





# De nordiske landes konkurrencedygtighed

– Fra flexicurity til mobication

*Centerleder, Lektor Søren Kaj Andersen. Forskningscenter for  
Arbejdsmarkeds- og Organisationsstudier (FAOS), Københavns  
Universitet*

*Direktør Nikolaj Lubanski. Professionshøjskolen Metropol*

*Professor Ove K. Pedersen. International Department for Busi-  
ness and Politics (DBP), Copenhagen Business School*

## **De nordiske lands konkurrencedygtighed**

- Fra flexicurity til mobication

TemaNord 2011:541

ISBN 978-92-893-2242-3

© Nordisk Ministerråd, København 2011

Denne rapport er udgivet med finansiel støtte fra Nordisk Ministerråd. Indholdet i rapporten afspejler dog ikke nødvendigvis Nordisk Ministerråds synspunkter, meninger, holdninger eller anbefalinger.

**[www.norden.org/publikationer](http://www.norden.org/publikationer)**

**[www.norden.org](http://www.norden.org)**

### **Det nordiske samarbejde**

*Det nordiske samarbejde* er en af verdens mest omfattende regionale samarbejdsformer. Samarbejdet omfatter Danmark, Finland, Island, Norge og Sverige samt Færøerne, Grønland og Åland.

*Det nordiske samarbejde* er både politisk, økonomisk og kulturelt forankret, og er en vigtig medspiller i det europæiske og internationale samarbejde. Det nordiske fællesskab arbejder for et stærkt Norden i et stærkt Europa.

*Det nordiske samarbejde* ønsker at styrke nordiske og regionale interesser og værdier i en global omverden. Fælles værdier landene imellem er med til at styrke Nordens position som en af verdens mest innovative og konkurrencedygtige regioner.

### **Nordisk Ministerråd**

Ved Stranden 18  
1061 København K  
Telefon (+45) 3396 0200

**[www.norden.org](http://www.norden.org)**

# Content

Forord fra Nordisk Ministerråds generalsekretær.....	7
Forord fra forfatterne.....	9
Indledning.....	11
1. Behovet for reformer – faser i EU's politikformulering.....	13
1.1 Indledning.....	13
1.2 Tre faser.....	14
1.3 Den første fase – fleksibilitet.....	15
1.4 Den anden fase – flexicurity.....	15
1.5 Den tredje fase – mobication.....	16
2. Flexicurity – indsigt og begrænsninger.....	21
2.1 Indsigt.....	21
2.2 Begrænsninger.....	23
2.3 Den danske model – giver den fleksibilitet?.....	23
2.4 Mobication.....	25
3. Mobication i praksis – to eksempler på betydningen af samspillet mellem uddannelsessystemet og arbejdsmarkedet.....	27
3.1 To eksempler.....	27
4. Manglende viden om „gode“ sammenhænge (institutionel komplementaritet).....	35
4.1 Forskning i samspil og effekter.....	37
4.2 Mobication som begreb.....	38
4.3 Kvantitative analyser af mobication.....	39
4.4 Kvalitative analyser af mobication.....	40
Afslutning.....	43
Summary.....	45
Referencer.....	49



# Forord fra Nordisk Ministerråds generalsekretær

Nordisk Ministerråd har siden 2007 sat fokus på globaliseringens udfordringer og hvordan de nordiske lande bedst muligt kan imødegå dem. I de fleste tilfælde er der brug for tværsektorielle indsatser, som kan sættes ind over en bred front. Dette gælder også i forhold til den nordiske arbejdskrafts konkurrenceevne, som spiller en afgørende rolle for virksomhedernes konkurrenceevne og dermed for styrken i de nordiske velfærdssamfund.

Kravene til arbejdskraftens konkurrenceevne skærpes gradvist i en verden med markant større økonomisk vækst i store lande uden for USA og Europa og med et stadigt mere globalt marked. Givet at vi ikke kan eller skal konkurrere med disse lande på lønniveauet, stilles der stigende krav til myndighedernes, parternes og virksomhedernes evne til at sikre optimale rammer for udviklingen af arbejdskraftens tilpasningsevne i forhold til behovene på et stadigt mere vidensintensivt arbejdsmarked.

Det var baggrunden for, at Ministerrådet for Arbejdsliv og Ministerrådet for Uddannelse og Forskning i 2009 besluttede at anmode professor Ove K. Pedersen, Copenhagen Business School, centerleder, lektor Søren Kaj Andersen, Københavns Universitet, og direktør Nikolaj Lubanski, Professionshøjskolen Metropol, om at udarbejde et oplæg til ministrenes temadrøftelser i slutningen af 2009 om rammerne for en styrket kompetenceudvikling og mobilitet på arbejdsmarkedet.

I oplægget og i denne udbyggede rapport anvender forfatterne begrebet „Mobication“ – en sammentrækning af „mobility through education“ – netop for at understrege kompetenceudviklingens afgørende betydning for arbejdskraftens muligheder for at tilpasse sig og bevæge sig i forhold til de skiftende behov på et arbejdsmarked i en stadigt mere konkurrencepræget verdensøkonomi.

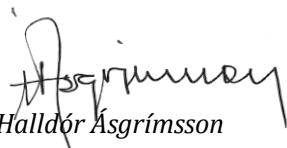
Forfatternes budskab er, at der i beskæftigelsespolitikken er behov for at flytte det strategiske fokus fra „flexicurity“ til „mobication“ og dermed sætte kompetenceudviklingen i centrum. Synspunktet er, at hvor „flexicurity“ fortsat udgør et vigtigt fundament for fleksibiliteten og sikkerheden for først og fremmest de ledige på arbejdsmarkedet, så indebærer „mobication“ en mere offensiv satsning i forhold til hele arbejdsstyrken. Forfatterne påpeger, at fremtidens jobmuligheder bliver endnu mere omskiftelige end i dag, og at det kræver livslang systematisk kompetenceudvikling at styrke arbejdskraftens tilpasningsevne og konkurrenceevne. Dermed skal uddannelsespolitikken have en langt mere central rolle i beskæftigelsespolitikken end i dag og kunne tilbyde mere

omfattende og fleksible uddannelses tilbud, der modsvarer virksomhedernes efterspørgsel og styrker den enkelte arbejdstagers beskæftigelses sikkerhed.

„Mobication“ understreger, at en tæt koordinering mellem beskæftigelses- og uddannelsespolitikken bliver afgørende for virksomhedernes konkurrenceevne, men også at denne koordinering bør understøttes af samspillet med andre politikker, herunder socialpolitik, erhvervs politik, skattepolitik, boligpolitik m.v., som bl.a. kan bidrage til at skabe de rette incitamenter for virksomhederne og den enkelte i valget eller fravalget af uddannelse/efteruddannelse.

Under ministrenes temadrøftelser var der enighed om, at der var behov for et mere målrettet samarbejde om uddannelses- og arbejdsmarkedspolitikken mellem de relevante ministerier og med arbejdsmarkedets parter.

Jeg er overbevist om, at denne rapport kan bidrage til at sætte yderligere skub i et sådant samarbejde i og blandt de nordiske lande, og at den kan skabe inspiration også i lande uden for Norden.



*Halldór Ásgrímsson*

Generalsekretær

Nordisk Ministerråd



# Forord fra forfatterne

Arbejdet med denne rapport tog sin begyndelse i efteråret 2009, hvor vi på baggrund af en henvendelse fra Nordisk Ministerråd udarbejdede et kort notat med samme titel som denne rapport: „De nordiske landes konkurrencedygtighed – fra flexicurity til mobication“. Dette notat blev præsenteret ved to møder i oktober og november 2009 for henholdsvis de nordiske arbejds- og beskæftigelsesministre og de nordiske undervisningsministre.

Med henblik på at udbygge argumentationen besluttede vi at skrive den rapport, der nu foreligger. Mere konkret er formålet at analysere baggrunden for tesen om „mobication“, relationen mellem flexicurity og mobication samt præsentere konkrete cases der belyser mobication tankegangen. Afslutningsvist giver vi bud på de videre perspektiver.

Der er i relation til denne rapport gennemført et særskilt analysearbejde om muligheder og begrænsninger for at belyse tesen om mobication via eksisterende statistisk data. Resultater af dette arbejde er indskrevet i nærværende rapport. Denne særskilte rapport kan rekvireres ved henvendelse til [ska@faos.dk](mailto:ska@faos.dk).

Endelig, tak til Nordisk Ministerråd for finansieringen af det samlede arbejde.

*Søren Kaj Andersen*  
Centerleder, Lektor.  
Forskningscenter for Arbejds-  
markeds- og Organisations-  
studier (FAOS), Københavns  
Universitet

*Nikolaj Lubanski*  
Direktør  
Professionshøjskolen  
Metropol

*Ove K. Pedersen*  
Professor  
International Department  
for Business and Politics  
(DBP), Copenhagen Busi-  
ness School



# Indledning

## Tesen om mobication

Vilkår for produktion, serviceydelser og beskæftigelse er under forandring. Vi er aktuelt i høj grad optaget af den konjunkturelle krise finanskrisen har udløst. Der er naturligvis god grund til at søge at løse de økonomiske og beskæftigelsesmæssige problemer krisen har skabt. Dette ændrer dog ikke ved, at den største udfordring på sigt ikke er konjunkturel, men derimod strukturel. De vigtigste strukturelle forandringer, som pågår i disse år, er den markante økonomiske vækst uden for USA og Europa, og delvist betinget heraf, forandringer i den internationale arbejdsdeling, en løbende introduktion af ny teknologi og ny organisering af arbejdet, demografiske ændringer samt en klimadagsorden, som skaber nye og anderledes perspektiver for vækst og beskæftigelse. Det er alle forhold, som forandrer jobmulighederne i Norden. Den aktuelle konjunkturelle og beskæftigelsesmæssige krise har skabt nye udfordringer på kort sigt, men det er de langsigtede konsekvenser af de strukturelle forandringer, som bør have stor opmærksomhed.

De strukturelle udfordringer skaber først og fremmest nye udfordringer for uddannelses- og beskæftigelsespolitikken. Argumentet som vi skal forfølge i dette notat er, at høj mobilitet på arbejdsmarkedet og et fleksibelt uddannelsessystem direkte understøttet af statslige politikker kan blive afgørende for de nordiske landes konkurrenceevne og velfærd fremover. I de senere år har flexicurity stået som et centralt begreb i debatten om, hvordan regulering af arbejde og velfærd kan sikre sammenhæng mellem udbuddet og efterspørgslen af arbejdskraft. Argumentet i notatet indebærer, at flexicurity debatten må ses som et svar på strukturelle udfordringer, som allerede har præget politikudviklingen og analysen af samme gennem de sidste par årtier. Hermed også sagt, at de nævnte strukturelle udfordringer ikke alle i sig selv er nye, men at der er tale om erkendelser som hen over tid i større eller mindre grad trænger sig på: Åbningen af markeder i øst – den tidligere Sovjet blok og Kina – var i høj grad udløsende for globaliseringen. Det er af nyere dato, at vi nødvendigvis må forholde os til de demografiske forandringer vi står overfor, og at klimaforandringer også vil få konsekvenser for beskæftigelsen, om end vi her endnu kun har begrænsede forestillinger om, hvad det vil indebære.

På trods af, at flexicurity kan ses som et svar på udviklingen, er der også begrænsninger i den indsigts flexicurity giver os. Sideløbende hermed sker der også en udvikling i politikformuleringen – og her tænker vi særligt på det europæiske niveau – som peger på, at det er evnen til at sikre en høj mobilitet på arbejdsmarkedet via et omfattende og fleksibelt uddannelsessystem, der bliver afgørende for reguleringen af arbejde og

velfærd. Det er denne relation mellem mobilitet og uddannelse (mobility + education) som vi kalder *mobication*. Herved forstås vi det forhold, at kompetenceudvikling systematisk anvendes til at fremme mobilitet på og mellem arbejdsmarkedene. Mobication bygger på at fremtidens jobmuligheder bliver endnu mere omskiftelige end i dag.

Det stiller krav til såvel fleksibilitet på arbejdsmarkedet som sikkerhed for lønmodtagere. Flexibiliteten skal sikre at lønmodtagere bevæger sig derhen hvor der er job at få. Sikkerheden i mobication består primært i, at alle har og løbende opkvalificeres med relevant uddannelse. Dernæst må alle der midlertidigt mister beskæftigelse sikres en rimelig understøttelse – gerne suppleret med uddannelse. Således bygger mobication videre på den danske flexicurity-model; en model hvor fleksible afskedigelsesregler kombineres med en relativ høj understøttelse i tilfælde af ledighed samt en aktiv arbejdsmarkedspolitik. Det skal dog understreges, at samspillet mellem fleksible arbejdsmarkeder og høj sikkerhed for lønmodtagere i forbindelse med understøttelse samt uddannelsesmuligheder genfindes i lidt andre former både i de øvrige nordiske lande og i enkelte andre EU-lande. Vi kan ikke mindst i lyset af den europæiske debat, tale om, at der findes flere flexicurity-modeller.

Mobication omhandler det forhold, at fremtidens beskæftigelsespolitik må skabe betingelser for at fremme arbejdskraftens mobilitet, og at gøre det ved hjælp af livslang systematisk kompetenceudvikling for den enkelte. Mobication understreger, at koordineringen mellem arbejdsmarkeds- og uddannelsespolitik bliver afgørende for virksomhedernes konkurrenceevne.

Notatet er bygget op på følgende vis: Det første afsnit omhandler den europæiske politikformulering og behovet for reformer i arbejdsmarkedsreguleringen. Konkret drejer det sig om, hvordan fleksibilitet, siden flexicurity og senest – vil vi argumentere – mobication er blevet central for EU-Kommissionens politikformulering på området. Dernæst følger en kort kritisk gennemgang af, hvad flexicurity analyser har bragt af viden og indsigt samt de begrænsninger der har ligget i denne tilgang. Det tredje afsnit udgøres af to eksempler; den første om ungdomsuddannelserne, den anden om livslang læring. Målet er her, at illustrere problemer og behov vedrørende samspillet mellem uddannelser og arbejdsmarked. Endelig gennemgår vi i fjerde afsnit en række udfordringer og barrierer vedrørende manglende data, med muligheden for en mere præcis viden om omfanget og karakteren af mobilitet gennem læring. Det femte afsnit er en kortfattet opsamling på og perspektivering af konklusionerne i notatet.

Notatet er udformet med henblik på at bidrage til udviklingen af arbejdsmarkeds- og uddannelsespolitikken i de nordiske lande – i en tid med markante udfordringer for de nordiske velfærdsmodeller. Optikken i notatet er dog europæisk, fordi udviklingen på de nordiske arbejdsmarkeder er nært relateret til de øvrige europæiske lande. De to konkrete eksempler i afsnit 4 tager udgangspunkt i en dansk kontekst, men bliver løbende relateret til udviklingen i de øvrige nordiske lande.

