in the 2002 NAP“. 21.06.
- Eironline (1999). „Social Democrats propose obligatory supplementary training funds“ (juni).
- Eironline (1998a). „Third reform of labour market policy is underway“. 28.09.
- Eironline (1998b). „Tripartite agreement reached on content of new labour market reform“. 28.10.
- Esping-Andersen, Gösta (1990). *Three Worlds of Welfare Capitalism*. London: Polity Press.
- Esping-Andersen, Gösta (1996). *Welfare States in Transition*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Estevez-Abe, Margarita, Torben Iversen & David Soskice (2001). „Social Protection and the Formation of Skills“, i Peter A. Hall & David Soskice (eds.). *Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. New York: Oxford University Press.
- European Information Service (1997). „Training: Three Initiatives to Improve Continuing Training“. *European Report*. 03.05.
- Ferrera, Maurizio, Anton Hemerijck & Martin Rhodes (2000). *The Future of Social Europe*. Report for the Portuguese Presidency of the European Union.
- Finansministeriet (1986). *Finansredøgørelsen 1987*. København: Finansministeriet.
- Finn, Dan (2000). „From full employment to employability: a new deal for Britain’s unemployed?“ *International Journal of Manpower*, 21, 5:384-399.
- Fligstein, Neil (1990). *The Transformation of Corporate Control*. Cambridge: Harvard University Press.
- Fraser, Neil (1999). „How strong is the case for targeting active labour market policies?“ *International Journal of Manpower*, 20:151-164.
- Fridberg, Torben (1997). „Hvem løser de sociale opgaver?“ i Torben Fridberg (red.). *Hvem løser opgaverne i fremtidens velfærdssamfund?* København: Socialforskningsinstituttet 97:11.
- Friis, Henning (1969). „Issues in Social Security Policies in Denmark“, i Shirley Jenkins (ed.). *Social Security in International Perspective*. New York: Columbia University Press.
- Furner, Mary & Barry Supple (eds.) (1990). *The State and Economic Knowledge: The American and British Experiences*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Galenson, Walter (1952). *The Danish System of Labor Relations*. Cambridge: Harvard University Press.
- Garrett, Geoffrey (1998). *Partisan Politics in the Global Economy*. New York: Cambridge University Press.

- Geyer, Robert & Beverly Springer (1998). „EU Social Policy After Maastricht“, pp. 207-223 i Pierre-Henri Laurent & Marc Maresceau (eds.). *The State of the European Union*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.
- Giddens, Anthony (1998). *The Third Way*. Cambridge: Polity Press.
- Gilbert, Neil (1992). „From Entitlements to Incentives: the Changing Philosophy of Social Protection“. *International Social Security Review*, 45, 3:5-17.
- Gill, Colin, Herman Knudsen & Jens Lind (1998). „Are there cracks in the Danish model of industrial relations?“ *Industrial Relations Journal*, 29:30.
- Goodin, Robert (2001). „Work and Welfare: Towards a Post-productivist Welfare Regime“. *British Journal of Political Science*, 31:13-39.
- Goodin, Robert & Martin Rein (2001). „Regimes on pillars“. *Public Administration*, 79, 4:769-801.
- Gordon, Colin (1991). „New Deal, Old Deck: Business and the Origins of Social Security“. *Politics and Society*, 19, 2:165-207.
- Goul Andersen, Jørgen (1997). „The Scandinavian Welfare Model in Crisis? Achievements and Problems of the Danish Welfare State in an Age of Unemployment and Low Growth“. *Scandinavian Political Studies*, 20, 1:1-31.
- Granovetter, Mark (1985). „Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness“. *American Journal of Sociology* 91, 3:481-510.
- Grant, Wyn (1991). „Government and manufacturing industry since 1900“, pp. 100-119 i Geoffrey Jones & Maurice Kirby (eds.). *Competitiveness and the State: Government and Business in Twentieth-Century Britain*. Manchester, UK: Manchester University Press.
- Green-Pedersen, Christoffer, Kees van Kersbergen & Anton Hemerijck (2001). „Neo-liberalism, the ‘third way’ or what? Recent social democratic welfare policies in Denmark and the Netherlands“. *Journal of European Public Policy*, 8:307-325.
- Greenwood, Justin (2002). *Inside the EU Business Associations*. New York: Palgrave.
- Greenwood, Justin, Jurgen Grote & Karsten Ronit (eds.) (1992). *Organized Interests and the European Community*. London: Sage.
- Grier, Kevin, Michael Munger & Brian Roberts (1994). „The Determinants of Industry Political Activity, 1978-1986“. *American Political Science Review*, 88:911-932.
- Grimm, Curtis & John Holcomb (1987). „Choices Among Encompassing Organizations“, i Alfred Marcus, Allen Kaufman & David Beam (eds.). *Business Strategy and Public Policy*. New York: Quorum Books.
- Grover, Chris & John Stewart (2000). „Modernizing Social Security?“ *Social Policy & Administration*, 34:235-252.
- Haahr, Jens Henrik & Søren Winter (1996). *Den Regionale Arbejdsmarkedspolitik*. Århus: Systime.
- Hacker, Jacob & Paul Pierson (2002). „Business Power and Social Policy“. *Politics and Society*, 30:277-325.
- Hagen, Kåre (1992). „The Interaction of Welfare States and Labor Markets“, pp. 124-168 i Jon Eivind Kolberg (ed.). *The Study of Welfare State Regimes*. Armonk, NY: M.E. Sharpe.
- Hall, Peter (1986). *Governing the Economy*. New York: Oxford University Press.
- Hall, Peter (1993). „Policy Paradigms, Social Learning, and the State: the Case of Economic Policymaking in Britain“. *Comparative Politics*, 25, 3:275-296.

