

EU's indsats mod ungdomsarbejdsløshed

Indenfor rammerne af den åbne koordinationsmetode



af

Tina Mikkelsen

Cand. Ling. Merc. (Tysk og europæiske studier)

Vejleder: Uffe Østergaard, Department of Business and Politics

Copenhagen Business School, 4. juni 2012

Specialet udgør 167.679 tegn svarende til 73,7 normalsider á 2275 tegn

Resümee

Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit in Europa durch die offene Koordinierungsmethode

Jugendarbeitslosigkeit ist einer der größten Herausforderungen Europas. EU hat aber keine Befugnisse die Beschäftigungspolitik der Mitgliedsländer gesetzlich zu regulieren. Deshalb wird hier die sogenannte offene Koordinierungsmethode verwendet, die durch Soft-law-Instrumente eine Koordinierung der nationalen Politiken fördern soll.

Das Ziel dieser Diplomarbeit ist es zu untersuchen, wie die offene Koordinierungsmethode durch die europäische Beschäftigungsstrategie und die EU-Jugendstrategie, auf den Einsatz der EU und der EU-Länder die Jugendarbeitslosigkeit in der EU zu reduzieren einwirkt.

Dieser Ausgangspunkt wird in zwei Teilen bearbeitet. Den Analyserahmen bildet hierbei das Konzept der Europäisierung. Europäisierungstheorie ist dienlich, um ein umfassendes Verständnis des Prozesses zu erreichen, der darauf abzielt, die nationale Politik gegen Jugendarbeitslosigkeit neu zu gestalten.

Der erste Teil der Arbeit ist eine Analyse der Entwicklung von Leitlinien, Ziele, Indikatoren und weitere Evaluierungsinstrumente innerhalb der europäischen Beschäftigungsstrategie und die EU-Jugendstrategie, die als spezifische Ziel haben, der Einsatz der EU-Länder gegen Jugendarbeitslosigkeit zu stärken. Die Analyse stellt den politischen Anpassungsdruck dar, dass die europäische Beschäftigungsstrategie und die EU-Jugendstrategie auf die EU-Länder im Bereich Jugendarbeitslosigkeit üben.

Jugendarbeitslosigkeit ist im Moment einer der höchst profilierten Themas in der EU, was die Länder unter Druck setzt. Gleichzeitig wird durch die europäische Beschäftigungsstrategie und die EU-Jugendstrategie einen gemeinsamen Diskurs über Die Definition von Jugendarbeitslosigkeit und damit verbundenen Lösungsmöglichkeiten, gefördert.

Die Analyse zeigt aber, dass der Anpassungsdruck größer werden würde, wenn es unter die europäische Beschäftigungsstrategie mehrere Leitlinien gab, die sich spezifisch mit Bekämpfung von Jugendarbeitslosigkeit beschäftigen. Auch eine Zielgerichtete Jugendstrategie mit Benchmarks und weniger Prioritäten sowie eine Koordinierung der Beschäftigungsstrategie und Jugendstrategie würde den Druck erhöhen.

Der zweite Teil der Arbeit ist eine Untersuchung, ob die nationalen staatlichen Maßnahmen gegen Jugendarbeitslosigkeit, die Dänemark und Spanien von 1998 bis 2010 eingeführt haben, von der europäischen Beschäftigungsstrategie und der EU-Jugendstrategie beeinflusst worden sind. Es zeigt sich, dass die Strategien nur einen beschränkten Einfluss gehabt haben. Umfang der Auswirkung variiert aber zwischen den zwei Ländern.

Besonders in Dänemark ist der Einfluss gering. Das liegt u.a. daran, dass die dänische Politik zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit schon bei Einführung der europäischen Beschäftigungsstrategie in Übereinstimmung damit war. Nur eine einzige Substanzveränderung kann identifiziert werden. In Übereinstimmung mit den Leitlinien der Beschäftigungsstrategie bekommen alle Jugendlichen jetzt vor sechs Monaten Arbeitslosigkeit ein Aktivierungs- oder Bildungsangebot. Dänemark verwendet aber auch die gemeinsamen europäischen Indikatoren und hat anscheinend einige Bildungspolitische Ziele der europäischen Beschäftigungsstrategie übernommen.

Der Einfluss ist größer in Spanien. Auch hier sind die Aktivierungsmaßnahmen für junge Arbeitslose erweitert worden um die sechs Monate Frist zu erhalten. Außerdem scheint die Entwicklung der Bildungspolitik von der europäischen Beschäftigungsstrategie beeinflusst zu werden. Besonders bemerkenswert ist eine Reihe von Maßnahmen, die darauf abzielen die Zahl der Schulabbrecher zu senken.

In Spanien war eine Anpassung der nationalen Evaluierungsinstrumente notwendig um die EU-Indikatoren zur Messung der Ergebnisse der Aktivierungsmaßnahmen berechnen zu können. Gleichfalls sind durch den Anpassungsdruck der EU quantitative Ziele der Bildungspolitik gesetzt worden. Es ist aber schwierig festzustellen, was ein Effekt der Auswirkung von EU ist und was nicht. Es liegt vielleicht daran, dass die Entwicklung und Anpassung die seit 1998 in Spanien stattgefunden haben schon früher angefangen haben.