# 1. Behovet for reformer – faser i EU's politikformulering

## 1.1 Indledning

Begrebet flexicurity anvendes første gang i 1997. Her publicerer den hollandske minister for Social Politik og Beskæftigelse, Ad Melkert, et memorandum, *Flexibility and security* (European Foundation 1997). Alligevel skal starten på debatten om flexicurity findes tilbage til 1993, hvor EU-Kommissionen publicerer hvidbogen *Growth, competitiveness, and employment*. Her satte den Jacques Delors ledede kommission fokus på behovet for at gøre arbejdsmarkedet mere fleksibelt og at nytænke bekæmpelsen af ledighed. Dette blev de første skridt i retning af at etablere den „Europæiske Beskæftigelsesstrategi“ som fra 1997 blev indskrevet i *Amsterdam Traktaten*, og hermed er grundlaget skabt for hvad der i dag kaldes *beskæftigelsespolitikken*.

Med gennemførelsen af beskæftigelsespolitikken sker der et historisk skifte i hvad der forstås ved arbejdsløshed og ved hvilke politikker der anvendes til at bekæmpe arbejdsløshed. Det er derfor vigtigt at vide, at flexicurity indgår i en meget bredere og mere kompleks sammenhæng end sædvanligvis beskrevet; og at begrebet flexicurity formuleres i sammenhæng med at der sker en ændring i hvad der forstås ved arbejdsmarkedsrelaterede politikker. Det er også vigtigt at vide, at selvom begrebet flexicurity formuleres i Amsterdam, er det inden for EU, at den beskæftigelsespolitiske strategi for første gang sættes på skrift, og at det også er med EU-Kommissionen i spidsen at denne politik senere udvikles. Det er derfor ved at følge EU debatten, at vi får det bedste indtryk af, hvad der menes med beskæftigelsespolitik, og hvordan udviklingen af denne har indebåret en gradvis udvikling i og definition af behovet for reformer.

Vi kalder denne udvikling for skiftet fra arbejdsmarkedspolitik til beskæftigelsespolitik, og beskriver i det følgende hvordan udviklingen er sket over tre faser. Vi understreger samtidig hvordan der er sket et skift i fokus fra behovet for at gøre arbejdsmarkedsreguleringen mere fleksibel, til forsøget på at skabe en fælleseuropæisk flexicurity strategi og frem til et fokus på samspelet mellem uddannelsesbehovet og det fleksible arbejdsmarked – hvormed mobication i den tredje fase træder i forgrunden. Vi betragter dette som en gradvis udvikling, hvilket også betyder, at mobication må ses som en videreudvikling af flexicurity; som en nuancering og samtidig et mere omfattende begreb.

## 1.2 Tre faser

Udviklingen starter som sagt i begyndelsen af 1990'erne og ikke bare i EU, men også i en række medlemslande som Holland, Sverige, Danmark og Finland. Ændringen går kort sagt ud på, at den politiske opmærksomhed nu rettes mod at fremme udbuddet af arbejdskraft (at øge beskæftigelsesgraden) i stedet for, som tidligere, at anvende offentlige ressourcer til at bekæmpe arbejdsløshed og at kompensere arbejdskraften når arbejdsløshed er indtrådt. Den arbejdsmarkedspolitik, der havde stået i centrum i alle de nordiske lande i perioden fra 1950'erne, blev gradvist opgivet eller nedtonet og en ny opfattelse af hvad arbejdsmarkedetsrelateret politik må bestå af, blev introduceret. I daglig tale kaldes det nu beskæftigelsespolitik hvorved der forstås det forhold, at mange politikker – fx arbejdsmarkeds-, social-, uddannelses-, skattepolitikker m.fl. – kobles til hinanden med det formål at øge udbuddet af arbejde. Forskellen mellem den traditionelle arbejdsmarkedspolitik og den nye beskæftigelsespolitik er dog større end som så. Der er især tre forskelle, der er vigtige:

I arbejdsmarkedspolitikken bliver arbejdsløshed betragtet som grundlæggende uforskyldt og arbejdskraften kompenseres når arbejdsløshed indtræder. I beskæftigelsespolitikken derimod, er det først og fremmest arbejdstagerens egen opgave at undgå arbejdsløshed. Der lægges derfor mindre vægt på at kompensere ved indtrædelse af arbejdsløshed og mere vægt på at forebygge arbejdsløshed ved at skabe incitament for at arbejdstageren søger arbejde hvor det findes. Skattepolitik koordineres med aktivitetsbaserede dagpengeydelse; aktivering kombineres med kontrol.

I arbejdsmarkedspolitikken er opmærksomheden rettet bagud – *ex post* mod hvad der er sket (arbejdsløshed er indtrådt) og mod hvad der skal ske de næste måneder (hvordan man kommer tilbage i arbejde). I beskæftigelsespolitikken er opmærksomheden rettet fremad – *ex ante* mod hvad der bør ske de næste 5 eller 10 år og hvad der skal til for at fremme arbejdskraftens evne til at tilpasse sig arbejdsmarkedets dynamiske udvikling. De arbejdsmarkedetsrelaterede politikker bliver mere langsigtede; baseret på „investeringer i fremtiden“, som det kaldes.

I arbejdsmarkedspolitikken er redskaberne til at undgå arbejdsløshed den samlede løn- og indkomstudvikling, der ses som middel til at skabe efterspørgsel og dermed til at undgå arbejdsløshed.

I beskæftigelsespolitikken er redskaberne arbejdskraftens kompetencer og at disse fleksibelt ændres i takt med arbejdsmarkedets dynamiske udvikling, herunder den teknologiske udvikling og den medfølgende udvikling i arbejdsmarkedets efterspørgsel af kompetencer. Kompetenceudvikling kommer i centrum og uddannelsespolitikken begynder at blive set som det centrale redskab til at fremme udbuddet af arbejdskraft og dennes evne til tilpasning. Udviklingen skete ikke på en gang, men over forskellige faser. Tre faser kan identificeres: En første fase

hvor behovet for fleksibilitet i arbejdsmarkedsreguleringen fremhæves (1993–1997); en anden fase hvor flexicurity kommer i centrum (1997–2007) og en tredje fase hvor mobication begynder at tage form (2007–).

### 1.3 Den første fase – fleksibilitet

Den første fase er især karakteriseret ved reformer der skal fjerne barrierer for fleksibilitet på arbejdsmarkedene. I EU starter første fase med Delors' hvidbog fra 1993 og med hvidbogen om *European Social Policy* fra 1994. Her tages de første skridt fra arbejdsmarkedspolitik til beskæftigelsespolitik. For første gang understreger EU nødvendigheden af at reformere de europæiske velfærdsstater og kobler også for første gang velfærdsreformer sammen med spørgsmålet om arbejdsmarkedernes fleksibilitet. Det handler her om ekstern fleksibilitet såvel som intern fleksibilitet. Den eksterne fleksibilitet drejer sig om „hyre og fyre“ fleksibiliteten; altså om, at øge mobiliteten fra job til job, fra virksomhed til virksomhed, hvorfor den geografiske mobilitet fremhæves. Den interne fleksibilitet handler om at kunne flytte medarbejdere rundt i forskellige opgaver internt i virksomheden; altså, via træning og efteruddannelse, at sikre, at arbejdskraften så vidt muligt repræsenterer de efterspurgte kvalifikationer og derved at man så vidt muligt undgår afskedigelser. Yderligere opfordrede Kommissionen til nytænkning i indsatsen overfor de ledige. For mange var passive modtagere af ydelser. Det skulle ændres ved at have større fokus på den aktive indsats via erhvervs kvalificeret uddannelse og træning eventuelt fulgt op af jobtilbud m.m. Den offentlige arbejdsformidling skulle styrkes og gøres mere effektiv.

Hermed var der nok fokus på fleksibilitet, men der var også en stærk understregning af behovet for at øge beskæftigelsen og især forstærke indsatsen over for de ledige gennem aktive politikker. Overordnet blev det formuleret som behovet for en solidarisk økonomi og her særligt som behovet for solidaritet mellem dem som har et arbejde og dem der ikke har (EU-Kommissionen 1993:15).

### 1.4 Den anden fase – flexicurity

Den gryende flexicurity debat først og fremmest i Holland, inspirerer hurtigt dele af EU-Kommissionen til at forbinde behovet for fleksibilitet med social sikkerhed (EU-Kommissionen 2007:19; OECD Employment Outlook 2006). I 1997 udarbejder EU-Kommissionen en beskæftigelsesstrategi frem til 2000 og understreger heri nødvendigheden af at skabe „Fleksibili-

tet med Sikkerhed"<sup>1</sup> og foretager her hvad EU-Kommissionen selv beskriver som et politisk kompromis mellem en neo-liberal forståelse af markeder med en mere traditionel forståelse af velfærd.

Samtidig med målsætningen om at fastholde solidaritet og sikkerhed er denne anden fase karakteriseret ved reformer, der har til hensigt at fremme den enkeltes villighed og duelighed til at arbejde. Individets sikkerhed og kompetencer kommer i fokus. Især vedtagelsen af Lissabon Strategien 2000 indvarsler anden fase. Det er her at Det Europæiske Råd vedtager strategien *Towards a Europe of Innovation and Knowledge* (Det Europæiske Råd 2000a, 2000b), der fører til Rådets vedtagelse i 2005 af *Guidelines for the employment policies of the Member States* (Det Europæiske Råd 2005). Det er dog først i 2007 at Kommissionen eksplicit gør flexicurity til kernepunktet i den europæiske beskæftigelsesstrategi. Fokus i reformarbejdet skifter fra fleksibilitet i ansættelsesforhold til reformer med vægt på at skabe motivation til at søge tilknytning til arbejdsmarkedet. EU-Kommissionen fremhæver, at flexicurity prioriterer „beskæftigelsesikkerhed“ frem for „job sikkerhed“. Beskæftigelsesikkerheden er sikkerheden for, at der er et job at få, men ikke nødvendigvis i den virksomhed den enkelte umiddelbart er ansat i. En grundantagelse i flexicurity bliver, at et relativt tætmasket sikkerhedsnet vil øge den enkeltes motivation for og accept af at skulle flytte fra virksomhed til virksomhed (EU-Kommissionen 2007:7). Ændringen indebærer, at målet nu er at arbejdskraften vedvarende tilpasses til og kan anvendes på arbejdsmarkedet. Tidsperspektivet ændres derfor – fra en kort horisont hvor formålet er at sikre fleksibilitet i ansættelsesforholdet, til en lang tidshorisont hvor formålet er at sikre fast og stabil tilknytning til arbejdsmarkedet over et helt livsforløb. Det er således i perioden fra 1997 til 2007 at skiftet fra arbejdsmarkedspolitik til beskæftigelsespolitik sker.

## 1.5 Den tredje fase – mobication

Fra 2007 igangsætter EU på den baggrund stadig flere politikker, der tilstræber at optimere den enkeltes livsforløb. Det er i den sammenhæng at begrebet om „Den Aktive Velfærdsstat“ (*The Active Welfare State*) introduceres og at beskæftigelsespolitikken kommer til at dreje sig om de såkaldte „overgange“ (transitions). Beskæftigelsespolitikken får til opgave, at gøre livsforløbets overgange så omkostningsfrie som muligt, og på den ene side at tilbyde ydelser og service (barselsorlov, fleksible arbejdstider, glidende overgange til pensionering) der gør det muligt at skifte fra beskæftigelse til barsel mv. uden større omkostninger, og på den anden side at bearbejde den enkeltes evne og tilskyndelse til at arbejde – enten ved at påvirke den enkeltes adfærdsnormer gennem uddannelse eller ved at anvende økonomiske incitament. I denne tredje

---

<sup>1</sup> Tentativt skete det dog første gang i forbindelse med Det Europæiske Råds vedtagelse af Luxembourg Processen 1997 (Trubek & Mosher 2003:42).



fase er perspektivet således blevet bredt; det handler ikke kun om hvordan vi håndterer ledighed og via understøttelse og aktive politikker får ledige tilbage i beskæftigelse – nu handler det om hele arbejdsstyrken; beskæftigede og ledige samt de nyuddannede og deres vej ind på arbejdsmarkedet, ligeså de ældre og deres vej ud af arbejdsmarkedet.

Kommissionen siger det sådan: „På den ene side drejer fleksibilitet sig om hvordan den enkelte i løbet af et livsforløb succesfuldt kan bevæge sig (foretage overgange): fra uddannelse til arbejde, fra et til et andet job, fra arbejdsløshed til beskæftigelse, og fra arbejde til pensionering (...). På den anden side drejer det sig om mere end blot at være i beskæftigelse. Det drejer sig om at udstyre alle med de færdigheder, der gør det muligt for dem at udvikle sig i løbet af deres arbejdsliv, og om at hjælpe dem til at finde ny beskæftigelse. Det drejer sig derfor også om tilstrækkelig arbejdsløshedsunderstøttelse, der understøtter overgange mellem arbejdsløshed og arbejde. Endelig drejer det sig om muligheder for efteruddannelse, særligt for de lavest uddannede. „ (EU-Kommissionen 2007:10). Fokus er således på mobilitet – ikke bare en geografisk mobilitet, men en mobilitet mellem forskellige positioner i og uden for arbejdslivet og hvor mobilitet via uddannelse og opkvalificering står centralt.

Denne fase er samtidig karakteriseret ved reformer, der har til formål at skabe de institutionelle betingelser for, at arbejdskraften kan opnå livslang tilknytning til arbejdsmarkedet gennem en fortsat kompetenceudvikling. Udviklingen af begrebet „livslang lærling“ sker allerede fra 2000–04 og fører efterfølgende til, at strategien for livslang læring kobles til en række operationelle reformer for at gøre det muligt at implementere denne (jf. EU-Kommissionen 2004). Hermed bliver mobilitet og livslang læring koblet til forslag om at opbygge et sæt af institutioner, der kan fremme læring over et helt livsforløb. Samtidig forsvinder sondringen mellem beskæftiget og ikke-beskæftiget, og individet, den enkelte borger og dennes kompetencer, og herunder også den enkelte borgers ansvar for tilknytning til arbejdsmarkedet kommer i centrum.

Målet er institutioner, der skaber sammenhængende systemer for karrierevejledning, uddannelses- og erhvervsvejledning, ligesom uddannelsesstilbud til voksne og beskæftigelsesindsatsen integreres; og der skabes et tæt samarbejde mellem uddannelsesinstitutioner, arbejdsmarkedsorganisationer og virksomheder. I den tredje fase – den nuværende – er skiftet altså fuldt ud sket fra arbejdsmarkedspolitik til beskæftigelsespolitik. Livslang læring og livslang kompetenceudvikling er kommet i centrum; det samme er livslang vejledning som forudsætning for mobilitet.