- Hall, Peter & David Soskice (eds.) (2001). *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. New York: Oxford University Press.
- Handler, Edward & John Mulkern (1982). *Business in Politics*. Lexington, MA: Lexington Books.
- Hansen, Svend Aage & Ingrid Henriksen (1984). *Dansk Social Historie 1914-39*. København: Gyldendalske Boghandel.
- Harris, Richard (1989). „Politicized Management“, pp. 261-285 i Richard Harris & Sidney Milkis (eds.). *Remaking American Politics*. Boulder, CO: Westview Press.
- Hasluck, Chris (1999). „Employers, Young People and the Unemployed: A Review of Research“. *Research & Development Report ESR12* (marts).
- Hasluck, Chris (2000). „The New Deal for Young People, Two Years On“. *Research & Development Report ESR 41* (februar).
- Hay, Alexander (2000). „It’s all in your best interests, sonny“. *New Statesman*, 17.07.
- Hay, Colin (1997). „Anticipating Accommodations, Accommodating Anticipations: The Appeasement of Capital in the ‘Modernization’ of the British Labour Party, 1987-1992“. *Politics and Society*, 25, 2:234-256.
- Hemerijck, Anton & Philip Manow (1998). „The Experience of Negotiated Social Policy Reform in Germany and the Netherlands“. Prepared for Varieties of Welfare Capitalism Conference, Cologne, Germany, June 11-13.
- Hemerijck, Anton & Martin Schludi (2000). „Sequences of Policy Failures and Effective Policy Responses“, i Fritz W. Scharpf & Vivien A. Schmidt (eds.). *Welfare and Work in the Open Economy – Volume I: From Vulnerability to Competitiveness in Comparative Perspective*. Oxford: Oxford University Press.
- Henley, Andrew & Euclid Tsakalotos (1992). „Corporatism and the European Labour Market after 1992“. *British Journal of Industrial Relations*, 30:565-586.
- Heyes, Jason (2000). „Workplace industrial relations and training“, i Helen Rainbird (ed.). *Training in the Workplace*. New York: St. Martin’s Press.
- Hicks, Alex & Lane Kenworthy (1998). „Cooperation and Political Economic Performance in Affluent Democratic Capitalism“. *American Journal of Sociology*, 6:1631-1672.
- Hillman, Amy & Michael Hitt (1999). „Corporate political strategy formulation“. *The Academy of Management Review*, 24:825-842.
- Hohnen, Pernille (2001). „When Work is Like A Gift. An Analysis of New Forms of Exclusion On the Danish Labour Market“. *Arbejdspapir 11:2001*. København: Socialforskningsinstituttet.
- Holt, Helle (1998). *En kortlægning af danske virksomheders sociale ansvar*. København: Socialforskningsinstituttet. Publikation 98:1.
- Hooghe, Liesbet & Gary Marks (1999). „The Making of a Polity: The Struggle over European Integration“, i Herbert Kitschelt, Peter Lange, Gary Marks & John Stephens (eds.). *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*. New York: Cambridge University Press.
- Hornemann Møller, Iver (1992). *Den danske velfærdsstats tilblivelse*. Frederiksberg: Samfundslitteratur.
- Hornemann Møller, Iver (1994). *Velfærdsstatens udbygning*, Frederiksberg: Samfundslitteratur.

- Huber, Evelyne, Charles Ragin & John Stephens (1993). „Social Democracy, Christian Democracy, Constitutional Structure and the Welfare State“. *American Journal of Sociology*, 99:711-749.
- Huber, Evelyne & John D. Stephens (1998). „Internationalization and the Social Democratic Welfare Model: Crises and Future Prospects“. *Comparative Political Studies*, 33:353-397.
- Huber, Evelyne and John Stephens (2001). *Development and Crisis of the Welfare State*. Chicago: University of Chicago Press.
- Hutton, Will (1996). *The State We're In*. London: Vintage.
- Immergut, Ellen (1990). „Institutions, Veto Points, and Policy Results: A Comparative Analysis of Health Care“. *Journal of Public Policy*, 10, 4:391-416.
- Inman, Phillip (1999). „35 % of New Dealers leave for 'unknown destination'“. *The Guardian*, 13.08.
- Ioakimoglou, Elias & Eva Soumeli (2002). „Low Wage Workers and the 'Working Poor'“. *Eironline*, 17.09.
- Iversen, Torben (2001). „The Dynamics of Welfare State Expansion“, pp. 47-79 i Paul Pierson (ed.). *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Iversen, Torben & Thomas Cusack (2000). „The Causes of Welfare State Expansion“. *World Politics*, 52:313-349.
- Iversen, Torben, Jonas Pontusson & David Soskice (eds.) (1999). *Unions, Employers, and Central Banks*. New York: Cambridge University Press.
- Jacobs, David (1988). „Corporate Economic Power and the State: A Longitudinal Assessment of Two Explanations“. *American Journal of Sociology*, 93:852-881.
- Jacobsen, Hans Thyge (1937). „Sociallovgivningen“, pp. 149-158 i Alfred Bindselev (ed.). *Konservatismens Historie I Danmark*. Odense: Kulturhistorisk Forlag.
- Jensen, Carsten Strøby, Jørgen Steen Madsen & Jesper Due (udateret). „Arbejdsgiverorganisering i Danmark – et institutionsociologisk perspektiv på arbejdsgiverorganiseringens betydning for den danske arbejdsmarkedsmodel“. Stillet til rådighed af Carsten Strøby Jensen.
- Jensen, Jane (2002). „Social Policy and Citizenship Regimes: Redesigning to a common theme?“ Prepared for the Workshop on Transforming the Democratic Balance among State, Market and Society“. Center for European Studies, Harvard University (May 17-18).
- Jensen, Lise Møller & Jens Holger Laursen (2000). „Det besværlige sociale ansvar“. *Politiken*, 11.10.: III.1.
- Jensen, Per (1999). „From welfare to workfare – new perspectives or new realities. The Danish case“. Paper for the Fourth European Conference of Sociology, August 18-21, Amsterdam.
- Jessop, Bob (1992). „From Social Democracy to Thatcherism“, pp. 14-39 i Nicholas Abercrombie & Alan Ward (eds.). *Social Change in Contemporary Britain*. Cambridge: Polity Press.
- Jones, Geoffrey & Maurice Kirby (1991). „Competitiveness and the State in international perspective“, pp. 1-19 i Geoffrey Jones & Maurice Kirby (eds.). *Competitiveness and the State*. Manchester, UK: Manchester University Press.