Indholdsfortegnelse

1. Indledning	6
1.1. Introduktion	6
1.2. Problemformulering	2
1.3. Afgrænsning og begrebsafklaring	3
2. Metode	5
2.1. Analyseramme	5
2.2. Metodisk fremgangsmåde	5
2.3. Empirivalg	7
3. Teori	9
3.1. Europæiseringsteori	9
3.2. Europæiseringens input	10
3.2.1. Forandringsmekanismer	11
3.2.2. Velfærdsregimer og graden af fit	12
3.3. Europæiseringens output	14
4. Den åbne koordinationsmetode.....	16
4.1. Styrker og svagheder	17
4.2. Baggrund	18
4.3. Den europæiske Beskæftigelsesstrategi	19
4.4. EU's ungestrategi	21

5. Europæiseringens input	23
5.1. Indledning.....	23
5.2. Fælles mål og retningslinjer	23
5.2.1. Den Europæiske Ungdomspagt.....	23
5.2.2. Den europæiske Beskæftigelsesstrategi	24
5.2.3. EU's ungestrategi	26
5.3. Fælles indikatorer.....	28
5.3.1. Den europæiske Beskæftigelsesstrategi	28
5.3.2. EU's ungestrategi	30
5.4. Omsætning af retningslinjer til nationale politikker	31
5.4.1. Den europæiske Beskæftigelsesstrategi	31
5.4.2. EU's ungestrategi	31
5.5. Regelmæssig overvågning og evaluering.....	32
5.5.1. Den europæiske Beskæftigelsesstrategi	32
5.5.2. EU's ungestrategi	33
5.6. Potentiale til at skabe national forandring?	34
5.6.1. Shaming	34
5.6.2. Diffusion through mimesis.....	37
5.6.3. Diffusion through discourse	38
5.6.4. Fit/misfit.....	39
6. Europæiseringens output	41
6.1. Indledning.....	41
6.2. Substansændringer.....	41
6.2.1. Danmark.....	42

6.2.1.1. Aktiv arbejdsmarkedspolitik	42
6.2.1.2. Uddannelse	45
6.2.1.3. Fremme af iværksætteri	47
6.2.2. Spanien.....	48
6.2.2.1. Aktiv arbejdsmarkedspolitik	48
6.2.2.2. Uddannelse.....	51
6.2.2.3. Fremme af iværksætteri	52
6.3. Procedureændringer.....	53
6.3.1. Danmark.....	53
6.3.2. Spanien	54
6.4. Delkonklusion.....	56
7. Konklusion	58
8. Perspektivering.....	62
9. Litteraturliste.....	64
10. Bilag.....	77

1. Indledning

1.1. Introduktion

I august 2011 var mere end fem millioner europæere mellem 15 og 24 år arbejdsløse, hvilket svarer til hele 21 procent af den samlede europæiske ungdom. (Eurostat, 2011a) Ungdomsarbejdsløsheden i Europa er steget markant de seneste år og er nu mere end dobbelt så høj som den generelle arbejdsløshed i EU.

Ungdomsarbejdsløshed er dermed blevet en af de største og mest presserende udfordringer i Europa og et fælles europæisk problem i flere henseender. Grundet den frie bevægelighed er alle EU's unge konkurrenter i jagten på et job, hvilket har skabt behov for fælles retningslinjer omkring jobskabelse og måder at få unge i arbejde på. Samtidig vil det være ødelæggende for EU's økonomiske og sociale sammenhængskraft, hvis flere årgange tabes på gulvet.

Unge beskæftigelse har været på EU's politiske agenda siden 2001, hvor Kommissionen offentliggjorde hvidbogen "Et nyt afsæt for europæisk ungdom". I hvidbogen foreslog Kommissionen at anvende den såkaldte åbne koordinationsmetode (se nedenfor) på ungeområdet samt i stigende grad at inkludere en ungedimension i andre politikker og programmer på både europæisk og nationalt niveau med særligt henblik på at øge unges beskæftigelse. (Kommissionen, 2001) Med EU's 2020-strategi for vækst og beskæftigelse fra 2010 er der for alvor kommet fokus på unge i kraft af et af strategiens syv flagskibsinitiativer, "Unge på vej", som har til formål at forbedre de europæiske uddannelsessystemer og styrke den politiske indsats for at øge unges beskæftigelse og mobilitet.

I henhold til EU-traktaterne har EU dog meget begrænsede beføjelser i forhold til såvel unge- som beskæftigelsespolitik. Traktaterne indeholder udelukkende hensigtserklæringer om, at medlemslandene sammen skal arbejde hen mod en fælles strategi for beskæftigelse. Som der står i artikel 147 stk.1. i Lissabontraktaten "bidrager [Unionen] til et højt beskæftigelsesniveau ved at tilskynde til samarbejde mellem medlemsstaterne og ved at støtte og i nødvendigt omfang supplere deres foranstaltninger. Det respekterer i den forbindelse medlemsstaternes kompetence."

Et tilsvarende samarbejde omkring ungepolitik er end ikke nævnt i traktaterne. Det fremgår kun, at EU har som mål, at "tilskynde til udvikling af udvekslingen af unge og ungdomsledere og fremme de unges deltagelse i det demokratiske liv i Europa." (Art. 165, stk.2)

Ikke desto mindre er der nu både en EU-strategi for beskæftigelse og en EU-strategi for ungdom. Begge strategier er underlagt den åbne koordinationsmetode, som blev introduceret med Amsterdamtraktaten i 1997. Den åbne koordinationsmetode er en form for ”blød” lovgivning baseret på reguleringsinstrumenter som benchmarking og udveksling af best practice erfaringer frem for juridisk bindende forordninger og direktiver. Den har til formål at koordinere og skabe konvergens mellem EU-landenes politikker på områder, der ikke er omfattet af det traktatbaserede samarbejde, men hvor der er behov for at løse konkrete fælles problemer. Under den åbne koordinationsmetode udstikkes fælles retningslinjer og mål, som medlemslandene har en moralsk og politisk forpligtelse til at efterleve, men der kan ikke anvendes juridiske sanktioner overfor medlemslande, der ikke overholder retningslinjerne.

Med Lissabon-strategien definerede Kommissionen hvilke hovedelementer, der kendetegner en fuldt udviklet åben koordinationsmetode. Samtidig blev anvendelsen af metoden udbredt til en lang række politikområder, som f.eks. uddannelse og social beskyttelse. På trods af de fællestræk Kommissionen har angivet, er der en skræddersyet åben koordinationsmetode for hver enkelt område. (Folketingets EU-oplysning, 2002)

EU's indsats mod udfordringen ungdomsarbejdsløshed foregår således primært indenfor rammerne af den åbne koordinationsmetode, men er tilsyneladende bundet op på både en strategi for beskæftigelse og en strategi for ungdom – og dermed altså også på to forskellige varianter af den åbne koordinationsmetode. Et interessant spørgsmål er derfor, hvordan unges beskæftigelse søges øget via henholdsvis EU's beskæftigelsesstrategi og EU's ungdomsstrategi. Og hvorvidt EU på den baggrund kan siges at have en egentlig strategi i forhold til at bekæmpe ungdomsarbejdsløshed, som har potentiale til at påvirke medlemslandenes nationale politikker.