*Det er denne kombination af mobilitet og uddannelse, vi har valgt at kalde mobication.* Med mobication – mobilitet gennem uddannelse – forstår vi derfor det forhold, at de institutionelle forudsætninger for mobilitet forstås som afgørende for den enkeltes livslange tilknytning til arbejdsmarkedet. Reformerne er operationelle og retter sig mod samarbejdet mellem uddannelsesinstitutioner og arbejdsmarkedet, samt mod

at skabe fleksible overgange mellem uddannelsesniveauer. Endelig retter de sig mod den enkelte – at motivere denne til livslangt engagement i egen kompetenceudvikling. Figuren nedenfor opsummerer elementerne i mobication. Hovedaksen består af samspillet mellem arbejdskraftmobilitet og fleksible uddannelsessystemer. Afgørende dimensioner er her for det første *arbejdskraftefterspørgslen*; hvad er det for kvalifikationer virksomheder efterspørger, og for det andet *individuelle incitament*; hvad er det, der former den enkeltes forestillinger og ønsker til uddannelse og job. Udfordringen i politikudviklingen er at skabe størst mulig overensstemmelse mellem de to dimensioner.

Dette betyder også at mobilitet må ses som et mere omfattende begreb, der indbefatter fire forskellige former for mobilitet: (1) jobmobilitet, dvs. mobilitet mellem jobs; (2) geografisk mobilitet, dvs. mobilitet på tværs af lande, regioner og lokalområder; (3) funktionsmobilitet, dvs. mobilitet mellem jobfunktioner, der fordrer forskellige kompetencer, og (4) overgangsmobilitet, dvs. mobilitet på langs af livsopgaverne uddannelse/arbejde, arbejde/familie, arbejde/efteruddannelse (Pedersen 2009). Under den traditionelle arbejdsmarkedspolitik var målsætningen at fremme jobmobilitet og geografisk mobilitet; under nutidens *beskæftigelsespolitik er opgaven mere kompleks. Her kobles jobmobilitet og geografisk mobilitet sammen med funktionsmobilitet og overgangsmobilitet*<sup>2</sup>.

Det er på denne baggrund, at vi finder det logisk at bevæge os væk fra den mere klassiske flexicurity og netop sætte et bredere fokus på hele arbejdsstyrken og relationen mellem mobilitet gennem læring – *mobication*. Når vi vælger at illustrere det med en figur, der ligesom den klassiske flexicurity model bygger på en trekantsrelation af samspil mellem institutioner, så er det *for det første* for at understrege slægtskabet med flexicurity begrebet; her er ikke tale om et opgør med flexicurity, men et forsøg på at videreudvikle forståelsen af relationer mellem (det mobile) arbejdsmarked og (de fleksible) uddannelser samt hvordan disse relationer kan understøttes via andre politikområder, herunder også understøttelse ved ledighed.

Dette leder *for det andet* over i en pointe vi gerne vil tage med fra flexicurity: Det helt afgørende er ikke tiltag på enkeltstående politikområder, men samspillet mellem de forskellige politikområder. Det handler med andre ord om, at de dele af arbejdsmarkedspolitikken – og i den nordiske sammenhæng handler det i vid udstrækning om de kollektive aftalesystemer – som direkte og indirekte har betydning for uddannelsesmæssige spørgsmål, spiller optimalt sammen med uddannelsessystemerne og visa versa.

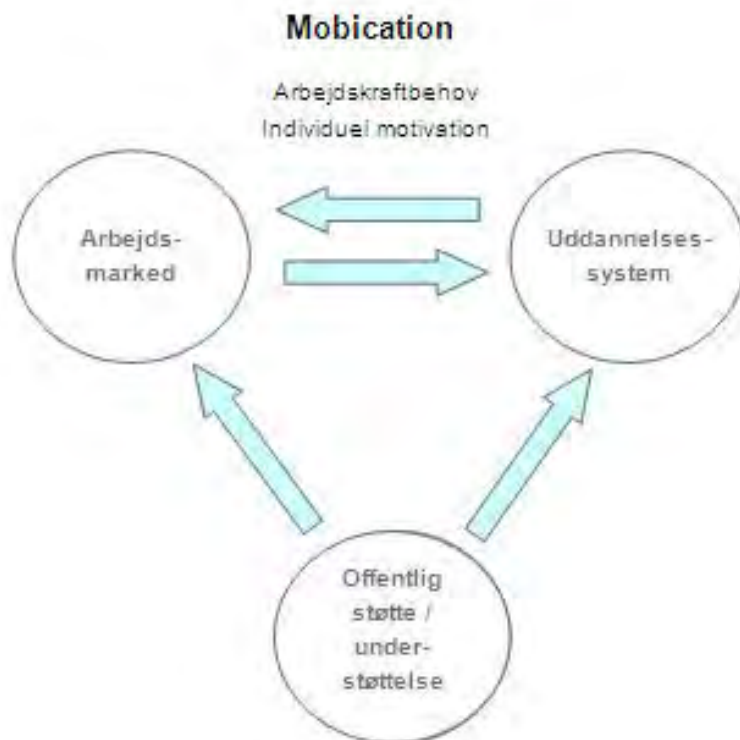
I denne relation mellem arbejdsmarked og uddannelsessystem er der principielt to forhold, som står centralt. Det ene er *arbejdskraftbehovet*; det er en målsætning at sikre, at arbejdsstyrken har de kvalifikationer, som virksomheder efterspørger. Det andet forhold er den *individuelle motivati-*

---

<sup>2</sup> Begrebet „overgangsmobilitet“ er inspireret af litteraturen om „transitional labour market“. Se fx Schmid & Gazier (2002).

on; hvad er afgørende for den enkeltes valg eller fravalg af uddannelse/efteruddannelse? Hvad kan der ændres ved/skabes af incitamentstrukturer med henblik på at sikre størst mulig overensstemmelse mellem arbejdskraftefterspørgsel og eksisterende kvalifikationer? Sådanne spørgsmål om incitamenter og for den sags skyld også (beskæftigelses)sikkerhed for den enkelte leder over til den tredje dimension i figuren, *offentlig støtte/understøttelse*. Det er bl.a. her at andre politikområder fx skattepolitik, boligpolitik mv. kan tilskynde, blandt andre unge, til uddannelse. Mere generelt handler det om, at samspillet mellem arbejdsmarked og uddannelse kan understøttes (eller negativt; undermineres) af andre politikker, herunder også socialpolitik, erhvervs politik, etc. Pointen er endvidere, at det ikke blot handler om, at initiativer og tiltag ikke må modarbejde hinanden indbyrdes, men at resultater først for alvor opnås, når de forskellige politikker *komplementerer* hinanden.

Disse erkendelser er i og for sig ikke nye selvom meget stadig kan gøres for at sikre „gode sammenhænge“ mellem politikområder og mellem aftaleregulering og politik. Det særlige vi ønsker at fremhæve her er relationen mellem *det mobile arbejdsmarked* og *det fleksible uddannelsessystem*. Vores påstand er, at denne relation er rykket ind i centrum af, hvordan arbejdsmarkedsrelaterede politikker skal udformes i dag.





## 2. Flexicurity – indsigt og begrænsninger

I det følgende vil vi kort fremhæve vigtigt viden og indsigt som de senere års flexicurity debat har givet os. Men dernæst vil vi også påpege nogle begrænsninger der understreger behovet for at tænke ud over flexicurity begrebet.

Som udgangspunkt kan man spørge hvorfor flexicurity overhovedet fik så stor gennemslagskraft i såvel den europæiske debat som i enkeltstater – herunder også i de nordiske lande. Et væsentligt svar ligger i de udfordringer de europæiske markeder – herunder arbejdsmarkeder – står over for i disse år. Åbningen af markeder og den deraf følgende intensiverede globale konkurrence sætter europæiske virksomheder under pres. Sideløbende sker der en teknologisk udvikling, der også kræver omstillinger og tilpasninger i virksomhederne.

Det er to megatrends, der begge kræver fleksibilitet i organiseringen af arbejdet – en fleksibilitet man i større udstrækning finder uden for Europas grænser, simpelthen på grund af lavere standarder i reguleringen af løn- og arbejdsvilkår eller manglende håndhævelse af eksisterende regulering. Europa udgør her en anderledes tradition med fokus på sociale rettigheder og en traditionelt stærk organisering af lønmodtagerinteresser.

Diskussionen om sociale rettigheder løber derfor ned gennem EU's institutioner på samme vis som diskussionerne om, hvordan europæiske virksomheders konkurrenceevne og indtjening sikres fremover. Dette har givet voldsomme modsætninger mellem politiske krav om at liberalisere eller ligefrem deregulere de europæiske arbejdsmarkeder på den ene side og krav om udbyggede rettigheder for arbejdstagere og social sikring mere generelt på den anden side.

### 2.1 Indsigt

Flexicurity begrebet bød sig her til, som en mulig vej ud af dette modsætningsforhold. Nogle har ligefrem karakteriseret flexicurity som en „tredje vej“ med tesen om, at det vil være muligt samtidigt at udvikle såvel fleksibiliteten som sikkerheden i reguleringen (Viebrock & Clasen 2009). Den analytiske pointe er her, at det er muligt at udvikle økonomiske og sociale politikker synkront, således at fleksibilitet (for virksomhederne) og sikkerhed (mod sociale risici) ikke bliver reguleringsmæssige eller politiske modsætninger, men derimod gensidige forudsætning-

ger (Keller & Seifert 2004). Særligt Danmark og Holland er blevet fremhævet som eksempler på, at denne gensidighed kan fungere.

I Holland i form af en øget fleksibilitet i reguleringen af standardansættelser (den tidsubegrænsede ansættelse) samtidig med at en øget sikkerhed blev introduceret for ansatte i deltids- og vikaransættelse ol.. I Danmark rettede opmærksomheden sig mod den såkaldte gyldne trekant karakteriseret ved 1) relativt fleksible ansættelses- og afskedigelsesregler kombineret med 2) relativt høje dagpenge i tilfælde af ledighed samt 3) den aktive arbejdsmarkedspolitik der sikrer en hurtig og fleksibel tilpasning mellem udbuddet og efterspørgslen af arbejdskraft. Den danske regulering var ikke udtryk for nye reguleringsmæssige initiativer, men derimod en analytisk påpejning af samspillet mellem fleksibilitet og sikkerhed i et reguleringskompleks, der havde udviklet sig over en længere årrække. Man kan hævde, at Danmark og Holland har til fælles, at de er små åbne forhandlingsøkonomier (jf. Pedersen 2006), hvor det har været muligt at opnå reguleringsmæssige kompromisser ikke bare i de nationale parlamenter, men også med afsæt i eller samspil med aftaler indgået mellem arbejdsmarkedets parter.

Flexicurity debatten såvel som de flexicurity analyser der er blevet udviklet, har således givet nogle klare gevinster. *For det første* den ovenfor nævnte tese om, at fleksibilitet og sikkerhed ikke nødvendigvis er modsætninger, men kan fungere som gensidige forudsætninger. Altså, i en politisk og reguleringsmæssig sammenhæng, er det muligt samtidigt at øge både fleksibilitet og sikkerhed i reguleringen. *For det andet* har flexicurity givet anledning til at analysere og vurdere, hvad der er særligt velfungerende dele af den nationale regulering set i et tværnationalt, komparativt lys. Med andre ord har vi fået analyser, som giver bud på, hvad der er velfungerende og knap så velfungerende regulering af arbejdsforhold i bredeste forstand. Dette giver i anden omgang næring til debatten om fremtidens regulering. *For det tredje* har flexicurity understreget vigtigheden af sammenhængene mellem politikområder. Reguleringen af en flerhed af politikområder, som involverer forskellige institutioner og aktører, kan gensidigt understøtte hinanden, så summen af samspillet rækker ud over, hvad der kan opnås på enkeltområder. Samspillet mellem afskedigelsesregler, dagpenge og den aktive arbejdsmarkedspolitik har været det fremtrædende danske eksempel. Ligeledes kan det modsatte gøre sig gældende; reguleringsområder som underminerer eller modarbejder hinanden.

Vigtigt er det også her, at det ikke bare handler om sammenhængene i lovgivningsinitiativer, men også om samspillet mellem kollektive overenskomster og lovgivning og om hvordan kommunale myndigheder og arbejdsmarkedets parter formår at samarbejde inden for rammerne af den givne regulering. Dette og andre eksempler er bl.a. blevet karakteriseret som en mere „holistisk tilgang“, der først og fremmest har lagt afstand til neo-liberale analyser, der har betonet behovet for fleksibilitet

på endimensional vis (Keune 2008:6). Det understreger det væsentlige i at institutioner og dermed førte politikker komplementerer hinanden.

## 2.2 Begrænsninger

Som det er fremgået ovenfor formulerede EU-Kommissionen i 2007 principper for flexicurity, som del af Beskæftigelsesstrategien. Der blev lagt op til, at medlemsstaterne hver især udviklede flexicurity strategier ud fra deisen, at der ikke findes „one size that fits all“. Den logiske begrundelse har været, at de ofte refererede flexicurity arrangementer i Danmark og Holland ikke umiddelbart lader sig eksportere til andre EU-stater. Det er gennemgående i flere analyser, at dansk og hollandsk regulering har dybe rødder i den nationale kontekst, hvorfor reguleringen i disse lande i høj grad afspejler de særlige nationale vilkår for at skabe balancerende løsninger mellem arbejdsmarkedets parter og det politiske system (Madsen 2006; Barbier 2006).

Der er udarbejdet forskellige bud på, hvad der angiveligt kan betragtes som forskellige „EU modeller“ for flexicurity (se fx European Foundation 2007). Man kan dog spørge, hvorvidt der er tale om politikker og reguleringssammenhænge, som formår at øge såvel fleksibilitet som sikkerhed. Mange typer af politiktiltag har fået mærkatet „flexicurity“ om end sammenhæng mellem fleksibilitets- og sikkerhedselementer har været både begrænsede og uklare (Barbier 2006). Når det har kunnet ske, må det ses som en konsekvens af det politiske ønske om, at begrebet bredt kan anvendes indenfor meget forskelligartede nationale reguleringssystemer. Hertil kommer begrebets manglende analytiske, endsige teoretiske, fundament. Vi har fx ingen kriterier for, hvordan vi kan vurdere eller ligefrem måle om flexicurity regulering udgør effektive kombinationer af tiltag. Dette må også ses i sammenhæng med, at der eksisterer forskellige bud på, hvordan flexicurity skal defineres. De spænder fra ganske snævre definitioner som samspillet mellem jobmobilitet og indkomstmuligheder (Eamets & Paas 2007) til brede definitioner som social beskyttelse af en fleksibel arbejdsstyrke (Keller & Seifert 2004). På sin vis er flexicurity begrebets gennemslagskraft gået hånd i hånd med en udvikling, hvor begrebet i stigende omfang er blevet inklusivt – det kan omfatte næsten alt – og derfor også et begreb der tendentielt tømmes for mening.