- Jørgensen, Carsten (1999). „Considerable discrepancies identified in state subsidies for training“. *Eironline*, september.
- Jørgensen, Henning (1994). „De menneskelige ressourcer – om udvikling af erhvervs- og velfærdspotentialer“. Aalborg: Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning, Aalborg Universitet.
- Jørgensen, Henning (2000). „Danish Labour Market Policy since 1994 – the New Columbus Egg of Labour Market Regulation?“, i Paul Klemmer & Rüdiger Winks (eds.). *Preventing Unemployment in Europe – A New Framework for Labour Market Policy*. Aldershot: Edward Elgar.
- Katz, Harry (1993). „The Decentralization of Collective Bargaining: A Literature Review and Comparative Analysis“. *Industrial and Labor Relations Review*, 47:3-22.
- Katzenstein, Peter (1978). *Between Power and Plenty*. Madison: The University of Wisconsin Press.
- Katzenstein, Peter (1985). *Small States in World Markets*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Keep, Ewart (1999). „Skills and training policies reviewed“. *Eironline*, juni.
- Kendix, Michael & Mancur Olson (1990). „Changing Unemployment Rates in Europe and the USA“, pp. 68-91 i Renato Brunetta & Carlo Dell’Arlinga (eds.). *Labor Relations and Economic Performance*. New York: New York University Press.
- King, Anthony (2002). „Tony Blair’s First Term“, pp. 1-44 i Anthony King (ed.). *Britain at the Polls, 2001*. Chatham, NJ: Chatham House.
- King, Desmond (1995). *Actively Seeking Work?* Chicago: University of Chicago Press.
- King, Desmond (1997). „Employers, Training Policy, and the Tenacity of Voluntarism in Britain“. *Twentieth Century British History*, 8, 3:383-411.
- King, Desmond & Bo Rothstein (1993). „Institutional choices and labor market policy“. *Comparative Political Studies*, 26, 2:147-177.
- King, Desmond & Mark Wickham-Jones (1998). „Training Without the State: New Labour and Labour Markets“. *Policy and Politics*, 26, 4:439-455.
- Kitschelt, Herbert, Peter Lange, Gary Marks & John Stephens (eds.) (1999). *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*. New York: Cambridge University Press.
- Kjærgaard, Carsten & Sven-Åge Westphalen (eds.) (2001). *From Collective Bargaining to Social Partnerships. New Roles of Social Partners in Europe*. København: The Copenhagen Centre.
- Kongshøj Madsen, Per (1997). „Employing the Hard-to-Place“. Prepared for the New Partnership for Social Cohesion Conference, Copenhagen, October 16-18.
- Kongshøj Madsen, Per (2000). „The Danish Model of Flexicurity: A Paradise – with some Snakes“. Draft for ISSA/LMSP project between labour market shifts and social protection reform.
- Korpi, Walter (1980). „Social Policy and Distributional Conflict in the Capitalist Democracies“. *West European Politics*, 3:296-315.
- Korpi, Walter & Joakim Palme (2001). „New Politics and Class Politics in Welfare State Regress“. Presented at the APSA annual meeting, San Francisco (August 30-September 3).
- Kraft, Kornelius (1998). „An evaluation of active and passive labour market policy“. *Applied Economics*, 30:783-793.
- Krieger, Joel (1999). *British Politics in the Global Age*. New York: Oxford University Press.

- Kruhøffer, Anette & Jan Høgelund (2001). *Virksomheders sociale engagement. Årbog 2001*. København: Socialforskningsinstituttet.
- Kylling, Anne-Birte, Hans Bach & Morten Kjær (1996). *Initiativer på private virksomheder*. Århus: FormidlingsCenter.
- Landsorganisationen i Danmark og Dansk Arbejdsgiverforening (2000). *Fælles mål for LO og DA I forbindelse med videreudvikling af den sociale indsats for et mere rummeligt arbejdsmarked*. København: LO og DA.
- Lange, Peter, Michael Wallerstein & Miriam Golden (1995). „The End of Corporatism?“, pp. 76-100 i Sanford Jacoby (ed.). *The Workers of Nations*. Oxford: Oxford University Press.
- Larsen, Mona & Hanne Weise (1999). *Virksomheders sociale engagement*. København: Socialforskningsinstituttet. Publikation 99:16.
- Lash, Scott & John Urry (1987). *The End of Organized Capitalism*. Oxford: Polity Press.
- Laumann, Edward & David Knoke (1987). *The Organizational State*. Madison: University of Wisconsin Press.
- Layard, Richard, Stephen Nickell & Richard Jackman (1991). *Unemployment: Macroeconomic Performance and the Labor Market*. New York: Oxford University Press.
- Lembruch, Gerhard (1984). „Concertation and the Structure of Corporatist Networks“, pp. 60-80 i John Goldethorp (ed.). *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*. New York: Oxford University Press.
- Liebfried, Stephan & Paul Pierson (1995). „Semisovereign Welfare States“, pp. 43-77 i Stephan Liebfried & Paul Pierson (eds.). *European Social Policy*. Washington, DC: Brookings Institution.
- Lijphart, Arend & Markus Crepaz (1991). „Corporatism and Consensus Democracy in Eighteen Countries“. *British Journal of Political Science*, 21:235-256.
- Lind, Jens (2000). „Recent Issues on the Social Pact in Denmark“, pp. 135-160 i Giuseppe Fajertag & Philippe Pochet (eds.). *Social Pacts in Europe*. Bruxelles: European Trade Union Institute.
- Locke, Richard (1990). „The Resurgence of the Local Union: Industrial Restructuring and Industrial Relations in Italy“. *Politics and Society*, 18:347-379.
- Longstreth, Frank (1988). „From Corporatism to Dualism?“ *Political Studies*, 36:413-32.
- Lønroth, Helle, Hanne Nørreklit & Poul Erik Sørensen (1997). „Capital Market Pressure, Corporate Governance and Their Influence on Long-term Investments: the Case of Denmark“. *Working Paper 97-3*. Århus: Aarhus School of Business.
- MacDougall, Donald (1987). *Don and Mandarin*. London: John Murray.
- Mailand, Mikkel (2000). *Den danske model lokalt og regionalt*. København: FAOS, Københavns Universitet.
- Management Services* (2001). „Shortage of the right people for the right job says survey“. 45, 3:4.
- Management Today Staff (1998). „Will Clive split the CBI?“ *Management Today*, november, pp. 32-36.
- Manow, Philip (1998). „Welfare State Building and Coordinated Capitalism in Japan and Germany“, Prepared for the Conference on „Varieties of Welfare Capitalism“, Cologne, Germany, June 11-13.