1.2. Problemformulering

Med dette speciale har jeg til hensigt at undersøge, hvordan den åbne koordinationsmetode fungerer i forhold til EU's indsats for at bekæmpe ungdomsarbejdsløshed. Både med henblik på hvilke mål og instrumenter, der er vedtaget indenfor henholdsvis EU's beskæftigelsesstrategi og EU's ungdomsstrategi, for at få flere unge i job, men også hvilken effekt metoden har, når det kommer til at påvirke medlemslandenes politik på området.

Der har været meget debat omkring, hvor effektiv den åbne koordinationsmetode reelt er (Se bl.a. Zeitlin, 2005 og Van Vliet, 2010), når det kommer til at koordinere medlemslandenes politikker. Det

er et spørgsmål, som især er relevant at stille i dette tilfælde, hvor der ikke er et klart billede af, hvorvidt der er en egentlig EU-strategi for bekæmpelse af ungdomsarbejdsløshed, der kan tjene som grundlag for national påvirkning.

For derfor at få den nationale dimension med vil jeg kigge nærmere på Danmarks og Spaniens indsats for at fremme unges beskæftigelse, med henblik på at vurdere hvor der evt. er tale om en påvirkning fra EU. Komparativt set er de to lande interessante, da de er repræsentanter for to forskellige typer af velfærdsregimer. Henholdsvis det universelle velfærdsregime, som er dominerende i Skandinavien, og det ikke-beskyttende velfærdsregime, som de fleste sydeuropæiske lande er karakteriseret ved. (Jf. afsnit 3.2.2.)

Samtidig er der stor forskel på størrelsen af ungdomsarbejdsløsheden. I sammenligning med de andre EU-lande har Danmark en lav ungdomsarbejdsløshed, hvor Spanien omvendt kæmper med en meget høj ungdomsarbejdsløshed. (Eurostat, 2011a)

Jeg kommer derfor frem til en problemformulering, der lyder således:

Hvordan virker den åbne koordinationsmetode i forhold til EU's indsats for at bekæmpe ungdomsarbejdsløshed? - og hvordan påvirker metoden Danmarks og Spaniens nationale politikker mod ungdomsarbejdsløshed?

1.3. Afgrænsning og begrebsafklaring

I hvidbogen "Et nyt afsæt for europæisk ungdom" fra 2001 fremgår det, at betegnelsen unge forstås som livsafsnittet mellem 15 og 25 år. (Kommissionen, 2001) I forordet til en rapport fra 2011 om fælles EU-indikatorer på ungeområdet, lyder det dog, at EU's ungestrategi ikke opererer med en officiel definition af, hvornår en person betragtes som ung. Og at definitionen af unge varierer fra medlemsland til medlemsland og desuden ændrer sig i takt med tiden og den socioøkonomiske udvikling. (Kommissionen, 2011a)

Når Eurostat udarbejder statistikker for ungdomsarbejdsløshed og ungdomsbeskæftigelse i EU, er det aldersgruppen 15-24-årige, som er omfattet. Samme aldersgruppe anvendes i beregningen af de fælles indikatorer under Den europæiske Beskæftigelsesstrategi, som relaterer sig til ungdomsarbejdsløshed og aktivering af unge. Når jeg bruger betegnelsen ungdomsarbejdsløshed i specialet, referer jeg derfor til arbejdsløse i alderen 15-24 år, hvilket således er i overensstemmelse med officiel statistisk EU-data.

Det betyder dog ikke, at jeg i specialet kun inkluderer europæiske og nationale tiltag til bekæmpelse af ungdomsarbejdsløshed, som arbejder med præcis samme definition af unge. Også tiltag hvor 15-24-årige udgør en del af målgruppen, eller hvor en del af de 15-24-årige er omfattet, er medtaget.

Det skal her understreges, at hensigten med specialet ikke er en vurdering af EU's samlede indsats mod ungdomsarbejdsløshed. Jeg har valgt kun at beskæftige mig med den del af EU's indsats mod ungdomsarbejdsløshed, der ligger indenfor rammerne af den åbne koordinationsmetode. Øvrige EU-tiltag med relation til unges beskæftigelse såsom programmerne ”Unge på vej” og ”Aktive unge” kommer jeg derfor ikke nærmere ind på i specialet, selvom jeg er bevidst om, at de udgør en betydelig del af EU-strategien.

Tiltag for bekæmpelse af ungdomsarbejdsløshed omfatter i dette speciale ikke kun aktive arbejdsmarkedspolitiske tiltag men også bl.a. uddannelsespolitiske tiltag, som sigter mod at forbedre unges beskæftigelseschancer. Denne brede tilgang har jeg valgt på baggrund af, at Den europæiske Beskæftigelsesstrategi også indeholder retningslinjer, mål og indikatorer for f.eks. uddannelse. Deraf følger min betragtning om, at en vurdering af EU's indsats for bekæmpelse af ungdomsarbejdsløshed indenfor rammerne af den åbne koordinationsmetode altså også må omfatte sådanne typer af initiativer.

Jeg betegner i specialet den åbne koordinationsmetode som en ny type soft law. Soft law er en meget generel term, som bruges om et utal af processer. Den klassiske definition af soft law i EU-kontekst er, at soft law er regler i form af f.eks. anbefalinger, resolutioner og adfærdskodekser, der har til hensigt at påvirke medlemslandenes politikker, men som ikke er juridisk bindende. (Kenner, 1995:308)

Den åbne koordinationsmetode adskiller sig dog på flere punkter fra den traditionelle anvendelse af soft law i EU. Borrás og Jacobsson (2004:188-189) peger bl.a. på, at hvor EU-domstolen tidligere har spillet en stor rolle i forhold til den formelle anerkendelse af soft law, har den ingen indflydelse på den åbne koordinationsmetode, hvor det er Kommissionen og Rådet som i fællesskab bestemmer udvikling og indhold. Desuden fremhæver Borrás og Jacobsson, at hvor soft law hidtil har været anvendt på ad hoc basis, er der med den åbne koordinationsmetode introduceret klare procedurer og iterative processer. Ligesom overvågningen af den åbne koordinationsmetode foregår på højeste politiske niveau frem for på administrativt niveau.