## 2.3 Den danske model – giver den fleksibilitet?

Som nævnt ovenfor er særligt Danmark og Holland blevet fremhævet som lande, hvor flexicurity arrangementer har været specielt vellykkede (Madsen 2006; Barbier 2006). De hollandske flexicurity erfaringer skal ikke forfølges yderligere her. Derimod skal vi i det følgende gennemgå

en række begrænsninger i, hvad der er blevet kendt som „den danske flexicurity model“ – altså samspillet mellem fleksible ansættelses- og afskedigelsesregler, et relativt højt dagpengeniveau og den aktive arbejdsmarkedspolitik.

Som udgangspunkt skal der ikke være tvivl om, at visse typer af virksomheder har en konkurrencemæssig fordel ved denne relativt lette adgang til at ansætte og afskedige. Men det ændrer ikke ved, at det forholder sig anderledes på størstedelen af de danske arbejdspladser. I de kollektive overenskomster er der typisk aftalt opsigelsesvarsler på 1–3 måneder afhængig af anciennitet mv. Men ved siden heraf findes Funktionsløven, der giver funktionærer et opsigelsesvarsel på 3–6 måneder. Godt halvdelen af de danske lønmodtagere er direkte omfattet af Funktionsløven. Endvidere er der en række overenskomster, hvor der er aftalt funktionærlignende afskedigelsesvilkår for de ansatte. Samlet er det næsten to tredjedele eller 64 % af de danske lønmodtagere der er omfattet af disse bestemmelser (Scheuer 2009). Nok er reguleringen i international sammenligning forholdsvis fleksibel her, men samlet set er den langt fra så fleksibel som i fx Storbritannien.<sup>3</sup>

Nu kan man hævde, at nok dækker de mest fleksible afskedigelsesregler kun en mindre del af det danske arbejdsmarked, men det er en afgørende del, som her er dækket. Det er fx mange produktionsvirksomheder, som ofte producerer til eksport og det er bygge- og anlægssektoren. Netop to sektorer, der er blevet særlig hårdt ramt under krisen og som giver arbejdsgiverne mulighed for en hurtig „trimning“ af virksomhederne inden for disse to sektorer. Det er da også sket, men i industrien har der også været toneangivende virksomheder, der har argumenteret kraftigt for at få en forlængelse af perioden, hvor man kan have ansatte på arbejdsfordeling. Man har således ikke ønsket at afskedige (og dermed udnytte den eksterne mobilitet). Man har derimod ønsket at fastholde medarbejdere (udbygge den interne mobilitet) via nedsat arbejdstid. Forklaringen har været, at når produktionsnedgangen vender, så risikerer man ikke at kunne genansætte medarbejdere med de nødvendige kvalifikationer, men man er tvunget til en kostbar optræning, som kan have som konsekvens, at de pågældende jobs forsvinder fra det danske arbejdsmarked.

Det andet element i den danske flexicurity model er det „sikkerheds-element“, der omhandler den relativt høje understøttelse ved ledighed. Den maksimale dagpengeperiode blev i forsommeren 2010 reduceret fra fire til to år. Hermed blev den forholdsvis lange understøttelsesperiode reduceret til et niveau, der svarer til hvad vi finder i de fleste andre EU-lande. Tilhører man en absolut lavindkomstgruppe kan man også opnå en relativ høj kompensation for indtægtstab ved ledighed; op til 90 %. Men på grund af den maksimale sats, der ligger i dagpengereglerne vil en

---

<sup>3</sup> I den britiske *Employment Rights Act* varierer opsigelsesvarsler mellem 1 og 12 uger afhængig af anciennitet (*Employment Rights Act 1996:Part IX,86*).



faglært arbejder typisk kun modtage godt 50 % af sin tidligere løn i dagpenge. Dette betyder også at dagpengeniveauet for denne gruppe relativt set ikke er højere i Danmark end i mange andre europæiske lande<sup>4</sup>. Det må ses som en effekt af den forholdsvis lave kompensation, at der blev indført en ny bestemmelse i Industri Overenskomst i foråret 2010 om en fratrædelsesgodtgørelse, der supplerer dagpengene ved ledighed. Udviklingen peger på, at når danske lønmodtagere generelt ikke har været nervøse for at miste deres job, så handler det knapt så meget om dagpengenes størrelse, men snarere at Danmark gennem en længere årrække har haft en meget lav ledighed. Tanken er med andre ord, at det reelt har været beskæftigelsessikkerheden, altså oplevelsen af at det var muligt hurtigt at komme i ny beskæftigelse, der har udgjort grundlaget for lønmodtagernes accept af modellen.

Det tredje element i modellen er den aktive arbejdsmarkedspolitik. To grundlæggende elementer i den aktive arbejdsmarkedspolitik er dels den motivationseffekt der ligger i, at den ledige bliver sendt i aktivering, hvis ikke det lykkes den ledige at finde beskæftigelse, dels den opkvalificering som den ledige modtager i aktiveringen. Med andre ord „truslen“ om aktivering har i sig selv en beskæftigelseseffekt. Vedrørende effekten af selve aktiveringen er der undersøgelser der viser, at op mod halvdelen af de personer, der har været igennem et aktiveringsforløb vender tilbage til aktiveringssystemet. Med andre ord er man havnet i arbejdsmarkedets periferi, hvor det tilsyneladende er vanskeligt at opnå en fast tilknytning til det fleksible arbejdsmarked (Bredgaard et al. 2009). Omvendt kan man hævde, at det understreger vigtigheden af, at så få som overhovedet muligt i arbejdsstyrken havner ude i arbejdsmarkedets periferi.

## 2.4 Mobication

På denne baggrund kan det antages, at sikkerhedselementet i den danske flexicurity-model primært handler om, at det skal være muligt at komme hurtigt tilbage i beskæftigelse, hvis man skulle blev ledig. Et dagpengeniveau, der bliver oplevet som en acceptabel kompensation udgør naturligvis et sikkerhedselement, men det må karakteriseres som en *sekundær* sikkerhed – hovedmålet er at komme i ny beskæftigelse. Ligeledes kan også aktivering karakteriseres som et *sekundært* sikkerhedselement: Aktiveringens effekt er blandet; det må derfor være det primære mål, at så få som overhovedet muligt ender der, hvor aktivering bliver nødvendig. Eller sagt på en anden måde må det primære mål – og den primære sikkerhed – ligge i en tidlig indsats, som sikrer den enkeltes kvalifikationer.

---

<sup>4</sup> OECD 2007 edition of *Benefits and Wages*, Net replacement rate 2004, Income relative to average incomes.

Med dette afsæt bygger tesen om mobication videre på flexicurity, men med et ændret fokus. Hvor flexicurity omhandler, hvad der sker, når den enkelte mister beskæftigelse, så omhandler mobication, hvad der sker af (op)kvalificering, når man er – eller er på vej ind – i beskæftigelse. Målsætningen er at udvide perspektivet fra hvad der sker med de ledige til hvad der sker med arbejdsstyrken generelt. Hermed søger vi også at reflektere det skifte i politikformuleringen som vi har argumenteret for ovenfor. Det vil sige fra den bagudrettede arbejdsmarkedspolitik, der *ex post* søger at løse det skete (arbejdsløshed der er indtrådt), og mod hvad der skal ske de næste måneder (hvordan at komme tilbage i arbejde) til en beskæftigelsespolitik, som er fremadrettet og som *ex ante* spørger til hvad der bør ske de næste 5 eller 10 år for at fremme arbejdskraftens evne til at tilpasse sig til arbejdsmarkedets dynamiske udvikling.

### **3. Mobication i praksis – to eksempler på betydningen af samspillet mellem uddannelsessystemet og arbejdsmarkedet**

I nordisk regi er problemstillingen den samme, som er gældende for den generelle europæiske debat. Globaliseringen understreger betydningen af en mobil og kvalificeret arbejdsstyrke, der kan bidrage til de nordiske arbejdsmarkeders fortsatte konkurrencedygtighed. I den forbindelse er det et paradoks, at fremtidens arbejdsmarkeder vil opleve mangel på kvalificeret arbejdskraft samtidig med, at en stor del af arbejdsstyrken ikke er kvalificerede nok til at tage de jobs, der faktisk er.

For at komme paradokset til livs kræver det et tæt samspil mellem uddannelsessystemet og arbejdsmarkedet, så arbejdsstyrken har de fornødne kvalifikationer. Det betyder bl.a., at der skabes fleksible overgange mellem uddannelsesniveauer, og at den enkelte motiveres til livslang kompetenceudvikling. Det er dog langt fra simpelt at skabe et optimalt samspil og en hensigtsmæssig motivationsstruktur, som illustreret i de to foregående kapitler – der er dels tale om komplicerede sammenhænge og dels om mange faktorer, der spiller ind. I det følgende vil udfordringerne i samspillet blive illustreret gennem to eksempler.

#### **3.1 To eksempler**

*Det første eksempel* omhandler behovet for, at flere får en ungdomsuddannelse. Analyser foretaget af Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (Dalskov 2009) illustrerer, hvor afgørende det er for den enkeltes fremtidige arbejdsmarkedstilknytning at have en ungdomsuddannelse. Opnås en ungdomsuddannelse ikke, er der større sandsynlighed for ledighed og færre år på arbejdsmarkedet for den enkelte. Samtidigt er det et markant samfundsøkonomisk problem, da det medfører flere år på offentlig forsørgelse. Der er en række faktorer, der spiller ind, hvis andelen af unge, der får en ungdomsuddannelse, skal øges. Følgende faktorer ser ud til at være centrale: bedre overgange mellem grundskole og ungdomsuddannelse, et nært samspil mellem ungdomsuddannelser og arbejdsmarkedet – primært i form af samarbejde mellem uddannelsessteder og de virksomhe-

der, der skal have de unge i praktik. Endelig er de unges motivation og mulighed for at navigere i uddannelsessystemet også en vigtig faktor.

*Det andet eksempel* omhandler behovet for løbende kompetenceudvikling hos den eksisterende arbejdsstyrke. Skal den enkeltes arbejds-evne og -mulighed<sup>5</sup> fastholdes kræver det løbende kompetenceudvikling, så kompetencerne matcher arbejdsmarkedets behov. Denne kompetenceudvikling kan enten foregå, mens man er i arbejde, eller ved at man i kortere eller længere perioder efteruddanner sig på fuld tid. I begge tilfælde vil det kræve et samspil mellem arbejdsmarkeds- og uddannelsessystemet, og – på linje med ovenstående eksempel – at der er en motivation for at om- og opkvalificere sig.

Begge eksempler vil blive gennemgået ved, at problemstillingen kort vil blive præsenteret samt hvilke konsekvenser, den har. Dernæst vil der blive peget på hvilke udfordringer, der er i samspillet mellem uddannelsessystem og arbejdsmarked. Disse udfordringer vil blive brugt til at pege på, hvilke strategiske elementer, der vil skulle undersøges nærmere for at afklare deres betydning for at fremme et mobilt arbejdsmarked på baggrund af et fleksibelt uddannelsessystem, med andre ord, hvad skal der til for at få mobication til at virke?

### **3.1.1 Eksempel 1: Ungdomsuddannelserne og 95 % -målsætningen**

Den danske regerings målsætning lyder, at 95 % af danske unge skal have gennemført en ungdomsuddannelse i 2015. Realiteten er dog, at udviklingen går den forkerte vej, idet ca. 20 % af danske unge i dag ikke får en ungdomsuddannelse i form af enten en gymnasial uddannelse eller erhvervsuddannelse (Undervisningsministeriet 2010). Det sætter dansk konkurrenceevne og velfærd under pres, og konsekvensen af det faldende uddannelsesnivea er både dårligere tilknytning til arbejdsmarkedet for de uddannede og dårligere national konkurrenceevne.

Tal fra OECD-rapporten, „Education at a Glance 2005“ viser, at 86 % af danske unge i 2005 gennemførte en ungdomsuddannelse, Norges gennemførselsrate lå på 92 %, Finlands lå på 84 % og Sveriges lå på 76 % (Undervisningsministeriet 2006:15). Sammenlagt svarer det til et OECD-gennemsnit på 78 % for de nordiske lande på ungdomsuddannelsesområdet, men de seneste fem år er det gået den forkerte vej. Ved at se nærmere på fx udviklingen i de danske tal kan det identificeres, at procentdelen af danske unge, der gennemfører en ungdomsuddannelse er faldet fra 86 % til 80 % i perioden 2005–2010. Det er en udvikling i den

---

<sup>5</sup> *Employability* er her et ofte anvendt begreb, hvormed der menes den enkelte arbejdstagers evne til at få og beholde et job, men samtidig også være i stand til at skifte job, med andre ord evnen til at tilpasse sig arbejdsmarkedets efterspørgsel, hvorved man bibeholder sin egen konkurrenceevne på arbejdsmarkedet.

forkerte retning, og den negative udvikling udfordrer den danske regerings målsætning om at styrke samfundet til globalisering<sup>6</sup>.

### **Ungdomsuddannelseseffekten**

Mange unge vælger beskæftigelse frem for uddannelse efter folkeskolen, og undersøgelser viser, at 50 % af dem, der ikke kommer i gang med en kompetencegivende uddannelse inden for tre år efter folkeskolen, ikke har en kompetencegivende uddannelse som 30-årige (Dalskov 2008; Dalskov 2009). Denne gruppe har svært ved at få fodfæste på arbejdsmarkedet sammenlignet med unge, der som 25-årige har gennemført en ungdomsuddannelse (Dalskov 2009).

Det stagnerende uddannelsesniveau er blot én af de udfordringer, de nordiske lande har til fælles. Hvis ikke der sker en ændring i uddannelsesadfærden blandt de unge, vil der om blot et årti fx være 110.000 færre faglærte i den danske arbejdsstyrke. Det vil for alle de nordiske lande være afgørende, at flere unge vælger uddannelsesvejen – både af hensyn til det fremtidige behov for kvalificeret arbejdskraft og af hensyn til finansieringen af de nordiske velfærdsstater.