- Manow, Philip (2001). „Comparative Institutional Advantages of Welfare State Regimes and New Coalitions in Welfare State Reforms“, pp. 146–164 i Paul Pierson (ed.). *The New Politics of the Welfare State*. New York. Oxford University Press.
- Mares, Isabela (1997). „Is Unemployment Insurable? Employers and the Introduction of Unemployment Insurance“. *Journal of Public Policy*, 17, 3:299–327.
- Mares, Isabela (2001). „Firms and the Welfare State“, pp. 184–212 i Peter A. Hall & David Soskice (eds.). *Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. New York: Oxford University Press.
- Martin, Andrew (1979). „The Dynamics of Change in a Keynesian Political Economy. The Swedish Case and Its Implications“, i Colin Crouch (ed.). *State and Economy in Contemporary Capitalism*. London: Croom Helm.
- Martin, Andrew (1998). „What Does Globalization Have to Do With the Erosion of the Welfare State? Sorting Out the Issues“. Typescript, Center for European Studies, Harvard University.
- Martin, Cathie Jo (1991). *Shifting the Burden*. Chicago: University of Chicago Press.
- Martin, Cathie Jo (1994). „Business and the New Economic Activism: The Growth of Corporate Lobbies in the Sixties“. *Polity*, 27, 1:49–76.
- Martin, Cathie Jo (1995). „Nature or Nurture?“ *American Political Science Review*, 89, 4:898–913
- Martin, Cathie Jo (2000). *Stuck in Neutral*. Princeton: Princeton University Press.
- Martin, Cathie Jo & Duane Swank (2004). „Does the Organization of Capital Matter?“ *American Political Science Review*, 98 (under udgivelse).
- Martin, John (2000). „What Works Among Active Labour Market Policies: Evidence from OECD Countries' Experiences“. *OECD Economic Studies*, 20:83–85.
- Matzner, Egon & Wolfgang Streeck (1991). *Beyond Keynesianism*. Brookfield, VT: Edward Elgar.
- McCartney, John & Paul Teague (1997). „Workplace Innovation in the Republic of Ireland“. *The Economic and Social Review*, 28, 4:381–399.
- Middlemas, Keith (1990). *Power, Competition and the State, Vol. 2*. London: Macmillan.
- Millar, Jane (2000). „Keeping track of welfare reform: The New Deal programmes“. Joseph Rowntree Foundation (juni).
- Mitchell, Neil (1990). „The Decentralization of Business in Britain“. *Journal of Politics* 52:628–637.
- Mizruchi, Mark (1992). *The Structure of Corporate Political Action*. Cambridge: Harvard University Press.
- Molina, Oscar & Martin Rhodes (2002). „Corporatism: The Past, Present, and Future of a Concept“. *Annual Review of Political Science*, 5:305–331.
- Morley, Chris (1998). „Breakfast Date with Minister“. *Birmingham Evening Mail*, 17.03., p. 15.
- Mosley, Hugh, Tiziana Keller & Stefan Speckesser (1998). *The role of the social partners in the design and implementation of active measures 27*. Geneva: International Labour Organization.
- Myles, John (1989). *Old Age and the Welfare State*. Lawrence, KS: University Press of Kansas.

- Myles, John & Paul Pierson (2001). „The comparative political economy of pension reform“, pp. 305-333 i Paul Pierson (ed.). *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Møller, Kim & Erik Rasmussen (1995). „Det sociale partnerskab“. *Mandag Morgen* (marts).
- New Deal Task Force Working Group on Retention (1999). *Lasting Value: Recommendations for Increasing Retention within the New Deal*. London: New Deal Task Force.
- New Policy Institute (2000). „What do the poverty numbers really show?“ (01.07) www.jrf.org.uk/pressroom/releases/p10702.asp.
- Nielsen, Klaus & Ove Kaj Pedersen (1989). „Fra blandingsøkonomi til forhandlingsøkonomi. Mod et nyt paradigme?“ i Kurt Klaudi Klausen & Torben Hviid Nielsen (red.). *Stat og Marked. Fra Levianthan og usynlig hånd til forhandlingsøkonomi*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Nolan, Peter & David Harvie (1995). „Labour Markets: Diversity in Restructuring“, pp. 125-152 i David Coates (ed.). *Economic and Industrial Performance in Europe*. Aldershot: Edward Elgar.
- Nørgaard, Asbjørn Sonne (1997). *The Politics of Institutional Control: Corporatism in Danish Occupational Safety and Health Regulation & Unemployment Insurance, 1870-1995*. Århus: Forlaget Politica.
- Nørgaard, Asbjørn Sonne (1999). „Arbejdsmarkedspolitik: Korporatisme til alle tider og alle sider“, pp. 36-60 i Jens Blom-Hansen & Carsten Daugbjerg (red.). *Magtens organisering. Stat og interesseorganisationer i Danmark*. Århus: Systime.
- OECD (1994). *The OECD Jobs Study*. Paris: OECD.
- OECD (1996). *The OECD Jobs Strategy: Enhancing the Effectiveness of Active Labour Market Policies*. Paris: OECD.
- OECD (2000a). *United Kingdom*. Paris: OECD.
- OECD (2000b). *OECD Employment Outlook*. Paris: OECD.
- OECD (2001). *OECD Employment Outlook*. Paris: OECD.
- Ogbonna, Emmanuel & Mike Noon (1999). „A new deal or new disadvantage?“ *International Journal of Manpower*, 20, 3-4:165-178.
- Olson, Mancur (1965). *The Logic of Collective Action*. Cambridge: Harvard University Press.
- Palier, Bruno (2001). „How to Characterise the Pattern of Reforms in Bismarckian Welfare Systems?“ Prepared for the 2001 annual APSA meeting, August 30-September 1.
- Payne, Jonathan (2001). „New Learning and Skills Council faces tough challenges. *Eironline* (www.eiro.eurofound.ie/2001).
- Pedersen, Ove Kaj, Niels Andersen, Peder Kjær & John Elberg (1992). *Privat Politik* Frederiksberg: Samfundslitteratur.
- Pedersen, Peder (1993). „The Welfare State and Taxation in Denmark“, i A.B. Atkinson & Gunnar Viby Mogensen (eds.). *Welfare and Work Incentives: A North European Perspective*. Oxford: Clarendon Press.
- Penrose, Edith (1959). *The Theory of the Growth of the Firm*. Oxford: Basil Blackwell.
- Perez, Sofia (2001). „From de-centralization to re-organization: Explaining the return to national-level bargaining in Italy and Spain“. *Comparative Politics*, 32, 4:437-459.
- Personnel Management Staff (1993). „UK skills are damagingly low“. *Personnel Management*, 25: 63. 08.08.