2. Metode

I dette afsnit vil jeg kort gennemgå de metodiske og teoretiske valg, jeg har foretaget med henblik på at besvare min problemformulering. Jeg redegør nærmere for teorierne i afsnit 3.

2.1. Analyseramme

Analyserammen for specialet er udformet på baggrund af europæiseringsteori. Selvom jeg i dette speciale har fokus på mekanismerne i den åbne koordinationsmetode og ikke på mekanismerne bag en europæiseringsproces, mener jeg, at europæiseringsteorien indeholder nogle nyttige begreber, som kan bruges til at forstå og forklare, hvordan den åbne koordinationsmetode indvirker på det nationale niveau.

Jeg har valgt at anskue europæisering som en top-down proces, hvor ændringer på nationalt niveau følger af ændringer på europæisk niveau. Og det på trods af at et af den åbne koordinationsmetodes hovedkarakteristika er, at den udvikles i et samspil mellem det subnationale, nationale og overnationale niveau, hvor påvirkningen går begge veje – top-down såvel som bottom-up. Jeg anerkender, at der formentlig sker en lige så betydelig påvirkning den anden vej, men det jeg har til hensigt at undersøge, er udelukkende, hvordan der via den åbne koordinationsmetode sker en overførsel fra EU-niveau til nationalt niveau.

En top-down europæiseringsproces kan inddeles i tre trin; 1. Input til europæiseringen, 2. National mediering og 3. Europæiseringens output. (Radaelli & Pasquier, 2006:11) Jeg har valgt ikke at beskæftige mig med den nationale mediering i specialet, da den er meget svær at identificere, når det kommer til den åbne koordinationsmetode, hvor den nationale fortolkning af inputtet har vide rammer. Den overordnede analyseramme for specialet udgøres således af de to trin; europæiseringens input og europæiseringens output.

2.2. Metodisk fremgangsmåde

Efter en kort introduktion til den åbne koordinationsmetode, Den europæiske Beskæftigelsesstrategi og EU's ungestrategi, kortlægger jeg i første del af specialet europæiseringens input.

Europæiseringens input karakteriserer jeg som de politiske instrumenter, der tilsammen udgør det

politiske pres, EU udøver på medlemslandene via Den europæiske Beskæftigelsesstrategi og EU's ungestrategi for at få dem til at koordinere og styrke deres nationale indsatser for at bekæmpe ungdomsarbejdsløshed.

Jeg starter derfor med at udpege de retningslinjer, benchmarks, indikatorer og øvrige evalueringsværktøjer under henholdsvis Den europæiske Beskæftigelsesstrategi og EU's ungestrategi, som specifikt har til formål at styrke EU-landenes indsats mod ungdomsarbejdsløshed. Da det, jeg vil undersøge, er, hvorvidt der sideløbende med den almindelige indsats mod arbejdsløshed er udformet en særlig EU-strategi for bekæmpelse af ungdomsarbejdsløshed, inkluderer jeg ikke arbejdsmarkedspolitiske instrumenter med et generelt sigte, selvom jeg er bevidst om, at de også har betydning for unges beskæftigelse.

Afsnittet om europæiserings input runder jeg af med en opsamlende vurdering af, hvorvidt de forudsætninger, der menes at være nødvendige for at skabe forandring i medlemslandene, er tilstede indenfor rammerne af den åbne koordinationsmetode under EU's beskæftigelsesstrategi og ungestrategi, når det kommer til indsatsen for bekæmpelse af ungdomsarbejdsløshed. Her anvender jeg Trubek og Trubek (2005), som med afsæt i bl.a. Jacobsson (2003), har opstillet seks måder, hvorpå den åbne koordinationsmetode antages at kunne påvirke medlemslandene til at tilpasse deres nationale politikker. Jeg har ligeledes inddraget en hypotese, som giver en forklaring på, hvorfor tilpasningspresset fra den åbne koordinationsmetode er forskelligt fra land til land. Det er hypotesen om ”graden af fit” (overensstemmelse) eller ”misfit”, som ofte indgår som en central forklaringslogik i europæiseringsanalyser. Jf. afsnit 3.2.2.

Input-delen danner grundlag for anden del af specialet, hvor jeg foretager en komparativ undersøgelse af, hvilke initiativer Danmark og Spanien har taget specifikt for at fremme unges beskæftigelse i perioden 1998-2010. Samtidig søger jeg at vurdere, om der som resultat af inputtet fra EU er sket forandringer i de to landes nationale tilgang til at bekæmpe ungdomsledighed. Da det er den påvirkning, der udøves fra EU-niveau til nationalt niveau via den åbne koordinationsmetode, som er i fokus i specialet, beskæftiger jeg mig kun med tiltag, som er iværksat på det statslige niveau. Derfor er f.eks. regionale initiativer i Spanien ikke en del af undersøgelsen. Identifikation af eventuelle nationale effekter er sidste led i en europæiseringsproces (europæiseringens output), og jeg har her valgt at fokusere på *substansændringer* og *procedureændringer*, som er to ud af i alt fire kategorier af national forandring, der er opstillet af Zeitlin (2005:450-476). Jf. afsnit 3.3. Dels repræsenterer *substansændringer* og *procedureændringer* de største grader af forandring, dels er de valgt på baggrund af min top-down

tilgang til europæiseringsprocessen, hvor påvirkningen fra EU-niveau til det nationale niveau er den centrale. Kategorierne *deltagelse og gennemsigtighed* og *gensidig læring* omfatter i højere grad forandringer, der sker mellem forskellige niveauer internt i landene og på tværs af flere lande.