95 % -målsætningen har medført investeringer på uddannelsesområdet, der skal sikre, at flere unge gennemfører en ungdomsuddannelse (OECD 2010). I Danmark er fx praktikpladspræmien blevet tredoblet for at skabe 5.000 ekstra praktikpladser i 2010, men på trods af den øgede præmie står tusinder af danske erhvervsskolestuderende uden praktikplads, hvilket tydeligt illustrerer manglende samspil mellem uddannelsessystemet og arbejdsmarkedet. Regeringen har herudover sat ind for at højne læsefærdighederne i folkeskolen for at give de unge bedre forudsætninger for at klare sig godt fremover i uddannelsessystemet. Undersøgelser viser, at gode læsefærdigheder øger sandsynligheden for at gennemføre en ungdomsuddannelse (Undervisningsministeriet 2005), og gode læsefærdigheder er derfor også en forudsætning for at klare sig markant bedre i uddannelsessystemet og efterfølgende på arbejdsmarkedet. Men realiteten er, at *knap hver sjette elev i den danske folkeskole ikke opnår de rette læsefærdigheder (Undervisningsministeriet 2005:5).*

### **Uddannelsessystemets udfordringer: behov for regulering og bedre samspil**

Eftersom gennemførselsraten på danske ungdomsuddannelser er faldet med 6 % gennem de sidste fem år, synes den danske regerings målsætning for 2015 at være urealistisk. Der skal øjensynligt noget andet og mere til for, at målsætningen kan blive opfyldt. Et muligt tiltag er naturligvis at øge investeringerne på uddannelsesområdet – både i grundskolen og på ungdomsuddannelserne. Investeringer kan have effekt i forhold til kvantitet og kvalitet i undervisningsudbuddet idet de bidrager til

---

<sup>6</sup> Målet for 2010 var, at mindst 85 % af danske unge skulle have en ungdomsuddannelse – et mål, der ikke er blevet indfriet, idet gennemførselsraten i 2010 ligger på 80 %; altså 5 % under målsætningen.

at skabe en mere konkurrencedygtig arbejdsstyrke ved at afhjælpe, at de unge „tabes“ i systemet, men investeringer kan langt fra stå alene. Et øget og bedre samspil mellem uddannelsesinstitutioner og virksomheder er nødvendigt for at få flere unge i gang med en ungdomsuddannelse, og det er derfor nødvendigt at have øje for en bredere palet af tiltag og reguleringer, der kan være med til at afhjælpe problematikken. Her skal blot peges på fire problemfelter, der ser ud til at være centrale i forhold til ungdomsuddannelsesproblematikken:

### **Vejledning**

Størstedelen af danske unge ønsker øget vejledning i valget af uddannelsesretning. Vejledning kan hjælpe dem til at blive klogere på de fremtidige valg, de skal træffe, og må antages at generere motivation hos de unge, så de engagerer sig i og samtidig får en forståelse for, hvordan deres valg påvirker deres fremtidige tilknytning til arbejdsmarkedet. At mange danske unge efterspørger mere vejledning, må antages at illustrere manglende eller mangelfuld vejledning gennem grundskole- og ungdomsuddannelsesforløbet. Tilsvarende synes det nødvendigt, at der vejledes på tværs af uddannelses- og erhvervsvalg, så de unge ikke falder fra i mødet med selve erhvervet. Der er tilsyneladende manglende samspil mellem vejledningsinstanser på flere niveauer i uddannelsessystemet. Nærmere undersøgelser på dette område kan klarlægge, om øget vejledning i både grundskole- og ungdomsuddannelsesforløbet kan bidrage til at skabe større motivation blandt de unge til at påbegynde og gennemføre en ungdomsuddannelse.

### **Praktikpladsmangel**

Opgørelser (Dalskov 2010; LO 2010a; LO 2010b) viser, at der i Danmark er et markant behov for at få skabt flere praktikpladser. I juni 2010 nåede antallet af unge uden praktikplads op på over 9.000, hvilket tydeliggør, at en øget praktikpladspræmie langt fra er nok til at imødekomme behovet. En fremskrivning viser, at danske virksomheder gennem de næste 5 til 10 år vil mangle godt 100.000 faglærte medarbejdere (LO 2010b). Det understreger et forsat behov for faglærte medarbejdere og dermed også praktikpladser – ikke kun i Danmark men også i de øvrige nordiske lande.

### **Incitamenter for uddannelse**

Den samlede struktur af incitamenter er nok et element, der er afgørende for de unges uddannelsesrate. Som nævnt fravælges uddannelse efter folkeskolen ofte ud fra et ønske om at tjene penge. Man kan på den baggrund spørge, hvad der kan gøres for at styrke de økonomiske incitamenter for at tage en ungdomsuddannelse. Det kunne være at afsætte større midler til eksempelvis lønnet praktik og SU for derved at øge også den kortsigtede økonomiske „gevinst“ for de unge. Omkostningen ved sådanne ordninger kunne begrænses ved at målrette den til særlige grupper. Allerede på nuværende tidspunkt tyder det på, at der er nogle gennemgående karakteristika ved de grupper, der ikke får en ungdomsuddannelse. Ud fra en nærmere gennemgang af disse analyser kunne

støtten fx til unge fra særlige indkomstgrupper udvælges. Der kunne dog også arbejdes med, hvad man kan kalde, indirekte økonomiske incitamenter – fx kunne der stilles konkrete fremtidige jobmuligheder i sigte gennem særlige partnerskaber med virksomheder, da det må antages at øge de unges motivation til at påbegynde en ungdomsuddannelse, hvis de i større udstrækning kan være sikre på et job efter endt uddannelse. Igen viser dette problemfelt, at det kræver et nært samspil mellem reguleringen i flere systemer, hvis der skal gøres en forskel.

### **Obligatorisk ungdomsuddannelse?**

En anden mulig løsning for at øge ungdomsuddannelsesraten kunne være at indføre obligatorisk ungdomsuddannelse. Hermed sikrer man en ungdomsuddannelse som det laveste uddannelsesniveau. Obligatorisk ungdomsuddannelse vil højne uddannelsesniveaet og samtidig forpligte de unge, men det vil også forpligte samfundet til at have et seriøst og ordentligt uddannelsesstilbud til alle. Ved at lave en sådan lovregulering i uddannelsessystemet kunne de nordiske lande sikre, at *alle* unge i princippet har adgang til en ungdomsuddannelse. Dog vil der formodentlig altid være en gruppe, der vil have svært ved at gennemføre 13 års obligatorisk uddannelsespligt, eller som af forskellige årsager vil falde fra – som det allerede er tilfældet med det obligatoriske skoleforløb i dag. Det interessante ved overvejelsen om 13 års obligatorisk uddannelsespligt er netop, at det viser, hvor kompliceret samspillet mellem uddannelsessystemet og arbejdsmarkedet er. Erfaringerne fra Sverige, hvor man i praksis har søgt at sluse næsten alle over i ungdomsuddannelserne via 12 års obligatorisk skolegang (Jessen 2008), viser, at frafaldet alligevel bare kommer længere henne i ungdomsuddannelserne, og endnu mere alvorligt: at der simpelthen ikke er jobs til de unge efter endt uddannelse. Modellen hvor det er praktikpladsuddannelsen, der er styrende for adgangen til ungdomsuddannelserne (som fx i Danmark) har den fordel, at der sker en tidlig afstemning af behovet for unge med en erhvervsuddannelse. Derfor må det undersøges nærmere, hvad de reelle effekter af en decideret lovregulering på grundskole- og ungdomsuddannelsesområdet ville være og dermed se nærmere på, hvordan man uddannelsesinstitutioner og virksomheder imellem, på bedst mulige måde, kan afstemme udbud og efterspørgsel (Folketinget 2010:L 194).

### **Afrunding**

Ovenstående problemfelter illustrerer den nære forbindelse mellem reguleringer i uddannelsessystemet og reguleringer på arbejdsmarkedet, hvis der skal skabes et bedre samspil systemerne imellem og i særdeleshed mellem erhvervsuddannelserne og virksomhederne. Reguleringer i uddannelsessystemet såvel som på arbejdsmarkedet kan fx bidrage til, at unge erhvervsskolestuderende er sikret en praktikplads efter grundforløbets afslutning. Dermed får de fodfæste på arbejdsmarkedet efter endt erhvervsuddannelse med stor betydning for deres tilknytning til arbejdsmarkedet resten af livet. Ensidige indsatser i det ene

system, som fx den danske regerings øgede praktikpladspræmie er tydeligvis et eksempel på en investering, der ikke kan garantere praktikpladser til alle erhvervsskolestuderende alene. Det er samspillet, der halter. Det er derfor nødvendigt nærmere at analysere, hvilke indsats der skal til i og på tværs af begge systemer for at sikre en højere gennemførelsesrate i ungdomsuddannelserne.

### **3.1.2 Eksempel 2: Løbende kompetenceudvikling – samspillet mellem folk i arbejde og deres muligheder for at efteruddanne sig**

De nordiske arbejdsmarkeder forandrer sig løbende og undergår i øjeblikket et markant skift i retning af videnintensiv produktion. Mange traditionelle industriarbejdspladser forsvinder til fordel for videnarbejde og serviceerhverv. Hvis der ikke er en bevidsthed om nødvendigheden af livslang kompetenceudvikling, og af at egne kompetencer udvikles og øges, risikerer arbejdstageren at få svag tilknytning til arbejdsmarkedet, fordi virksomheder efterspørger nye og øgede kompetencer hos arbejdsstyrken.

Undersøgelser (Kristensen & Skipper 2009; Trepartsudvalget 2006) viser, at der er klare sammenhænge mellem deltagelse i voksen- og efteruddannelse (VEU) og fastholdelse på arbejdsmarkedet, og at der tilsvarende er en tydelig sammenhæng mellem uddannelsesniveau og tendensen til at deltage i denne form for uddannelse. Set i lyset af den demografiske udvikling med flere ældre og færre unge vil fremtidens behov for kvalificeret arbejdskraft i høj grad skulle dækkes gennem dem, der allerede er i arbejde. Det er således interessant at se på overgangen mellem arbejde og uddannelse og på effekten af forskellige former for opkvalificeringstiltag i form af VEU.<sup>7</sup>

De nordiske lande er nogle af de OECD-lande, der har højest VEU-aktivitet og samtidig investerer mest i VEU sammenlignet med andre OECD-lande (Trepartsudvalget 2006:10; OECD 2010). Internationalt har både Danmark og Sverige i en årrække været foregangslande i forhold til offentligt medfinansieret VEU og var således i 2008 blandt de lande i verden, der investerede mest i VEU (Kristensen & Skipper 2009:18).

#### **Effekterne af VEU**

Trods den massive indsats på VEU-området i Norden er det langt fra enkelt at opgøre, hvilken effekt indsatsen har for deltagerne, virksomhederne, arbejdsmarkedet og samfundet som et hele (Bredgaard et al. 2009). I en nylig rapport om effekter af VEU (Kristensen & Skipper 2009) fremlægges individuelle gennemsnitseffekter af dansk VEU-deltagelse i perioden 2002–2006, hvor VEU-deltagelsesprocenten steg

---

<sup>7</sup> Det er naturligvis også interessant at se på, hvordan ledige gennem opkvalificering kan opnå kompetencer til at dække fremtidige behov for arbejdskraft, men i dette eksempel har vi fokuseret på dem, der er i arbejde.



fra 13,7 % til 26,1 %. Rapporten viser, at effekten af VEU-deltagelse er forskellig alt afhængig af, hvilken form for VEU-aktivitet man har deltaget i. Der opdeles således i tre VEU-former:<sup>8</sup> almen efteruddannelse, erhvervsrettet efteruddannelse og efteruddannelse på videregående niveau. Rapporten konkluderer, at VEU-deltagelse overordnet set betaler sig både for den enkelte, men også for samfundet på trods af et noget uklart samlet effektbillede. I det følgende vil denne rapportes resultater blive brugt til at illustrere, hvilke effekter og udfordringer der er forbundet med VEU-indsats som en vej til livslang kompetenceudvikling.

Rapporten viser, at den enkelte arbejdstager *overordnet* set tilegner sig nye og/eller øgede kompetencer gennem VEU-deltagelse, men som anført er effekterne meget blandede. Fire problemfelter kan udpeges som centrale i forhold til arbejdsstyrkens løbende kompetenceudvikling.

### **Deltagelseskvotienten**

Løbende kompetenceudvikling bidrager til øget arbejdsmarkedstilknytning, fordi arbejdstageren herigennem opkvalificerer sig og opnår nye og/eller øgede kompetencer og hermed større mobilitet på arbejdsmarkedet. Alligevel er det kun hver fjerde arbejdstager, der har deltaget i VEU i løbet af et år. Det tyder på et behov for at øge arbejdstagerenes VEU-deltagelse generelt.

### **Ulige effekter på løn, beskæftigelse og uddannelse**

Det største problem i forbindelse med VEU-strukturen synes at være ulige effekter ved deltagelse, idet fx almen VEU-deltagelse<sup>9</sup> har negative løneffekter mange år frem i tiden. Løneffekterne for denne gruppe er først synlige mange år efter endt deltagelse. Erhvervsrettet VEU-deltagelse har ikke nogle betydelige løneffekter, hvorimod VEU-deltagelse på videregående niveau har forholdsvis store løneffekter. Denne ulighed i løneffekter må antages at ligge til hinder for visse gruppers løbende kompetenceudvikling. Beskæftigelseseffekten er ligeledes negativ ved almen VEU-deltagelse – primært via deltagelse i HF-kurser – hvorimod erhvervsrettet VEU via især arbejdsmarkedsuddannelseskurser og VEU på videregående niveau har positive beskæftigelseseffekter. Uddannelseseffekten ved almen VEU-deltagelse<sup>10</sup> er meget stor for HF-deltagere, idet næsten hver femte kommer i gang med en kompetencegivende uddannelse efter kursusdeltagelse – en effekt, der hverken ses på det erhvervsrettede eller videregående niveau.

<sup>8</sup> Det skal her understreges, at rapporten fokuserer på den offentlige støttede del af VEU-indsatsen, da det er her, det er muligt at få forløbsdata, dvs. at den private del af VEU-aktiviteten uden offentlig involvering ikke er medregnet.

<sup>9</sup> Almen VEU i form af fx HF-kurser har negative effekter ift. både løn og beskæftigelse – dette skyldes muligvis, at HF-kurser genererer yderligere deltagelse i det ordinære uddannelsessystem og bruges således som springbræt til at komme videre i uddannelsessystemet, hvorimod erhvervsrettede kurser og kurser på videregående niveau har et direkte sigte på beskæftigelse.

<sup>10</sup> Et vigtigt sigte med kursusaktiviteten på det almene VEU-niveau er at øge muligheden for deltagelse i videre uddannelse i det ordinære uddannelsessystem.