- Personnel Management Staff (1994). „Training climbs the corporate agenda“. *Personnel Management*, 26: 40. 07.07.
- Pfaller, Alfred, Ian Gough & Goran Therborn (1991). *Can the Welfare State Compete?* London: Macmillan.
- Pierson, Paul (1994). *Dismantling the Welfare State?* New York: Cambridge University Press.
- Pierson, Paul (ed.) (2001). *The New Politics of the Welfare State*. New York: Oxford University Press.
- Pike, Alan (1999). „Training reforms may spur revolt on New Deal for jobs“. *Financial Times*, 24.05.
- Pitcher, George (1998). „CBI should try self-improvement before calling for wider reform“. *Marketing Week*, 21:27. November.
- Ploug, Niels & Jørgen Søndergaard (1999). *Velfærdssamfundets fremtid*. København: Socialforskningsinstituttet.
- Plovsing, Jan (1998). *Socialpolitik*. København: Handelshøjskolens Forlag.
- Pontusson, Jonas (1997). „Between Neo-Liberalism and the German Model“, pp. 55-70 i Colin Crouch & Wolfgang Streeck (eds.). *Political Economy of Modern Capitalism*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Pontusson, Jonas (1992). „Introduction: Organizational and Political-Economic Perspectives on Union Politics“, pp. 277-306 i Miriam Golden & Jonas Pontusson (eds.). *Bargaining for Change*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Pontusson, Jonas & Peter Swenson (1996). „Labor Markets, Production Strategies, and Wage Bargaining Institutions“. *Comparative Political Studies*, 29, 2:223-250.
- Porter, Michael (1980). *Competitive Strategy: Techniques for Analyzing Industries and Competitors*. New York: The Free Press.
- Post, James, Edwin Murray, Jr., Robert Dickie & John Mahon (1983). „Managing Public Affairs“. *California Management Review*, 26, 1:135-150.
- Purkiss, Alan (1993). „Revolution in reverse“. *Accountancy*, 111:30-34.
- Quadagno, Jill (1988). *The Transformation of Old Age Security*. Chicago: University of Chicago Press.
- Raymond, Lesley (2001). „A targeted approach“. *Catalyst* (august). www.newdeal.gov.uk.
- Rhodes, Martin (1998). „The Political Economy of Social Pacts“, delivered at the „New Politics of the Welfare State“ Conference, Cambridge, MA, October 30-November 1.
- Rhodes, Martin (1997). „The Welfare State: Internal Challenges, External Constraints“, pp. 57-74 i Martin Rhodes, Paul Heywood & Vincent Wright (eds.). *Developments in West European Politics*. New York: St. Martin's Press.
- Rhodes, Martin (2001). „Restructuring the British Welfare State“, pp. 19-68 i Fritz Scharpf & Vivien Schmidt (eds.). *Welfare and Work in the Open Economy – Volume II: Diverse Responses to Common Challenges in Twelve Countries*. Oxford: Oxford University Press.
- Rhodes, Martin & Yves Meny (1998). „Europe's Social Contract Under Stress“, in Martin Rhodes & Yves Meny (eds.). *The Future of European Welfare*. New York: St. Martin's Press.
- Rhodes, R.A.W. (1999). „Traditions and Public Sector Reform: Comparing Britain and Denmark“. *Scandinavian Political Studies* 22, 4:341-370.

- Rogaczewska, Anna Patrizia, Henrik Holt Larsen & Carsten Skovbro (1999). *HRM i Danske Virksomheder*. Cranet-E Undersøgelsen. Gylling: Narayana Press.
- Rogowski, Ronald (1989). *Commerce and Coalitions*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Rosdahl, Anders (2001). „The Policy to Promote Social Responsibility of Enterprises in Denmark“. Prepared for the European Commission. København: Socialforskningsinstituttet.
- Rosholm, Michael (udateret). „Is Labour Market Training a Curse for the Unemployed?“ København: Socialforskningsinstituttet.
- Rothstein, Bo (1988). „State and Capital in Sweden“. *Scandinavian Political Studies*, 11, 3:235-260.
- Rothstein, Bo (2000). „Social Capital in the Social Democratic State: The Swedish Model and Civil Society“, i Robert Putnam (ed.). *The Decline of Social Capital? Political Culture as a Condition for Democracy*. Princeton: Princeton University Press.
- Rothstein, Bo & Jonas Bergström (1999). *Korporatismens fall och den svenska modellens kris*. Stockholm: SNS Förlag.
- Salamon, Lester & John Siegfried (1974). „Economic Power and Political Influence“. *American Political Science Review*, 71:1026-1043.
- Scharpf, Fritz W. (2000). „Economic Changes, Vulnerabilities, and Institutional Capabilities“, pp. 21-124 i Fritz W. Scharpf & Vivien A. Schmidt (eds.). *Welfare and Work in the Open Economy – Volume I: From Vulnerability to Competitiveness in Comparative Perspective*. Oxford: Oxford University Press.
- Scharpf, Fritz W. & Vivien A. Schmidt (eds.) (2000). *Welfare and Work in the Open Economy Vols. I+II*. New York: Oxford University Press.
- Scheuer, Steen (1992). „Denmark: Return to Decentralization“, pp. 168-197 i Anthony Ferner & Richard Hyman (eds.). *Industrial Relations in the New Europe*. Oxford: Blackwell.
- Schmidt, Vivien A. (2000). „Values and Discourse in the Politics of Adjustment“, pp. 229-309 i Fritz W. Scharpf & Vivien A. Schmidt (eds.). *Welfare and Work in the Open Economy – Volume I: From Vulnerability to Competitiveness in Comparative Perspective*. Oxford: Oxford University Press.
- Schmitter, Philippe (1981). „Interest Intermediation and Regime Governability in Contemporary Western Europe and North America“, pp. 123-158 i Suzanne Berger (ed.). *Organizing Interests in Western Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Schou, Bent (1988). „Udgiftsstyring eller fornyelse?“, pp. 333-363 i Karl Henrik Bentsen (ed.). *Fra Vækst til Omstilling*. København: Frederiksberg Bogtrykkeri.
- Schuler, Douglas (1999). „Corporate political action: Rethinking the economic and institutional influences“. *Business and Politics*, 1:83-97.
- Schwartz, Herman (2001a). „The Danish ‘Miracle’ Luck, Pluck, or Stuck?“ *Comparative Political Studies*, 34:131-155.
- Schwartz, Herman (2000b). „Round up the Usual Suspects!“, pp. 17-44 i Paul Pierson (ed.). *The New Politics of the Welfare State*. New York: Oxford University Press.
- Shonfield, Andrew (1965). *Modern Capitalism*. New York: Oxford University Press.
- Silver, Hilary (1998). „Policies to reinforce social cohesion in Europe“, pp. 38-73 i Jose Figueiredo & Arjan de Haan (eds.). *Social exclusion: an ILO perspective*. Geneva: ILO Publications.