2.3. Empirivalg

Formålet med empirien i afsnittet om europæiseringens input er at skabe overblik over udviklingen og omfanget af retningslinjer, benchmarks og indikatorer under Den europæiske Beskæftigelsesstrategi og EU's ungestrategi, som specifikt sigter mod at øge unges beskæftigelse. I dette afsnit har jeg derfor valgt hovedsageligt at anvende førstehåndsempiri i form af Rådsresolutioner, som angiver mål, retningslinjer og benchmarks for de to strategier, samt de årlige fælles beskæftigelsesrapporter fra Kommissionen og Rådet. De nævnte kildematerialer er fundet på EU-institutionernes fælles database EUR-lex og på Kommissionens og Rådets hjemmesider. Førstehåndsempiri giver mig mulighed for selv at analysere den empiriske virkelighed, som specialet omhandler. I sidste del af afsnittet inddrager jeg dog også sekundære kilder i form af teori omkring den åbne koordinationsmetode og velfærdsregimer, som bidrager til en mere nuanceret fortolkning af de primære kilder.

I afsnittet om europæiseringens output skal empirien danne grundlag for identifikation af eventuelle substansændringer og procedureændringer med relation til bekæmpelse af ungdomsarbejdsløshed, som er sket på nationalt niveau i Spanien og Danmark i perioden 1998-2010 på baggrund af det input, der er kommet fra EU via den åbne koordinationsmetode.

Jeg har derfor foretaget en systematisk analyse af de årlige nationale handlingsplaner og nationale reformprogrammer, som Danmark og Spanien har udarbejdet i relation til Den europæiske Beskæftigelsesstrategi fra 1998-2011. I de nationale handlingsplaner og reformprogrammer rapporterer de enkelte lande om, hvilke tiltag de har gjort i henhold til EU-retningslinjerne og henstillingerne fra Kommissionen, og de udgør dermed tilsammen en omfattende oversigt over alle væsentlige nationale initiativer med specifik relation til fremme af unges beskæftigelse. Det er dog langt fra alle tiltag, som er inkluderet i de nationale handlingsplaner og reformprogrammer, der kan anses for at være resultat af Den europæiske Beskæftigelsesstrategi.

Der er også visse begrænsninger forbundet med at anvende de nationale handlingsplaner og reformprogrammer som analysegrundlag. Man får for det første kun de tiltag og aktiviteter med, som landene vælger at rapportere om. Man skal ligeledes være opmærksom på, at landene har

incitament til at overdrive udviklingen indenfor et bestemt politikområde for at fremstå som gode eksempler og derved undgå henstillinger fra Rådet og Kommissionen.

De metodiske overvejelser jeg har gjort mig omkring selve analysen af de nationale handlingsplaner og reformprogrammer, går på, at jeg kun beskæftiger mig med tiltag, hvis de er konkrete. Konkrete i den forstand at det skal fremgå hvilken lovændring, strategi etc., de er indført på baggrund af. På den måde tager jeg højde for eventuelle overdrivelser ved at udskille, hvad der måtte være af ”pynt” og rene gode intentioner. Samtidig har jeg også taget højde for, at handlingsplanerne og reformprogrammerne ikke kun redegør for initiativer, som er taget indenfor det pågældende år. Der henvises f.eks. ofte til lovforslag, der endnu ikke er vedtaget, hvilket let kan give en illusion af, at der iværksættes flere tiltag, end hvad der reelt er tilfældet. Det har jeg gjort ved først at beskæftige mig med tiltag, efter de er blevet vedtaget/indført.

Som supplerende kildemateriale har jeg inddraget Danmarks bidrag til den første nationale rapport om EU's ungestrategi, som skal udkomme senere i 2012. Det er desværre ikke lykkedes mig, at få fat i Spaniens bidrag.

Desuden har jeg inddraget de landespecifikke henstillinger, som Kommissionen har udstedt til Danmark og Spanien i forbindelse med evalueringen af de nationale handlingsplaner og reformprogrammer.

3. Teori

3.1. Europæiseringsteori

Europæiseringsteorier er et værktøj til forståelse og strukturering af nationale forandrings- og tilpasningsprocesser, som følger af regulering fra EU. Herved adskiller de sig fra de traditionelle integrationsteorier, som først og fremmest har beskæftiget sig med den politiske udvikling på EU-niveau og de bagvedliggende mekanismer på over- og mellemstatsligt niveau.

Integrationsteoriene var altdominerende over en lang periode. Først i form af den neofunktionalistiske tilgang, som er baseret på antagelsen om, at europæisk integration sker gradvis igennem *spill-over* fra integration på et sektorspecifikt politikområde til et andet. Og siden den intergovernmentalistiske tilgang som anser graden af europæisk integrationen for at være betinget af EU-landenes vilje til samarbejde. Grundtanken er, at nationalstater kun samarbejder, så længe det tjener deres egne nationale interesser. Ikke før midten af 90'erne blev europæisering en selvstændig del af den akademiske litteratur om EU. (Kelstrup m.fl., 2008:320)

Med europæiseringsteoriene skiftede analyseretningen og anlagde som udgangspunkt en top-down-tilgang med fokus rettet mod den effekt, EU-integrationen har på medlemslandenes nationale politikker og tilpasningsprocesser. (Goetz & Hix, 2000:2-3, Kelstrup m.fl., 2008:320)

Som nævnt i afsnit 2.1. struktureres europæiseringsprocessen ofte efter en bestemt tredelt model: Et **input** påvirker et objekt, der reagerer herpå gennem en række **medierende faktorer**, hvilket fører til et bestemt **output**. (Radaelli & Pasquier, 2006:11)

I europæiseringslitteraturen er der mange bud på en definition af europæisering. Dyson og Goetz (2003:20) har fremsat en bred definition, som lægger vægt på europæiseringens kompleksitet: *”Europeanization denotes a complex interactive ‘top-down’ and ‘bottom-up’ process in which domestic policies, politics and public policies are shaped by European integration and in which domestic actors use European integration to shape the domestic arena. It may produce either continuity or change and potentially variable and contingent outcomes.”*

Radaelli er fremkommet med en endnu bredere definition, som har fokus på dynamikken i samspillet mellem integrationsprocesserne på EU-niveau, og den indvirkning der sker på nationalt niveau:

“Processes of a) construction, b) diffusion and c) institutionalization of formal and informal rules, procedures, policy paradigms, styles, ‘ways of doing things’, and shared beliefs and norms which

are first defined and consolidated in the making of EU decisions and then incorporated in the logic of domestic discourses, identities, political structures and public policies” (Radaelli, 2003:30).