### **Incitamentsstrukturen**

Ifølge rapporten har hver enkelt arbejdstager forskellig motivation for at deltage i VEU, og det hænger ofte sammen med hvilken effekt, personen selv forventer at få ud af deltagelse i uddannelsen. Alligevel er det et problem, at effekterne er så forskellige. *VEU-deltagelsens ulige effekter må antages at modvirke ønsket om løbende kompetenceudvikling hos visse grupper. Det er relativt begrænset, hvad vi reelt ved om incitamenternes betydning for den enkeltes valg eller fravalg af videre- og efteruddannelse, men fraværet af kortsigtede incitamenters må formodes at spille en rolle.*

### **Jobmobilitet**

Rapporten viser, at jobmobiliteten overordnet set øges som følge af generelle kurser (almene og videregående), mens effekten på jobmobilitet fra de mere branchespecifikke erhvervsrettede kurser er blandet og ofte øges fastholdelsen i jobbet, hvorved jobmobiliteten mindskes. Dvs. nogle kurser medfører ikke mobilitet hos medarbejderne på trods af ny erhvervede kompetencer. Rapporten viser ligeledes, at uddannelser inden for ens egen branche mindsker mobiliteten i forhold til brancheskift, mens uddannelser uden for ens egen branche øger mobiliteten inden for andre brancher. Der er altså en nær – men langtfra simpel – sammenhæng mellem efteruddannelse og mobilitet på arbejdsmarkedet.

### **Afrunding**

Gennem vores analyse har vi påpeget nogle af de udfordringer, der er ved VEU-indsatsen; nemlig, at der ikke nødvendigvis er sammenhæng mellem den effekt, en uddannelse har for den videre vej i uddannelses-systemet, og den beskæftigelseseffekt uddannelsen giver. Og selv over en flerårig betragtning er der ikke altid et økonomisk eller beskæftigelsesmæssigt rationale for den enkelte i at begynde en uddannelsesvej. På trods af de nordiske landes store investeringer på området, er der ikke automatisk et optimalt samspil mellem VEU-systemet og arbejdsmarkedet. Den anvendte rapport eksemplificerer således det manglende samspil systemerne imellem i Danmark, og tydeliggør nogle uddannelses- og arbejdsmarkedsområder, der ikke komplementerer hinanden.

Når effekterne af VEU-deltagelse er så blandede, udfordrer det systemerne – især også mht. arbejdsstyrkens mobilitet.

Problemstillingen er den samme for de to eksempler: hvis ikke arbejdstagerne eller de unge løbende forbedrer deres kompetencer, forringes arbejdsmarkedstilknytningen og dermed også mobiliteten på arbejdsmarkedet. Vores analyse peger derved på, at der skal forskes mere i en række af de anførte sammenhænge mellem de tiltag, der foretages i uddannelsessystemet, og de konsekvenser det har for arbejdsstyrkens tilknytning og mobilitet på arbejdsmarkedet. Som de to eksempler ovenfor illustrerer, er der en række områder, hvor der ikke er en tilstrækkelig grad af komplementaritet mellem de to systemer.

## 4. Manglende viden om „gode“ sammenhænge (institutionel komplementaritet)

Hvordan de nordiske lande fortsat skal udvikle konkurrenceevnen gennem et fleksibelt uddannelsessystem og et mobilt arbejdsmarked er naturligvis en problemstilling, der optager de nordiske politikere. Fra efteråret 2009 til vinteren 2010 var de første tanker om mobication genstand for drøftelser blandt de nordiske politikere. Konkret præsenterede vi notatet *De nordiske landes konkurrencedygtighed – fra flexicurity til mobication*<sup>11</sup> på en række møder for Nordisk Ministerråd, og notatet var endvidere til høring i de respektive lande.

Resultatet af drøftelserne og høringen kan opsummeres i tre hovedproblemstillinger, som de nordiske politikere lægger vægt på:

*Ledighedsbekæmpelse* – set i lyset af den finansielle krise og den deraf følgende ledighed er der et stort behov for at tage initiativer med henblik på at undgå, at ledigheden bider sig fast og at der i forlængelse heraf er grupper, der varigt mister deres arbejdsmarkedstilknnytning. Særligt ungdomsarbejdsløsheden bliver anset for et stort problem.<sup>12</sup> Fra politikernes side efterlyses der bedre viden om, hvordan denne ledighedsbekæmpelse kan finde sted, så den har varige effekter og ikke skævvrider forholdene på arbejdsmarkedet. Politikerne efterspurgte en øget forståelse af forskellige virkemidlers effekt, særligt hvilken rolle uddannelse kan spille i ledighedsbekæmpelsen.

*Hvordan styrkes efter- og videreuddannelsesindsatsen?* De nordiske politikere understreger betydningen af at nå bredere ud, så flere grupper løbende opkvalificerer sig. Nøglen ligger ifølge dem i, hvad arbejdsmarkedets parter og virksomhederne kan gøre for at styrke kompetenceudviklingen – det offentlige uddannelsessystem kan og skal ifølge politikerne ikke løfte denne opgave alene. Kun gennem et bedre samspil mellem alle aktører (virksomheder, uddannelsessystem og arbejdsmarkedets parter) kan opkvalificeringsopgaven løftes, men vores viden om hvordan dette samspil er mest optimalt, og hvordan der fx sikres bedre overgange mellem arbejdsliv og uddannelse, er mangelfuld. Politikerne så derfor gerne, at der på dette område blev skabt et øget vidensgrundlag.

---

<sup>11</sup> Notat udarbejdet for Nordisk Ministerråd i januar 2010 (Andersen & Pedersen 2010).

<sup>12</sup> Ledigheden blandt unge er over 20 % i Sverige, Finland og Island, mens den er omkring 10 % i Norge og Danmark.

*Reformerfaringer* – der mangler ifølge politikerne en opsamling på, hvilke reformerfaringer de nordiske lande har gjort sig i forbindelse med tidligere kriser og omstillingsprocesser. Tesen er, at vi i de nordiske lande ikke er gode nok til at lære af tidligere erfaringer. Der efterspørges derfor en øget viden om konkrete reformerfaringer – både positive og negative – og en systematisk opsamling på tiltag og effekter i de forskellige lande. Det er jo ikke første gang, at de nordiske lande står overfor en række fremtidige strukturelle udfordringer, som kræver et nært samspil mellem ministerier og mellem den offentlige og private sektor for at kunne blive løst.

Udover disse tre hovedproblemstillinger, som gik igen i ministrenes drøftelser, var der også en række andre tilknyttede udfordringer, som der blev ønsket en større viden om. Det drejer sig fx om hvordan der kan skabes incitamentsstrukturer, som får flere til at vælge uddannelsesvejen. På tværs af de nordiske lande har der været arbejdet med forskellige støtteordninger og lovgivningstiltag fx i form af et krav om at alle unge skal være under uddannelse eller i beskæftigelse, men der mangler en tværgående analyse af hvilke incitament, der virker bedst. Ligeledes så ministrene gerne, at der kan findes måder at skabe større fleksibilitet i uddannelsessystemet både så blindgyder undgås, men også så det i højere grad er muligt at springe frem og tilbage mellem arbejde og uddannelse samt at det er muligt løbende formelt at bygge oven på allerede erhvervede kompetencer. Et væsentligt element heri kunne være at gå endnu videre med systemer til realkompetencevurdering og tiltag for øget brug af merit.

Begrebet realkompetence bygger på, at kompetencer ikke kun opnås gennem uddannelse, men også gennem sociale aktiviteter – på arbejde, i familie, ved frivilligt arbejde, dvs. i alle sammenhænge, hvor der kræves praktiske færdigheder og sociale kompetencer. Det indebærer, at det accepteres, at kompetenceudvikling også kan ske gennem uformelle aktiviteter, hvorfor realkompetencer må anerkendes på lige fod med det formelle uddannelsessystem, og at uddannelsesforløb på daghøjskoler o. lign. medtænkes i strategien om livslang læring og realkompetencevurdering.

Det indebærer også, at arbejdspladsen og andre sociale sammenhænge må organiseres således, at betingelserne for læring fremmes, og tillige, at der skabes fleksible adgange til uddannelsesinstitutioner på grundlag af realkompetencer, og at dette understøttes derved, at de eksisterende systemer for meritoverførsel gennemgås med det formål at fremme en større fleksibilitet ved overgange mellem uddannelsesniveauer. Diskussioner om sådanne tiltag kan vi genfinde i alle de nordiske lande, men de må betragtes som tiltag, der er under udvikling. Det bekræftes af det Nordiske Netværk for Voksenlæring (NVL), som har udsendt en rapport, hvori det understreges, at feltet er komplekst og tidskrævende at udvikle. Retningslinjer og regulering er nødvendig, men langt fra nok til at få et bæredygtigt system. Den største udfordring ligger i at få det til at fungere i praksis –

noget som kræver koordinering, dialog og tydelig ansvarsfordeling mellem alle involverede aktører.<sup>13</sup>

Samlet set peger drøftelserne i regi af Nordisk Ministerråd således på behovet for øget forskning i samspillet mellem uddannelse og arbejdsliv og i, hvad der virker positivt i retning af at løfte uddannelsesniveaue og fremme mobiliteten i arbejdsstyrken. Spørgsmålet er blot, hvordan dette vidensgrundlag kan fremskaffes.

## 4.1 Forskning i samspil og effekter

Med brug af begrebet mobication er hovedtesen, at et lands konkurrenceevne forbedres af, at arbejdsstyrken har en høj mobilitet i form af jobmobilitet, geografisk mobilitet, funktionel mobilitet og overgangsmobilitet, samt at denne mobilitet er betinget af og spiller sammen med fleksible uddannelser. Ved en løbende uddannelse af arbejdsstyrken øges mulighederne for, at den enkelte er kvalificeret til at tage de jobs, som et vidensintensivt arbejdsmarked stiller krav om.

De europæiske arbejdsmarkeder har de sidste år oplevet en stærkt stigende ledighed. Det er typisk de store virksomheder, der fylder medarbejdere i stort antal, mens jobtabene i små og mellemstore virksomheder er mindre markante. De små og mellemstore virksomheder får derfor stigende betydning for beskæftigelsen (Pedersen 2009). Typisk efterspørger de små og mellemstore virksomheder bedre uddannede medarbejdere, mens de større virksomheder har brug for færre og færre lavtuddannede.

På trods af den stigende arbejdsløshed er der et større antal ubesatte stillinger i alle EU-landene (EU-Kommissionen 2008:17). De strukturelle ændringer på de europæiske arbejdsmarkeder har medført et nyt fokus på mobilitet frem for fleksibilitet, som er kommet til udtryk i EU-Kommissionens jobplan fra juni 2009 (Pedersen 2009). Mobication kan således ses som en form for fleksibilitet, hvor arbejdskraften flytter til de jobfunktioner, hvor der er et behov. Det kræver en fleksibilitet i bevægelserne mellem arbejdsmarkedets forskellige kategorier. Her handler det ikke kun om fleksibiliteten mellem kategorien ledig og beskæftiget, men også om fleksibilitet i forhold til omkvalificering/uddannelse.

Spørgsmålet er, hvordan det kan påvises, at der er denne snævre sammenhæng mellem investeringer i uddannelse, en øget mobilitet på arbejdsmarkedet og i sidste ende en forbedret konkurrenceevne. På nuværende tidspunkt er der primært en række overordnede indikatorer på denne sammenhæng. Eksempelvis viser en dansk undersøgelse, at når antallet af personer, der har en (lang) videregående uddannelse, øges med ét procentpoint, stiger BNP tilsvarende med én procent (Junge

---

<sup>13</sup> Nordisk Ministerråd, NVL, Udfordringer i arbejdet med anerkendelse af realkompetence (ARK) / Validering i de nordiske lande.

2010). Undersøgelserne viser bl.a. også, at en virksomhed, der ansætter én person med videregående uddannelse i snit får en stigning i produktionen, der svarer til, at man havde ansat to ufaglærte. På trods af at det indikerer, at der er samfundsøkonomiske gevinster i at investere i et højere uddannelsesniveau, så er det vanskeligt tydeligt at påvise de præcise årsagssammenhænge. Er det fordi den højtuddannede kan varetage flere forskellige jobfunktioner i virksomheden og/eller værditilvæksten i den enkelte jobfunktion bliver større? Eller er det fordi den højtuddannede er mere mobil mellem forskellige arbejdspladser og derved skaber en større erfaringsbase og/eller er det fordi den højtuddannede har en større tendens til at opkvalificere sig?

Det vil kræve en række nærmere analyser for at komme til større indsigt omkring dette samspil. Den tidligere omtalte rapport om betydningen af deltagelse i videre- og efteruddannelse (VEU) (Kristensen & Skipper 2009) peger på nogle af disse konkrete sammenhænge ved at påvise, at bestemte typer af VEU fremmer mobiliteten og beskæftigelsen for den, som har deltaget i opkvalificeringen. Men det er langt fra enkelt at påvise disse sammenhænge.

For at komme nærmere en dokumentation af mobication tesen, og derved for hvordan mobilitet gennem læring kan styrkes i det enkelte land, skal der gennemføres tre typer af relaterede analyser. For det første en nærmere begrebsafklaring i forhold til hvad begrebet mobication indeholder og hvordan det relaterer sig til eksisterende teoridannelser. For det andet en analyse af, hvordan øget mobilitet gennem læring kvantitativt kan påvises. Og endelig – for det tredje – kvalitative analyser, med henblik på at komme nærmere de konkrete årsagssammenhænge.

## 4.2 Mobication som begreb

Mobication er som anført en sammentrækning af „mobility and education“ og kan kortfattet omskrives til mobilitet gennem læring, da kompetenceudvikling systematisk anvendes til at fremme mobilitet på og mellem arbejdsmarkedene.

Samtidig er det væsentligt at være præcis i forhold til hvilken type af relation mellem uddannelse og arbejdsmarked mobication stiller skarpt på. Normalt opdeles arbejdsstyrken i tre kategorier: beskæftigede, ledige og personer uden for arbejdsstyrken, men i overgangsfaserne mellem „inden for“ og „uden for“ arbejdsstyrken eksisterer der en række mellemformer, der kan beskrives som delarbejdsmarkeder af det samlede arbejdsmarked (Danmark Statistik 1999:35–36). Det kan fx være personer på efteruddannelse/uddannelsesorlov, som jo reelt udgør en mellemform ved at være uden for arbejdsstyrken og at være beskæftiget. Det kan også være personer i støttet beskæftigelse, som er en mellemform mellem at være ledig og i beskæftigelse. Udfordringen ved disse mellemformer er, at der ikke er en klar afgrænsning eller definition af dem, hvilket gør det van-

skeligt at sammenligne bevægelser i uddannelsesindsatsen og effekterne i arbejdsmarkedstilknytningen. Et andet eksempel på et foreståede begrebsmæssigt analysearbejde er, at en øget uddannelsesindsats jo ikke kun kan have betydning for mobiliteten på arbejdsmarkedet, men også have en positiv effekt på lønudvikling og jobsikkerhed. Spørgsmålet er om mobication begrebet også skal have en udsagnskraft i forhold til det? Yderligere er der behov for, at begrebet mobication præciseres i forhold til andre relaterede begreber som fx livslang læring, mobilitet m.m.