- Skocpol, Theda (1985). „Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research“, pp. 3-37 i Peter Evans, Dietrich Rueschemeyer & Theda Skocpol (eds.). *Bringing the State Back In*. New York: Cambridge University Press.
- Smith, Martin (1994). „Understanding the ‘Politics of Catch-Up’“. *Political Studies*, XLII:708-715.
- Snape, Dawn (1998). *New Deal for Young Unemployed People: A Good Deal for Employers?* Sheffield: Research Management Employment Service.
- Socialforskningsinstituttet (1997). *New Partnership for Social Cohesion*. København: Socialministeriet.
- Socialministeriet (1999). *Det angår os alle*. København: Socialministeriet.
- Soskice, David (1990). „Wage Determination: the Changing Role of Institutions in Advanced Industrialized Countries“. *Oxford Review of Economic Policy*, 6, 4:36-61.
- Soskice, David (1999). „Divergent Production Regimes: Coordinated and Uncoordinated Market Economies in the 1980s and 1990s“, pp. 101-34 i Herbert Kitschelt, Peter Lange, Gary Marks & John D. Stephens (eds.). *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*. New York: Cambridge University Press.
- Stigler, George (1971). „The Theory of Economic Regulation“. *Bell Journal of Economics and Management Science*, 2, 1:3-21.
- Streeck, Wolfgang (1983). „Between Pluralism and Corporatism: German Business Associations and the State“. *Journal of Public Policy*, 3, 3:265-284.
- Streeck, Wolfgang (1992). *Social Institutions and Economic Performance*. Beverly Hills, CA: Sage.
- Streeck, Wolfgang (2001). „High Equality, Low Activity: The Contribution of the Social Welfare System to the Stability of the German Collective Bargaining Regime“. *Industrial and Labor Relations Review*, 54:698-706.
- Streeck, Wolfgang & Philippe Schmitter (1985). *Private Interest Government*. Beverly Hills, CA: Sage.
- Streeck, Wolfgang & Philippe Schmitter (1991). „From National Corporatism to Transnational Pluralism“. *Politics and Society*, 19:133-164.
- Sunley, Peter, Ron Martin & Corrine Nativel (2001). „Mapping the New Deal“. *Transactions of the Institute of British Geographers*, 26, 4:484-512.
- Sutherland, Jim & Helen Rainbird (2000). „Unions and workplace learning: conflict or co-operation with the employer?“, pp. 189-209 i Helen Rainbird (ed.). *Training in the Workplace*. New York: St. Martin's Press.
- Swank, Duane (2000). „Social Democratic Welfare States in a Global Economy“, i Robert Geyer, Christine Ingrebritsen & Jonathon Moses (eds.). *Globalization, Europeanization, and the End of Scandinavian Social Democracy?* London: Macmillan.
- Swank, Duane (2001). „Political Institutions and Welfare State Restructuring“, pp. 197-237 i Paul Pierson (ed.). *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Swank, Duane & Cathie Jo Martin (2001). „Employers and the Welfare State. The Political Economic Organization of Firms and Social Policy in Contemporary Capitalist Democracies“. *Comparative Political Studies*, 34:889-923.
- Søndergaard, Jørgen (2001). interview med forfatteren (juni).

- Tabachnik, Barbara & Linda Fidell (1989). *Using Multivariate Statistics*. New York: Harper and Row.
- Taylor-Gooby, Peter (1991). „Welfare State Regimes and Welfare Citizenship“. *Journal of European Social Policy*, 1, 2:93-105.
- Teknologisk Institut (2000). *Fleksjob på fremtidens arbejdsmarked*. Teknologisk Institut (maj).
- Thelen, Kathleen (1993). „West European Labor in Transition“. *World Politics*, 46:23-49.
- Thelen, Kathleen (2001). „Varieties of Labor Politics in the Developed Democracies“, pp. 77-103 i Peter Hall & David Soskice (eds.). *Varieties of Capitalism*. New York: Oxford University Press.
- Thompson, Grahame (1982). „The firm as a ‘dispersed’ social agency“. *Economy and Society*, 11.
- Titmuss, Richard (1958). *Essays on the Welfare State*. London: Unwin Books.
- Torring, Jacob (1999). „Workfare with Welfare: Recent Reforms of the Danish Welfare State“. *Journal of European Social Policy*, 9, 1:5-28.
- Traxler, Franz (2000). „Employers and employer organisations in Europe“. *Industrial Relations Journal*, 31:308-316.
- Treu, Tiziano (1992). *Participation in Public Policy-Making: The Role of Trade Unions and Employer Associations*. New York: Walter de Gruyter.
- Ugeblevet Mandag Morgen (1997a). „KAD-top: Ny elitetænkning kan løse sociale problemer“. 43:9-13, 08.12.
- Ugeblevet Mandag Morgen (1997b). „Velfærdsparadokset: Social polarisering trods økonomisk lighed“. 43:5-9, 08.12.
- Ugeblevet Mandag Morgen (1998). „Kassetænkning undergraver AMU-systemet“. 5:9-13, 02.02.
- Ugeblevet Mandag Morgen (1999a). „Arbejdsmarked: Markant aftale bringer LO og DA tilbage på scenen“. 32, 20.09.
- Ugeblevet Mandag Morgen (1999b). „AF: Aktiverings-milliarder gå til spilte på grund af stive regler“. 19:7-11, 17.05.
- Upchurch, Martin (1997). „‘Social Partnerships,’ The Market and Trade-Union Involvement in Training“. *Journal of European Social Policy*, 7, 3:191-208.
- Visser, Jelle & Anton Hemerijck (1997). *‘A Dutch Miracle’: Job Growth, Welfare Reform, and Corporatism in the Netherlands*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Walker, Jack (1983). „The Origins and Maintenance of Interest Groups in America“. *APSR*, 77:390-406.
- Wallerstein, Michael, Miriam Golden & Peter Lange (1997). „Unions, Employers’ Associations, and Wage-Setting Institutions in Northern and Central Europe, 1950-1992“. *Industrial and Labor Relations Review*, 50, 3:379-401.
- Walles, Malcolm (1988). *British and American Systems of Government*. Oxford: Philip Allan Publishers.
- Weinstein, James (1968). *The Corporate Ideal in the Liberal State, 1900-1918*. Boston: Beacon Press.
- Weir, Margaret, Ann Shola Orloff & Theda Skocpol (1988). *The Politics of Social Policy in the United States*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Weir, Margaret (1992). *Politics and Jobs*. Princeton: Princeton University Press.