Da Radaellis definition netop koncentrerer sig om det samspil, som jeg har til hensigt at undersøge i specialet, er det den definition af europæisering, jeg har valgt at gå ud fra.

3.2. Europæiseringens input

Udgangspunktet for europæiseringsprocessen er den regulering, der kommer fra EU.

Europæiseringens input varierer derfor ift. EU-reguleringens karakteristika og graden af tvang.

Nærmere betegnet ift. den grad af EU-retlig forpligtelse medlemslandene har til at implementere reguleringen og størrelsen af det råderum, de nationale aktører har til at fortolke meningen. På

baggrund af disse faktorer opstiller Schmidt (2002:899) fire grader eller typer af tilpasningspres.

Den første type er baseret på en høj grad af specificerede regler, hvor medlemslandene udsættes for retlig eller politisk sanktionering, hvis de ikke efterlever reglerne. Den anden type er kendetegnet

ved mindre specificerede regler., hvor medlemslandene har et vist råderum i fortolkningen af

inputtet fra EU. Den tredje type er karakteriseret ved, at et medlemsland formelt set tilpasser sig

frivilligt, idet det først og fremmest henstilles overfor medlemsstaterne, at de tilpasser sig. Hvis en

medlemsstat ikke lever op til henstillingerne fra EU, kan det påtales men ikke sanktioneres. Den

åbne koordinationsmetode hører under denne reguleringstype. Den fjerde type opererer slet ikke på baggrund af specificerede regler.

Ifølge Schmidts opstilling medfører den åbne koordinationsmetode kun et meget begrænset

tilpasningspres på EU-landene. Hvorvidt national politisk forandring kan drives af normative

processer, når der ikke eksisterer klare tvangsmekanismer, er et helt centralt diskussionspunkt i den teoretiske debat om den åbne koordinationsmetode og om soft law i det hele taget. Indenfor

forskellige forskningsområder som EU-studier, international politik og komparative studier støder man på meget forskelligartede opfattelser.

Indenfor EU-studier er den gængse opfattelse, at soft law kun er et effektivt værktøj, når der

samtidig eksisterer alternative og stærkere politiske instrumenter. Indenfor internationale studier ser

man i vid udstrækning tvang som en forudsætning for national forandring. Den generelle antagelse

er således, at internationalt samarbejde kun er muligt, når parterne har besluttet at binde sig til

hinanden via gensidige tvangsmekanismer. I modsætning hertil hersker der indenfor den

komparative forskning en udbredt forståelse af, at politisk forandring ikke kun er mulig ved fravær

af tvang, men at der rundt om i verden er faktiske eksempler på, at sådanne forandringer finder sted.

(Borras & Jacobsson, 2004:195-197)

3.2.1. Forandringsmekanismer

Men når det kommer til den åbne koordinationsmetode, hvori mener fortalere for det komparative synspunkt så, at tilpasningspresset fra EU består, når der nu ikke eksisterer et juridisk pres?

Flere forskere peger på, at den åbne koordinationsmetode indeholder en række ”bløde” mekanismer, som kan facilitere forandring nationalt. På baggrund af litteraturen om den åbne

koordinationsmetode identificerer Trubek og Trubek (2005:356-359) seks sådanne mekanismer:

1. *Shaming*. Kan betragtes som en art uformel sanktion. Antagelsen er, at medlemslandene vil forsøge at efterleve EU-retningslinjerne for at undgå negativ omtale i de evalueringer og henstillinger, der udarbejdes af Rådet og Kommissionen. Enten vil medlemslandene tilpasse deres politikker på forhånd for at undgå at få henstillinger, eller de vil implementere henstillingerne hurtigst muligt, efter de er offentliggjort for at begrænse den negative omtale, som de medfører.

2. *Diffusion through mimesis*. De retningslinjer og den information, som stilles til rådighed af EU og de øvrige EU-lande, udgør en sammenhængende politisk model, som de nationale regeringer opmuntres til at kopiere. Den åbne koordinationsmetodes iterative natur og de løbende evalueringer forstærker denne proces. Benchmarking og evaluering kan fremme koordinering mellem medlemslandene, idet de studerer hinandens erfaringer og går i dialog om ”good practice”. Et land kan desuden have mange forskellige strategiske motiver til at implementere EU-modellen. F.eks. kan upopulære beslutninger retfærdiggøres med henvisning til EU's retningslinjer.

3. *Diffusion through discourse*. De forskellige processer under den åbne koordinationsmetode såsom kravet om national rapportering og møder i diverse fora kan transformere nationale diskurser og dermed national politik. Når nationale rapporter indeholder formuleringer, som oprindeligt er udformet på EU-niveau, bliver eventuelle nye koncepter og definitioner efterhånden accepteret på nationalt plan. Og når nationale politikere ser deres indsats målt kvalitativt gennem evalueringer og henstillinger fra Rådet og kvantitativt gennem indikatorer og benchmarks, bliver de konfronteret med nye politiske paradigmer, som de i et vist omfang vil overtage og gøre til deres egne.

Den åbne koordinationsmetode kan således resultere i konstruktionen af en ny kognitiv ramme eller et nyt perspektiv... ”udfra hvilket virkeligheden kan beskrives, fænomener klassificeres, positioner indtages og handlinger retfærdiggøres.” (Jacobsson, 2003:14) Diskursiv transformation kan også omfatte udvikling af et fælles ordforråd, brug af fælles symboler samt påvirke antagelser og syn på årsagssammenhænge.