### 4.3 Kvantitative analyser af mobication

For at kunne understøtte tesen om en øget mobilitet gennem læring bør det kunne statistisk påvises, at en øget uddannelsesindsats fører til øget mobilitet. Som en del af dette arbejde har vi fået foretaget et eksplorativt studie af tilgængelige data, der kan anvendes til at analysere bevægelser på arbejdsmarkedet, som kan relateres til begrebet mobication (Johansen 2009). Studiet viser en række vanskeligheder i forbindelse med at fremskaffe data der kan påvise sammenhænge mellem uddannelsesaktivitet og arbejdsmarkedetsperformance. Det handler både om manglen på klare definitioner (jf. ovenstående) og om *manglen på forløbsdata* særligt i en samlet nordisk eller europæisk kontekst. Det handler her om forløb fx fra job over i (efter)uddannelse og tilbage i job. Det er således tydeligt ud fra dette eksplorative arbejde, at der forestår et større arbejde med at udvælge og bearbejde eksisterende data for at få mere præcis viden om omfanget og karakteren af mobilitet gennem læring.

Uden at gå meget dybt i forklaringerne af kompleksiteten<sup>14</sup> kan følgende eksempler på udfordringer fremhæves både i forhold til at påvise årsagssammenhænge og i forhold til i det hele taget at fremskaffe data. Mobilitet handler om en bevægelse fra én position til noget andet. Når man taler om mobilitet på arbejdsmarkedet, vil det være mobilitet forstået som et skift i job, branche, funktion m.v. Spørgsmål der rejser sig i relation til mobication er bl.a., hvorvidt mobilitet sker som følge af, at en person eller gruppe tager en ny uddannelse eller videreuddanner sig i forlængelse af eksisterende uddannelse. En antagelse om en årsagssammenhæng mellem mobilitet og uddannelse må være en forudsætning i analyser af mobication, men det vil sjældent være muligt ud fra data at vurdere, hvorvidt årsagssammenhængen i realiteten gør sig gældende, altså om det reelt er uddannelsen der har ført til den øgede mobilitet. Uddannelse kan fx være en måde at fylde en ledighedsperiode på uden at uddannelsen nødvendigvis er en årsag i sig selv til et efterfølgende skift i jobfunktion.

---

<sup>14</sup> Her henvises til det kvantitative studie foretaget af Johansen, 2009, som kan fremsendes ved henvendelse til ska@faos.dk.

Den største udfordring er dog i det hele taget at fremskaffe data og særligt hvis der skal foretages analyser på tværs af lande i Norden eller i Europa. For at kunne påvise mobilitetsbevægelser som følge af uddannelses tiltag, vil interessen samle sig om forløbsdata enten baseret på registre<sup>15</sup>, paneldata<sup>16</sup> eller surveys<sup>17</sup>. Baseret på det eksplorative studie er der ikke fundet nogen tilgængelige data, der kan beskrive/belyse mobiltation på europæisk plan. Enkelte lande har en mere omfattende registerdatabase over bevægelser på arbejdsmarkedet (heriblandt Danmark), men data er ofte kategoriseret forskelligt, hvilket gør komparation vanskelig. Der vil derfor være behov for at foretage en kombination af et forberedende definatorisk arbejde og en løbende teseafprøvning først på enkeltlandsniveau og efterfølgende tværnationalt. Det definatoriske arbejde kan fx handle om at foretage en række kategoriseringer. Det kan være at undersøge gennemført uddannelse ift. mobilitet på arbejdsmarkedet (skift i branche og/eller skift i job), ift. mobilitet til og fra arbejdsmarkedet (om uddannelse fører til øget beskæftigelsesikkerhed) samt undersøge uddannelse ift. lønudvikling. Som bemærket ovenfor vil det naturligvis fortsat være vanskeligt præcist at påvise en entydig sammenhæng mellem en foretaget uddannelsesaktivitet og en given mobilitet, men der vil formodentlig kunne tegne sig nogle tendenser, der vil have udsagnskraft om sammenhænge/mangel på sammenhænge.

#### 4.4 Kvalitative analyser af mobiltation

Arbejdet med at fremskaffe anvendelige kvantitative data kan med fordel kombineres med en mere kvalitativ tilgang til problemstillingen. Ikke kun fordi en kvalitativ tilgang vil være en forudsætning for, at et større arbejde med at skabe eller fremskaffe kvantitative data kan sættes i værk, men også fordi der vil være et behov for at opnå en dybere forståelse af mekanismerne bag sammenhængen mellem læring og mobilitet. Eksempelvis kan man politisk fremme mobilitet og arbejdstageres kvalificering til de funktioner, hvor der er et behov, gennem brug af forskellige incitamentter fx i form af økonomi og regelændringer. Et eksempel er, at man i Danmark etablerede en meritlærerordning, hvor det er muligt at uddanne sig til lærer på to år, hvis man i forvejen har en anden kortere eller længere videregående uddannelse. Her har man således bevidst øget incitamentterne for uddannelse og skabt en særlig jobåbning, som har befordret mobilitet, men samtidig har den skabt mobilitet for en del

---

<sup>15</sup> Dataudtræk, hvor det enkelte individs bevægelser på arbejdsmarkedet og i uddannelsessystemet, samt perioder hvor individet modtager sociale ydelser, som kan beskrive forandringer i et livsforløb (Johansen 2009:6).

<sup>16</sup> Data, hvor respondenterne spørges gentagne gange over tid om deres tilknytning til arbejdsmarkedet og uddannelsesforløb.

<sup>17</sup> Surveys, hvor man spørger respondenterne om vedkommendes tilknytning til arbejdsmarkedet, om de har skiftet jobfunktion på det seneste, og hvad der er gået forud for dette funktionskifte



af deltagerne været i nedadgående retning. Det vil sige, at de fx er gået fra at være kategoriseret som havende en lang akademisk uddannelse til efterfølgende at arbejde på et professionsbachelorniveau. Reelt er de fleste dog kommet fra akademisk ledighed til at få fodfæste på arbejdsmarkedet inden for lærerfaget. Dette er et eksempel på, at det samlede set er relativt komplekse mekanismer, der ligger bag de bevægelser på arbejdsmarkedet, som har med uddannelse og mobilitet at gøre. Indgående studier af disse mekanismer i de enkelte lande er derfor nødvendige for at finde de relevante variable og kategorier for kvantitative analyser.

Det er dog langt fra kun af hensyn til muligheden for efterfølgende kvantitative studier, at mere kvalitative analyser er interessante. Yderligere to typer af selvstændige kvalitative analyser kan fremhæves som relevante i denne sammenhæng. Den første type er at foretage en analyse af cases, hvor der er en positiv sammenhæng mellem en høj uddannelsesindsats og høj mobilitet (og fx lav ledighed).

Den anden type af kvalitativ analyse er at sammenligne effekter af bevidste indsatser for at styrke sammenhængen mellem en uddannelsesindsats og øget mobilitet. Dette kunne fx ligge i tråd med forslaget fra de nordiske ministers ønske om at sammenligne reformerfaringer fx, hvilke indsatser har haft en langvarig effekt på beskæftigelsesniveauet og mobiliteten?

Trods de illustrerede udfordringer med at skabe et sikkert vidensgrundlag for sammenhængen mellem uddannelse og mobilitet, vil det være afgørende for debatten om den fortsatte udvikling i de nordiske velfærdssamfund, at der arbejdes videre med dette område. Reaktionen fra de nordiske politikere viser, hvor vigtigt det er, at de tiltag til krisebekæmpelse der foretages i disse år, gøres med fokus på en langsigtet styrkelse af arbejdsmarkedernes funktionsevne, herunder at arbejdsstyrkens mobilitet forøges gennem opkvalificering. Ved at understøtte eksempelvis de tre hovedproblemstillinger, som de nordiske politikere har peget på, med kvantitative analyser og udvalgte kvalitative studier vil det være muligt at opnå et bedre grundlag for at forme fremtidens politikformulering.



# Afslutning

Formålet med dette notat er at bidrage til debatten om, hvordan vi bedst muligt indretter de nordiske velfærdssamfund fremover, så de fortsat er blandt de mest konkurrencedygtige samfund i verden. Den aktuelle krise har skabt nye udfordringer på kort sigt, men som vi har argumenteret for, så er det især de strukturelle ændringer inden for et mellemlangt sigt, der er afgørende for konkurrencedygtigheden fremover.

De fire centrale udfordringer i den strukturelle udvikling: (1) ændringer i den internationale arbejdsdeling; (2) nye teknologier og nye organiseringer af arbejdet; (3) demografiske ændringer; og (4) klimadagsordenen risikerer at føre til, at fremtidens arbejdsmarked bliver karakteriseret ved et paradoks – mangel på kompetent arbejdskraft, samtidig med overskud på arbejdskraft med begrænsede kompetencer. Paradokset er et udtryk for strukturforandringer, der trækker arbejdsmarkedet i to forskellige retninger: dels mod jobområder, hvor der anvendes komplicerede teknologier i forbindelse med dannelse og fornyelse af viden; og dels mod jobområder, hvor mindre komplicerede teknologier anvendes i forbindelse med ydelse af service og levering af omsorg.

Det er på den baggrund, at vi har sat det som en præmis, at kvalifikationskravene til fremtidens arbejdskraft intensiveres med henblik på, at den enkelte arbejdstager er i stand til at bevæge sig rundt på et mere omskifteligt arbejdsmarked. De strukturelle ændringer udfordrer den nuværende uddannelses- og beskæftigelsespolitik, og vores hovedargument er, at høj mobilitet på arbejdsmarkedet og et fleksibelt uddannelsessystem vil blive afgørende for de nordiske landes fremtidige konkurrenceevne og velfærd. Med begrebet *mobication* (mobility through education/mobilitet gennem uddannelse) har vi peget på tre forhold:

- At kompetenceudvikling systematisk anvendes til at fremme mobilitet på og mellem (del)arbejdsmarkeder
- At det i fremtiden er arbejdskraftens mobilitet, der er afgørende for dens tilknytning til og beskæftigelsessikkerhed på et stadig mere dynamisk arbejdsmarked
- At fremtidens beskæftigelsespolitik må sætte uddannelse og kompetenceudvikling i centrum, og at indsatsen for begge må betragtes som en investering i arbejdskraftens fremtidige tilpasningsevne

Mobication bygger derfor på den antagelse, at fremtidens arbejdsmarked stiller nye krav til mobilitet og kvalifikationer. At det er en udvikling, der har været undervejs i nogen tid har vi illustreret via gennemgangen af politikudviklingen i EU. Skiftet i fokus fra arbejdsmarkedspolitik til

beskæftigelsespolitik viser, at der gradvist er kommet større fokus på arbejdskraftens kvalifikationer og jobmuligheder. Her er vel at mærke ikke kun tale om en bevægelse fra passiv forsørgelse af ledige til aktiv opkvalificering, men et skridt videre endnu mod permanent opkvalificering og mobilitet med henblik på helt at undgå strukturel ledighed. Dette placerer livslang kompetenceudvikling centralt i indsatsen. Ligeledes har vi igennem de to eksempler om problemstillinger vedrørende ungdomsuddannelser og om livslang læring vist, at det netop er samspillet mellem arbejdsmarkedet og uddannelsessystemet, som er nøglen til at opnå mobilitet gennem uddannelse.

Gennem analyserne i notatet har vi søgt at vise, at den fremtidige politikudvikling skal tage højde for to forhold:

- At der godt kan opnås mobilitet på et arbejdsmarked samtidig med at beskæftigessikkerheden øges for arbejdsstyrken. Mobilitet og sikkerhed er således ikke hinandens modsætninger, men kan være hinandens forudsætninger. Sikkerhedselementet vil blot skifte karakter fra et hovedfokus på sikkerhed i ansættelsen til et fokus på beskæftigelses-sikkerhed gennem kvalifikationer
- At det ikke er tilstrækkeligt med regulering i fx arbejdsmarkedsreguleringen, men at denne skal tænkes tæt sammen med reguleringer på andre politikområder. Det vil i høj grad være komplementariteten mellem reguleringer inden for forskellige politikområder – illustreret i notatet særligt mellem beskæftigelses- og uddannelsespolitikken – som vil kunne skabe den opkvalificeringsindsats som er nødvendig for at øge mobiliteten på arbejdsmarkedet. Hermed er der også lagt op til et nødvendigt samspil mellem de forskellige aktører på området, hvilket i den nordiske sammenhæng først og fremmest inddrager politiske aktører på forskellige niveauer og arbejdsmarkedets parter

Hvad er det så for nogle sammenhænge, som den samlede regulering skal søge at optimere? Ud fra analyserne i notatet kan man opsamlende pege på tre overordnede forhold, som reguleringen skal søge at understøtte ved, at:

- Styrke den enkeltes motivation og incitament til at opkvalificere sig
- Styrke overgangene mellem de forskellige arenaer: uddannelse til arbejde, arbejde til efteruddannelse, ledige til uddannelse og/eller arbejde
- Styrke virksomhedernes mulighed for og incitament til at tage del i opkvalificeringen af arbejdsstyrken

Der er dog fortsat en manglende viden om, hvordan man bedst optimerer samspillet mellem forskellige politikområder og reguleringsformer. Derfor har vi også i notatet peget på muligheder for at styrke dette vidensgrundlag gennem forskellige typer af analyser, så fremtidens beskæftigelsespolitik kan skabe gode betingelser for at fremme arbejdskraftens mobilitet.

# Summary

Conditions for production, services and employment are changing. Much attention has been focused on the economic crisis triggered by the financial crisis, and there are of course good reasons to address the economic problems and loss of jobs generated by the crisis. However, in the long run the biggest challenge might not be cyclical crises but structural changes. Four major structural changes can be identified: 1) a new international division of labour (due to the strong economic growth outside the U.S. and Europe); 2) a continuous introduction of new technologies and subsequently a new organization of work; 3) demographic changes and 4) a climate change agenda which creates new and different perspectives for growth and employment. These mega-trends will have an influence on future job opportunities in the Nordic countries. In other words, the financial crisis and the subsequent employment crisis have created new challenges in the short term, but long-term consequences of the structural changes ought to be prioritized by politicians and researchers.

The structural changes create mainly new challenges with regard to education and employment policies. The argument that we shall pursue in this report is that high labour mobility and a flexible education system directly supported by government policies may be crucial for the competitiveness and future prosperity of the Nordic countries. In recent years, flexicurity has emerged as a central concept in the debate on how regulation of work and welfare could ensure consistency between supply and demand of labour. The argument in this report implies that the flexicurity debate should be seen as a response to structural challenges which have already influenced policy development. This means that not all the mentioned structural challenges are new, but they have in varying paces moved to the top of decision-makers agenda over the last decades.