- Westergaard-Nielsen, Niels (2001). „Danish Labour Market Policy: Is it worth it?“ *Working Paper 01-10*. Århus: Centre for Labour Market and Social Research.
- Wickham-Jones, Mark (1997). „Social Democracy and Structural Dependency“. *Politics & Society*, 25:257-265.
- Wighton, David (1998). „MPs call for changes to New Deal plan for joblessness“. *Financial Times*, 05.02., p. 10.
- Wilensky, Harold (1976). *The 'New Corporatism,' Centralization, and the Welfare State*. Beverly Hills, CA: Sage
- Williamson, Oliver (1975). *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*. New York: The Free Press.
- Wilson, Graham (1985). *The Politics of Safety and Health*. Oxford: Clarendon Press.
- Wilson, Graham (1990). *Business and Politics* (2nd ed.). Chatham, NJ: Chatham House.
- Winkel, Jasper Steen (2000a). „Fireparts-krig om det rummelige arbejdsmarked“. *Ugebrevet Mandag Morgen*, 36:5-8. 16.10.
- Winkel, Jasper Steen (2000b). „Kommunerne bremser det rummelige arbejdsmarked“. *Ugebrevet Mandag Morgen*, 35:9-12. 09.10.
- Winkel, Jasper Steen (2000c). „Stor finanslovsbesparelse rammer de svage ledige“. *Ugebrevet Mandag Morgen*, 30:18-21. 04.09.
- Wintour, Patrick, William Keegan & Anthony Browne (1998). „Soaring pound casts doubt on welfare plans“. *The Observer*, 05.04., p. 2.
- Wood, Adrian (1994). *North-South Trade, Employment, and Inequality*. Oxford: Clarendon Press.
- Wood, Stewart (2001). „Labour Market Regimes Under Threat? Sources of Continuity in Germany, Britain, and Sweden“, pp. 368-409 i Paul Pierson (ed.). *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Yoffie, David (1984). „Corporate Strategies for Political Action“, pp. 43-60 i Alfred Marcus et al. (eds.). *Business Strategy and Public Policy*. New York: Quorum Books.
- Zysman, John (1983). *Governments, Markets and Growth*. Ithaca: Cornell University Press.
- Åkerström Andersen, Niels & Peter Kjær (1993). „Private Industrial Policy in the Danish Negotiated Economy“, i Jerzy Hausner, Bob Jessop & Klaus Nielsen (eds). *Institutional Frameworks of Market Economies*. Aldershot: Avebury.

UDGIVELSER FRA MAGTUDREDNINGEN

PR . 30 . NOVEMBER 2004

B Ø G E R

- Jørgen Goul Andersen, Peter Munk Christiansen, Torben Beck Jørgensen, Lise Togeby & Signild Vallgård (red.) (1999). *Den demokratiske udfordring*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Peter Munk Christiansen, Birgit Møller & Lise Togeby (2001). *Den danske elite*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Anette Borchorst (red.) (2002). *Kønsmagt under forandring*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Martin Marcussen (2002). *OECD og idéspillet – Game Over?* København: Hans Reitzels Forlag.
- Lise Togeby (2002). *Grønlandere i Danmark. En overset minoritet*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Torben Beck Jørgensen & Kurt Klaudi Klausen (red.) (2002). *Territorial dynamik – streger på landkort, billeder i vore hoveder*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Flemming Mikkelsen (red.) (2002). *Bevægelser i demokrati. Foreninger og kollektive aktioner i Danmark*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Jens Blom-Hansen (2002). *Den fjerde statsmagt? Kommunernes Landsforening i dansk politik*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Margaretha Järvinen, Jørgen Elm Larsen & Nils Mortensen (red.) (2002). *Det magtfulde møde mellem system og klient*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Anker Brink Lund (2002). *Den redigerende magt – nyhedsinstitutionens politiske indflydelse*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Finn Sivert Nielsen & Inger Sjørlev (red.) (2002). *Folkets repræsentanter. Et antropologisk blik på Folketinget*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Thomas Pedersen (red.) (2002). *Europa for folket? EU og det danske demokrati*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Peter Munk Christiansen & Asbjørn Sonne Nørgaard (2003). *Faste forhold – flygtige forbindelser. Stat og interesseorganisationer i Danmark i det 20. århundrede*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Martin Marcussen & Karsten Ronit (red.) (2003). *Internationaliseringen af den offentlige forvaltning i Danmark – forandring og kontinuitet*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Gorm Winther (red.) (2003). *Demokrati og magt i Grønland*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Lise Togeby (2003). *Fra fremmedarbejdere til etniske minoriteter*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Torben Beck Jørgensen (red.) (2003). *På sporet af en offentlig identitet – værdier i stat, amter og kommuner*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Erik Damgaard (2003). *Folkets styre. Magt og ansvar i dansk politik*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

- Hans Mouritzen (red.) (2003). *Er vi så forbeholdne? Danmark over for globaliseringen, EU og det nære*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Hans Sode-Madsen (2003). *Farlig ungdom. Samfundet, ungdommen og ungdomskommissionen 1945-1970*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Lars Bille & Jørgen Elklit (red.) (2003). *Partiernes medlemmer*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Peter Munk Christiansen & Lise Togeby (red.) (2003). *På sporet af magten*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Tim Knudsen (2003). *Offentlighed i det offentlige. Om historiens magt*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Niels Nørgaard Kristensen (2003). *Billeder af magten. Portrætter til forståelse af magt og demokrati*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Lise Togeby, Jørgen Goul Andersen, Peter Munk Christiansen, Torben Beck Jørgensen & Signild Vallgård (2003). *Magt og demokrati i Danmark. Hovedresultater fra Magtudredningen*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Jørgen Goul Andersen (2003). *Over-Danmark og under-Danmark? Ulighed, velfærdsstat og politisk medborgerskab*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Signild Vallgård (2003). *Folkesundhed som politik. Danmark og Sverige fra 1930 til i dag*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Jørgen Grønnegård Christensen (2003). *Velfærdsstatens institutioner*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Palle Svensson (2003). *Folkets røst. Demokrati og folkeafstemninger i Danmark og andre europæiske lande*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Mogens Rüdiger (2003). *Statens synlige hånd. Om lovgivning, stat og individ i det 20. århundrede*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Thomas Pallesen (2003). *Den vellykkede kommunalreform og decentraliseringen af den politiske magt i Danmark*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Henrik Jensen (2003). *Europaudvalget – et udvalg i Folketinget*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Per Boje & Morten Kallestrup (2004). *Marked, erhvervsliv og stat. Dansk konkurrencelovgivning og det store erhvervsliv*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Bertel Heurlin (2004). *Riget, magten og militæret. Dansk forsvars- og sikkerhedspolitik under Forsvarskommissionerne af 1988 og af 1997*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Jacob Torfing (2004). *Det stille sporskifte i velfærdsstaten. En diskursteoretisk beslutningsprocesanalyse*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Anette Warring (2004). *Historie, magt og identitet. Grundlovsfejringer gennem 150 år*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Jens Hoff (red.) (2004). *Danmark som informationssamfund. Muligheder og barrierer for politik og demokrati*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Ida Elisabeth Koch, Kristine Røberg, Sten Schaumburg-Müller & Jens Vedsted-Hansen (2004). *Menneskerettigheder og magtfordeling – domstolskontrol med politiske prioriteringer*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Bo Jacobsen, Flemming Troels Jensen, Mikkel Bo Madsen, Marius Sylvestersen & Claude Vincent (2004). *Den vordende demokrat – en undersøgelse af skoleklassen som demokratisk lærested*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