4. *Networking*. Skabelse af nye netværk gennem den åbne koordinationsmetode sker på flere niveauer. Internt i nationale regeringer (f.eks. gennem korrespondance om nationale reformprogrammer), men også udenom regeringen (processen kræver input fra civilsamfundet og

arbejdsmarkedets parter). Der skabes også transnationale netværk mellem de nationale civilsamfund på den ene side og Kommissionen og Rådet på den anden via f.eks. EU's Beskæftigelsesudvalg (Se afsnit 4.3) I kraft af disse netværk vil nye ideer og en fælles europæisk måde at tænke på opstå, som på et tidspunkt også vil påvirke de handlinger, der foretages på nationalt niveau.

5. *Deliberation*. Drøftelser mellem aktører fra forskellige lande fremmer udveksling af politisk viden og erfaringer og gør det muligt for aktørerne at få kendskab til hinandens politiske systemer og måder at tænke på. Gennem forsæt interaktion, socialisering og overtalelse promoveres en fælles identitet.

6) *Learning*. Den åbne koordinationsmetode faciliterer læring gennem en serie af mekanismer: *"...that destabilize existing understandings; bring together people with diverse viewpoints in settings that require sustained deliberation about problem-solving; facilitate erosion of boundaries between both policy domains and stakeholders; reconfigure policy networks; encourage decentralized experimentation; produce information on innovation; require sharing of good practice and experimental results; encourage actors to compare results with those of the best performers in any area and oblige actors collectively to redefine objectives and policies."* (Mosher & Trubek, 2003:76-77)

Det er vigtigt at notere sig, at der er tale om teoretiske antagelser. Om mekanismerne rent faktisk virker som formodet er derfor usikkert. Ligeledes er det ofte yderst vanskeligt at identificere de konkrete årsager, der ligger til grund for eventuelle nationale forandringer. Det er dog heller ikke intentionen i dette speciale. Som nævnt i afsnit 2.2. anvender jeg mekanismerne til at anskueliggøre, hvordan inputtet – teoretisk set - har potentiale til at skabe forandring på det nationale niveau. Mekanismerne udelukker ikke hinanden og vil ofte fungere i samspil, men de kan inddeles i to brede kategorier; top-down og bottom-up. *Shaming, diffusion through mimesis* og *diffusion through discourse* tilhører top-down-kategorien, og da jeg udelukkende har fokus på denne del af europæiseringsprocessen, er det kun de tre mekanismer, jeg vil inddrage i specialet.

3.2.2. Velfærdsregimer og graden af fit

Det er en generel pointe i forskningen omkring den åbne koordinationsmetode, at den ikke fører til konvergens på tværs af de enkelte EU-medlemslande, men at der foregår en asymmetrisk national tilpasning.

Den mest udbredte forklaring på, hvorfor den åbne koordinationsmetodes påvirkning er forskellig fra land til land, er, at hvis der er høj grad af overensstemmelse ("fit") mellem de retningslinjer, der kommer fra EU, og den politik et medlemsland fører i forvejen, vil tilpasningspresset på det

pågældende medlemsland være lille eller ikke-eksisterende. Og effekten vil så være tilsvarende lille. Den åbne koordinationsmetode forventes således at have størst indflydelse i tilfælde, hvor der som udgangspunkt er en lav grad af overensstemmelse ("misfit") mellem EU's retningslinjer og den nationale politik. (De la Porte og Pochet, 2002:16-17) Da mange faktorer kan påvirke resultatet af en europæiseringsproces, skal man dog være forsigtig med at slutte direkte mellem graden af overensstemmelse eller manglende overensstemmelse til graden af national forandring.

For at kunne fremsætte en formodning om graden af fit eller misfit mellem indholdet af EU's indsats mod ungdomsarbejdsløshed og indholdet af de nationale politikker for bekæmpelse af ungdomsarbejdsløshed, som Danmark og Spanien har ført forud for den åbne koordinationsmetode, anvender jeg teori om velfærdsregimer. Velfærdsregimer er et bredt begreb, som refererer til de systemer af offentlig regulering og fordeling af ressourcer, som skal beskytte individer og sikre den sociale sammenhængskraft i samfund. Jeg har fokus på de aspekter ved forskellige velfærdsregimer, der vedrører beskyttelse af ledige.

Gallie og Paugam (2000:5-6) identificerer fire typer af såkaldte "arbejdsløshedsregimer" på grundlag af hvilken type beskyttelse, der ydes på arbejdsmarkedet. De lægger vægt på tre indikatorer: Omfanget af dækning, graden af finansiel kompensation og de ressourcer, der bruges på aktive beskæftigelsespolitikker.

1.) *Det ikke-beskyttende regime*: Få ledige modtager finansiel støtte, og støtten er mindre end hvad der er nødvendigt for at opretholde et eksistensminimum. Aktive arbejdsmarkedspolitikker er praktisk taget ikke-eksisterende.

2.) *Det liberale regime*: Begrænset finansiel kompensation og lav grad af aktive arbejdsmarkedspolitikker. Dette regime afspejler en politisk modvilje mod statslig intervention, som har rødder i den neoliberale tradition. Ledighed er et problem, som det er op til markedskræfterne at løse.

3.) *Det beskæftigelsescentrerede regime*: Høj grad af beskyttelse og finansiel kompensation, hvor de aktive arbejdsmarkedspolitikker er mere udviklede end under det liberale regime. Dækningen er dog ikke komplet. Det er den lediges forudgående arbejdsforløb, som er bestemmende for niveauet af social beskyttelse, hvilket skaber et skel på arbejdsmarkedet mellem insidere og outsiders.

4.) *Det universelle regime*: Meget højt niveau af finansiel kompensation og ambitiøse aktive beskæftigelsespolitikker. Regimet er karakteriseret ved universalisme og individualisering af rettigheder. Tildeling af finansiel støtte til en ledig sker relativt uafhængig af den øvrige husstand.

Gallie og Paugan understreger, at moderne velfærdsstater ofte fremstår som en kombination af flere forskellige regimer, og at de fire regimer derfor skal ses som arketyper.