Despite the fact that flexicurity can be seen as a response to structural developments, there are limitations to the insights given to us from flexicurity. Other dynamics ensuring high levels of employment seem to be present. For instance we have seen a development in policy formulation – especially at the European level – which suggests that tomorrow's competitive advantage depends on the ability to ensure a high labour mobility through comprehensive and flexible educational systems. It is this relationship between mobility and education that we term “mobication”. The term implies that skills are systematically used to promote mobility within and between labour markets. Mobication assumes that tomorrow's job openings will be even more changeable and unpredictable than today. This emphasises the challenge of combining a flexible

labour market with a high level of security for employees. Flexibility must ensure that employees are moving to where the job openings are. In the flexicurity debate the security aspect has been focused on the possibility to obtain various forms of benefits if one is made redundant. Mobication suggests that security primarily comes from continuous education and training, meaning that the individual employee will have access to further training and/or re-skilling in all stages of the working life. The overall aim is to obtain fewer and shorter periods of unemployment for each employee, in spite of restructuring, introduction of new technologies, plant closures, etc. In this sense mobication is an attempt to further develop the Danish flexicurity model, a model where flexible dismissal rules have been combined with a relatively high unemployment benefit and active labour market policies.

Mobication deals with the fact that tomorrow's employment policies must create conditions to facilitate labour mobility through lifelong learning of the individual. Mobication stresses that coordination between labour market and education policies is crucial for business competitiveness.

The report is structured in four sections. The first section deals with the European policy formulation and the need for reforms of labour market regulation. We argue that there are three phases in European policy formulation in this area. A first phase characterised by reforms aimed at enhancing the flexibility of the labour markets. However, labour market reforms were linked to broader welfare reforms. The Delors' 1993 White Paper on growth, competitiveness and employment marks the beginning of this phase. The first steps are taken away from the concept of "labour market policy" towards the much broader concept of "employment policies". In the second phase we see the dawning of the flexicurity debate. In 1997 the European Commission sets the scene for the employment strategy and in 2000 they emphasize the need to combine "flexibility with security", highlighting what the EU Commission itself describes as a political compromise between a neo-liberal understanding of the markets and a more traditional understanding of welfare state regulation. The third phase roughly begins in 2007 as the European Commission focus their attention on the need to optimize the individual's skills thorough-out his/her working life. Via the concept of the Active Welfare State employment policies focus on transitions; first and foremost transitions between employment and education and vice versa. Linking the high level of mobility within the labour market with the flexible access to education and training captures the dynamic relation we identify as mobication.

Then follows in the second section a brief critical review of what the flexicurity analysis has generated in terms of knowledge and insight both concerning positive dynamics of regulation and limitations that have been immersed in this approach. A key-problem has been the fluffy character of the flexicurity concept making it difficult to determine the

“what” and “how” in order to identify and measure flexicurity. In addition, even in some of the prominent flexicurity-cases – like the Danish – we can argue that the flexicurity approach only to some extent can explain why we saw a positive development in employment levels over a longer period.

The third section presents and discusses in a mobication perspective two specific cases: the first on youth education, the second on lifelong learning. The aim is here to illustrate the problems and needs concerning the interaction between education and labour. The presentation departs from the paradox that in the future we might experience a shortage of skilled labour, while a large part of the workforce do not have the necessary skills to take on the jobs available. In order to tackle this paradox we need a close interaction between the educational systems and labour market regulation, ensuring the workforce obtains the necessary qualifications. This means creating flexible transitions between various levels of education, and that individuals are motivated for lifelong learning. The cases illustrate challenges in creating optimal interaction between education and employment and vice versa, based on an appropriate motivational structure.

Finally, in the fourth section we review a number of challenges and barriers related to the lack of data, in getting more specific knowledge on effects of education and training and actual labour market mobility. This is especially a challenge if we aim for cross-national analysis. We point to a number of areas where both quantitative as well as qualitative data could be useful for further research in relationship between flexible education and labour market mobility. We also emphasise the need to develop and qualify the concept mobication further.

At the end of the report we sum up the key-challenges for future policy-making based on mobication.





# Referencer

- Andersen, Søren Kaj & Pedersen, Ove Kaj, 2010. *De nordiske landes konkurrencedygtighed – fra flexicurity til mobication*. FAOS, Sociologisk Institut, Københavns Universitet.
- Barbier, Jean Claude, 2006. *Social Europe and the Limits of Soft Law, the Example of "Flexicurity"* i Ralf Rogowski (red.), *The European Social Model and Transitional Labour Markets: Law and Policy*. Ashgate
- Bredgaard, Thomas; Larsen, Flemming; Madsen, Per Kongshøj & Rasmussen, Stine, 2009. *Flexicurity på dansk*. Center for Arbejdsmarkedsforskning, Aalborg Universitet.
- Dalskov, Mie, 2010. *Stor mangel på praktikpladser i Danmark: Fem gange sværere at finde praktikplads i byggeriet*.  
[http://www.ae.dk/files/AE\\_fem-gange-svaerere-at-finde-praktik-i-byggeriet.pdf](http://www.ae.dk/files/AE_fem-gange-svaerere-at-finde-praktik-i-byggeriet.pdf)
- Dalskov, Mie, 2009. *Risiko for arbejdsløshed fordobles uden ungdomsuddannelse*.  
[http://www.ae.dk/files/AE\\_risikoen-for-arbejdsloshed-fordobles-uden-ungdomsuddannelse.pdf](http://www.ae.dk/files/AE_risikoen-for-arbejdsloshed-fordobles-uden-ungdomsuddannelse.pdf)
- Dalskov, Mie, 2008. *Ungdomsuddannelse: En gang ude, altid ude*.  
[http://www.ae.dk/files/AE\\_ungdomsuddannelse-engangude.pdf](http://www.ae.dk/files/AE_ungdomsuddannelse-engangude.pdf)
- Danmarks Statistik, 1999. *Integreret arbejdsmarkedsstatistik*, Danmarks Statistik
- Det Europæiske Råd, 2005. *Council Decision of 12 July 2005: on Guidelines for the employment policies of the Member States*, (2005/600/EC)  
<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:205:0021:0027:EN:PDF>
- Det Europæiske Råd, 2004. *Resolution on Guidance throughout life in Europe*  
[www.ec.europa.eu/education/policies/2010/doc/resolution2004\\_en.pdf](http://www.ec.europa.eu/education/policies/2010/doc/resolution2004_en.pdf)
- Det Europæiske Råd, 2000a. *Lisbon European Council 23 and 24 March 2000: Presidency Conclusions*  
[http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1\\_en.htm#b](http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_en.htm#b)
- Det Europæiske Råd, 2000b. *The Lisbon Special European Council March 2000: Towards a Europe of Innovation and Knowledge*  
[www.europa.eu/legislation\\_summaries/education\\_training\\_youth/general\\_framework/c10241\\_en.htm](http://www.europa.eu/legislation_summaries/education_training_youth/general_framework/c10241_en.htm)
- Eamets, R. & Paas, T., 2007. "Labour market flexibility and flexicurity". In: Paas, T. & Eamets, R. (eds.) *Labour market flexibility, flexicurity and employment: Lessons of the Baltic States*. Nova Science Publishers
- Employment Rights Act 1996*. Parliament of the United Kingdom. The National Archives
- EU-Kommissionen, 2008. *New Skills for New Jobs: Anticipating and matching labour market and skills need*, COM (2008)868 final.  
<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0868:FIN:EN:PDF>
- EU-Kommissionen, 2007. *Towards Common Principles of Flexicurity: More and Better jobs through Flexibility and Security*. COM(2007) 359 final. Brussels: 26.06.2007.  
<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0359:FIN:EN:PDF>
- EU-Kommissionen, 1993. *Growth, competitiveness, and employment. The challenges and ways forward into the 21<sup>st</sup> century*. COM(93) final. Brussels: 05.12.1993.  
[http://www.ena.lu/commission\\_white\\_paper\\_growth\\_competitiveness\\_employment\\_1993-020000113.html](http://www.ena.lu/commission_white_paper_growth_competitiveness_employment_1993-020000113.html)
- European Foundation, 2007. *Approaches to flexicurity: EU models*. The European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.  
<http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2007/84/en/1/ef0784en.pdf>
- European Foundation, 1997. *Flexicurity: New bills on flexibility and security at work*.  
<http://www.eurofound.europa.eu/eiro/1997/06/feature/nl9706116f.htm>

- Folketinget, 2010. L 194: *Lov om ændring af lov om vejledning om uddannelse og erhverv samt forskellige andre love.*  
[http://www.ft.dk/samling/20091/lovforslag/L194/som\\_vedtaget.htm#dok](http://www.ft.dk/samling/20091/lovforslag/L194/som_vedtaget.htm#dok)
- Jessen, Bodil (2008, 27. september). S: *Alle skal 13 år i skole*, Berlingske.dk.  
<http://www.berlingske.dk/danmark/s-alle-skal-13-aar-i-skole>
- Johansen, Mikkel Møller, 2009. *Hvordan kan mobication analyseres kvantitativt og hvilke data er tilgængelige?* Mojo Consult, Sociologisk analyse og rådgivning.
- Junge, Martin, 2010. "Notat om produktivitet og lange videregående uddannelser" Centre for Economic and Business Research. <http://www.djoef.dk/OmDJOeF/Presseogpolitik/Stikordsregister/P/~media/Documents/Djoef/P/Produktivitet%20og%20lange%20videreg%C3%A5ende%20uddannelser.ashx>
- Keller, B. & Seifert, H., 2004. "Flexicurity – the German trajectory". *Transfer*, vol. 10, no.2, pp. 226–249.
- Keune, M., 2008. *Between Innovation and ambiguity – the role of flexicurity in labour market analysis and policy making*. ETUI-REHS working paper 2008.04. Brussels: ETUI-REHS.
- Kristensen, Nicolai, & Skipper, Lars, 2009. *Effektanalyser af vokseneftersuddannelse - Analyse af individeffekter samt cost-benefit-analyse.*  
[http://www.akf.dk/udgivelser/2009/pdf/effektanalyser\\_af\\_vokseneftersuddannelse.pdf](http://www.akf.dk/udgivelser/2009/pdf/effektanalyser_af_vokseneftersuddannelse.pdf)
- LO, 2010a. Uddannelse. <http://www.lo.dk/POLITIK/Uddannelse.aspx>
- LO 2010b. Massivt brug for hjælp til unge uden praktikplads.  
[http://www.lo.dk/Nyheder/Nyhedsarkiv/2010/05/20100510\\_praktikpladser\\_EKH.aspx](http://www.lo.dk/Nyheder/Nyhedsarkiv/2010/05/20100510_praktikpladser_EKH.aspx)
- Madsen, P. K., 2006. "How can it possibly fly? The paradox of a dynamic labour market in a Scandinavian welfare state", i J. L. Campbell, J. A. Hall og O. K. Pedersen (eds.). *National Identity and a Variety of Capitalism: The Case of Denmark*. Montreal: McGill University Press, 321–355.
- OECD, 2010. *Jobs for youth/Des emplois pour les jeunes: Denmark 2010.*  
<http://browse.oecdbookshop.org/oecd/pdfs/browseit/8110041E.PDF>
- OECD, 2007. *Edition of Benefits and Wages*. Paris: OECD.
- OECD Employment Outlook 2006. *Boosting Jobs and Incomes: Policy Lessons from Reassessing the OECD Jobs Strategy*. <http://www.oecd.org/dataoecd/47/53/36889821.pdf>
- OECD & EU-Kommissionen, 2004. *Career Guidance. A Handbook for Policy Makers*.  
[www.oecd.org/dataoecd/53/53/34060761.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/53/53/34060761.pdf)
- Pedersen, Ove K., 2009. "From Flexicurity to Mobication. The Next Step in the European Growth Model", in Monday Morning, Global Growth Cup, 2009,  
[http://research.cbs.dk/da/publications/from-flexicurity-to-mobication\(cdce2e20-ee41-11de-95d6-000ea68e967b\).html](http://research.cbs.dk/da/publications/from-flexicurity-to-mobication(cdce2e20-ee41-11de-95d6-000ea68e967b).html)
- Pedersen, Ove K., 2006, "Corporatism and Beyond: The Negotiated Economy". In Campbell, J.L., Hall, J.A., & Pedersen, O.K. (eds.) *The Danish Experience – National Identity and the Varieties of Capitalism*. McGill-Queens University Press. Scheuer, Steen, 2009. *Funktionær eller ej? Funktionæransættelsens omfang og betydning i den danske aftalemødel*. København: HK/Privat
- Schmid, G & B. Gazier (eds.), 2002. *The Dynamics of full employment. Social integration by Transitional Labour Markets*. Cheltenham: Edward Elgar
- Trepartsudvalget, 2006. *Livslang opkvalificering og uddannelse for alle på arbejdsmarkedet*.  
[http://www.uvm.dk/~media/Files/Udd/Voksne/PDF09/090617\\_VEU\\_sammenfatning.ashx](http://www.uvm.dk/~media/Files/Udd/Voksne/PDF09/090617_VEU_sammenfatning.ashx)
- Trubek, David M. & James S. Mosher, 2003. "New Governance, Employment Policy, and the European Social Model". In: Jonathan Zeitlin & David M. Trubek (eds.), *Governing Work and Welfare in a New Economy. European and American Experiments*. Oxford: Oxford University Press, pp. 33-58.
- Undervisningsministeriet, 2010. 95 procent målsætningen.  
<http://www.uvm.dk/Uddannelse/Vejledning/Om%20vejledning/Fokusomraader/95%20procent%20maalsætningen.aspx>
- Undervisningsministeriet, 2006. *Forslag til: Handlingsplan for at alle unge gennemfører en ungdomsuddannelse*.

[http://www.uvm.dk/~media/Files/Udd/Erhvervs/PDF06/060203\\_preislerudvalget\\_alle\\_unge\\_ungdomsuddannelse.ashx](http://www.uvm.dk/~media/Files/Udd/Erhvervs/PDF06/060203_preislerudvalget_alle_unge_ungdomsuddannelse.ashx)

Undervisningsministeriet, 2005. *Rapport fra Udvalget til forberedelse af en national handlingsplan for læsning.*

[http://www.uvm.dk/Uddannelse/Folkeskolen/Om%20folkeskolen/Fokusomraader/~media/Files/Udd/Folke/PDF05/051101\\_national\\_handlingsplan\\_laesning.ashx](http://www.uvm.dk/Uddannelse/Folkeskolen/Om%20folkeskolen/Fokusomraader/~media/Files/Udd/Folke/PDF05/051101_national_handlingsplan_laesning.ashx)

Viebrock, E. & J. Clasen, 2009. "State of the Art – Flexicurity and welfare reform: a review". *Socio-Economic Review* 2009, 7(2), pp. 305–33