- Louise Phillips & Kim Schröder (2004). *Sådan taler medier og borgere om politik. En diskursanalytisk undersøgelse af politik i det medialiserede samfund*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Jørgen Goul Andersen (2004). *Et ganske levende demokrati*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Lise Togeby (2004). *Man har et standpunkt ... Om stabilitet og forandring i befolkningens holdninger*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Torben K. Jensen (2004). *De folkevalgte – en analyse af folketingsmedlemmernes sociale baggrund og repræsentationsadfærd*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Jørn Loftager (2004). *Politisk offentlighed og demokrati i Danmark*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Ulrik Kjær & Mogens N. Pedersen (2004). *De danske folketingsmedlemmer – en parlamentarisk elite og dens rekruttering, cirkulation og transformation 1849-2001*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Peter Munk Christiansen, Asbjørn Sonne Nørgaard & Niels Chr. Sidenius (2004). *Hvem skriver lovene? Interesseorganisationer og politiske beslutninger*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Cathie Jo Martin (2004). *Aktivisering af arbejdsgivere. Erhvervslivet og socialpolitik i Danmark og Storbritannien*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

S K R I F T E R

- Erik Oddvar Eriksen (1999). *Is Democracy Possible Today?* Århus: Magtudredningen.
- Ole Hammer & Inger Bruun (2000). *Etniske minoriteters indflydelseskanaler*. Århus: Magtudredningen.
- Jens Peter Frølund Thomsen (2000). *Magt og indflydelse*. Århus: Magtudredningen.
- Jørgen Elklit, Birgit Møller, Palle Svensson & Lise Togeby (2000). *Hvem stemmer – og hvem stemmer ikke?* Århus: Magtudredningen.
- Jacob Gaarde Madsen (2000). *Mediernes konstruktion af flygtninge- og indvandrerspørgsmålet*. Århus: Magtudredningen.
- Karsten Vrangbæk (2001). *Ingeniørarbejde, hundeslagsmål eller hovedløs høne? Ventetidsgarantier til sygehusbehandling*. Århus: Magtudredningen.
- Søren Laursen (2001). *Vold på dagsordenen. Medierne og den politiske proces*. Århus: Magtudredningen.
- Jørgen Goul Andersen & Mette Tobiasen (2001). *Politisk forbrug og politiske forbrugere. Globalisering og politik i hverdagslivet*. Århus: Magtudredningen.
- Erik Albæk, Peter Munk Christiansen & Lise Togeby (2002). *Eksperter i medierne. Dagspressens brug af forskere 1961-2001*. Århus: Magtudredningen.
- Helle Porsdam (2002). *Fra pax americana til lex americana? En diskussion af dansk retliggørelse som en påvirkning fra USA*. Århus: Magtudredningen.
- Eva Østergaard-Nielsen (2002). *Politik over grænser: Tyrkeres og kurderes engagement i det politiske liv i hjemlandet*. Århus: Magtudredningen.
- Jonathan Schwartz (red.) (2002). *Medborgerskabets mange stemmer*. Århus: Magtudredningen.
- Walter Korpi (2002). *Velfærdsstat og socialt medborgerskab. Danmark i et komparativt perspektiv, 1930-1995*. Århus: Magtudredningen.
- Steen Thomsen, Torben Pedersen & Jesper Strandskov (2002). *Ejerskab og indflydelse i dansk erhvervsliv*. Århus: Magtudredningen.

- Frank Rasmussen & Peder Andersen (2002). *Globaliseringens økonomiske konsekvenser for Danmark*. Århus: Magtudredningen.
- Carsten Greve (2002). *Privatisering, regulering og demokrati. Telestyrelsens funktion som uafhængig reguleringsmyndighed*. Århus: Magtudredningen.
- Ann-Dorte Christensen (2003). *Fortællinger om identitet og magt. Unge kvinder i senmoderniteten*. Århus: Magtudredningen.
- Thomas Schøtt (2003). *Den økonomiske elites netværk*. Århus: Magtudredningen.
- Peter Dahler-Larsen & Niels Ejersbo (2003). *Djoficering – myte eller realitet?* Århus: Magtudredningen.
- Jan H. Hermansen, Lars Bille, Roger Buch, Jørgen Elklit, Bernhard Hansen, Hans Jørgen Nielsen & Karina Pedersen (2003). *Undersøgelsen af medlemmerne af de danske partiorganisationer. Dokumentation*. Århus: Magtudredningen.
- Lars Torpe & Torben K. Kjeldgaard (2003). *Foreningssamfundets sociale kapital. Danske foreninger i et europæisk perspektiv*. Århus: Magtudredningen.
- Jens Blom-Hansen (2003). *Subsidiaritetsprincippet vendt på hovedet? EU's strukturpolitik og Danmark*. Århus: Magtudredningen.
- Jens Peter Christensen (2003). *Domstolene – den tredje statsmagt*. Århus: Magtudredningen.
- Camilla Palmhøj Nielsen (2003). *Til glæde for hvem? – om intern regulering i staten*. Århus: Magtudredningen.
- Peter Munk Christiansen & Asbjørn Sonne Nørgaard (2003). *De som meget har ... Store danske virksomheder som politiske aktører*. Århus: Magtudredningen.
- Lise Togeby, Jørgen Goul Andersen, Peter Munk Christiansen, Torben Beck Jørgensen & Signild Vallgård (2003). *Demokratiske udfordringer. Kort udgave af Magtudredningens hovedresultater*. Århus: Magtudredningen.
- Lise Togeby, Jørgen Goul Andersen, Peter Munk Christiansen, Torben Beck Jørgensen & Signild Vallgård (2003). *Power and Democracy in Denmark. Conclusions*. Århus: Magtudredningen.
- Birte Siim (2003). *Medborgerskabets udfordringer – etniske minoritetskvinders politiske myndiggørelse*. Århus: Magtudredningen.
- Anette Borchorst (2003). *Køn, magt og beslutninger. Politiske forhandlinger om barselsorlov 1901-2002*. Århus: Magtudredningen.
- Peter Dahler-Larsen (2004). *Evaluering og magt*. Århus: Magtudredningen.
- Jens Blom-Hansen & Jørgen Grønnegård Christensen (2004). *Den europæiske forbindelse*. Århus: Magtudredningen.
- Palle Svensson (2004). *Danskerne, magten og demokratiet*. Århus: Magtudredningen.
- Peter Bogason & Gunnar Gjelstrup (2004). *Magtproblematikken i to små kommuner*. Århus: Magtudredningen.
- Torben Beck Jørgensen & Karsten Vrangbæk (2004). *Det offentlige styringsunivers. Fra government til governance?* Århus: Magtudredningen.