3.3. Europæiseringens output

Studier, som omhandler de nationale effekter af EU's beskæftigelsesstrategi, peger på, at strategien har haft en vis indflydelse, men ikke i så høj grad på det konkrete indhold af de nationale politikker. Tydeligere kan man se en indflydelse på f.eks. de nationale politiske processer (øget inddragelse af ikke-statslige og overstatslige aktører, såsom arbejdsmarkedets parter, interesseorganisationer, regionale regeringer etc.) og på den nationale politiske orientering/tankegang. Påvirkningen fra den åbne koordinationsmetode kan således variere meget i både omfang og form.

På den baggrund identificerer Zeitlin (2005:450-476) fire overordnede typer af forandring, som den åbne koordinationsmetode kan medføre:

1. Substansændringer. Omfatter både brede forandringer i den nationale politiske tankegang og konkrete politiske tiltag, som indføres på baggrund af den åbne koordinationsmetode.

Forandringer i den politiske tankegang kan komme til udtryk ved en almindelig anvendelse af EU-koncepter og kategorier i den nationale debat men også ved et øget fokus på et givent politikområde eller et højere politisk ambitionsniveau.

Zeitlin understreger dog, at man må tage højde for, at forandringer i medlemslandenes politiske orientering nogle gange går forud for lanceringen af retningslinjer under den åbne koordinationsmetode. EU-landene har selv været med til at udstikke retningslinjerne, og der kan være mange andre faktorer, som gør, at de forbedrer sig i forhold til indikatorerne. Samtidig refererer de nationale regeringer ofte til den åbne koordinationsmetode for at legitimere og fremme deres egen indenrigspolitiske agenda. Og kan derved give et misvisende billede af metodens reelle indflydelse på politiske beslutninger.

2. Procedureændringer. Omfatter administrativ reorganisering og institutionel kapacitetsopbygning. Det kan være i form af horisontal eller tværsektoriel integration mellem formelt adskilte politikområder, hvor der opstår nye samarbejder på tværs af ministerier og agenturer og/eller nedsættes nye arbejdsgrupper internt i ministerierne.

Det kan ligeledes ske i form af en opgradering af den politiske styring og de dertilhørende evalueringsværktøjer herunder en harmonisering af nationale og europæiske statistiske data. Desuden kan det komme til udtryk ved en øget vertikal koordinering mellem forskellige regeringsniveauer i stater med føderal struktur – det være sig gennem uformelle samarbejdsformer eller gennem oprettelse af formelle komiteer.

3. Deltagelse og gennemsigtighed. Omfatter involvering af ikke-statslige og overstatslige aktører. Det kan ske via inddragelse af fagforeninger og arbejdsgiverforeninger i udarbejdelsen og

implementeringen af de nationale reformplaner. Det kan også ske gennem oprettelse af nye rådgivende organer eller ved genoplivelse af gamle.

Det kan være i form af nye strukturer og organer, som er lettilgængelige for input fra interesseorganisationer eller ved mobilisering og koordinering mellem eksisterende nationale netværk. Ligeledes kan det ske ved at nationale interesseorganisationer får en formel rolle i forhold til at overvåge implementeringen af de nationale reformprogrammer.

Endeligt kan der være tale om, at lokale og regionale autoriteter deltager i processen omkring udarbejdelsen af nationale reformplaner, eller at de udvikler deres egne lokale reformprogrammer.

4. Gensidig læring. Der kan være tale om læring i mere overordnet forstand. F.eks. i form af identifikation af fælles europæiske udfordringer og politiske løsninger, som på sigt påvirker nationale politiske tænkemåder. Eller mere konkret i form af at der opstår gensidig interesse mellem EU-landene for, hvordan politik og praksis er i de øvrige lande og en deraf afledt øget villighed til at lære af hinanden. Bl.a. ved at lade sig inspirere af de andre landes nationale reformprogrammer. Det kan også være læring, som har baggrund i tværnationale diskussioner omkring de fælles europæiske indikatorers sammenlignelighed og egnethed, og som fører til evaluering og forbedring af nationale statistiske data. Og så kan det være læring i reflektiv forstand, hvor medlemslandene gentænker etablerede tilgange og praksisser, fordi de på den ene side sammenligner sig med andre lande og på den anden side p.g.a. deres forpligtelse til at revurdere egne politikker og resultater. Refleksiv læring kan f.eks. medføre nye koblinger mellem hidtil adskilte politikområder eller skabe erkendelse af, at politikker, som virker fordelagtige set fra et perspektiv, kan være skadelige set fra et andet.

Endelig kan der selvfølgelig også være tale om en mere direkte overførsel af best practice-eksempler fra et land til et andet, men Zeitlin pointerer, at national praksis ofte ikke kan overføres succesfuldt fra en social og institutionel kontekst til en anden uden betydelige modifikationer. Best practice-eksempler overføres således sjældent i identisk form. De tilpasses den nationale kontekst, hvilket i de fleste tilfælde betyder, at der udvikles nye initiativer eller foretages forbedringer af de eksisterende.

Zeitlins fire typer af forandring gør det muligt at kategorisere den europæisering af Danmarks og Spaniens politikker for at bekæmpe ungdomsarbejdsløshed, som følger af det input, der kommer fra EU.

4. Den åbne koordinationsmetode

Traditionelt har EU spillet en meget begrænset rolle indenfor områder som beskæftigelses- og socialpolitik. Områder, som er præget af store nationale forskelle, og hvor medlemslandene derfor har været særligt tilbageholdene med at tildele EU lovgivningskompetencer.

Med det formål at samordne EU-landenes nationale politikker på sådanne områder, der ikke er omfattet af det traktatbaserede samarbejde, men hvor der er behov for at løse konkrete fælles problemer, blev en ny type ”blød lovgivning” uden juridisk bindende effekt introduceret i 1997 i form af den såkaldte åbne koordinationsmetode.

I praksis fungerer metoden på den måde, at der opstilles nogle fælles mål og retningslinjer på EU-niveau, som så skal efterleves på nationalt plan. Det er op til det enkelte medlemsland at afgøre, hvilke konkrete politiske initiativer man vil tage for at sikre, at det sker. Landene rapporterer løbende om de initiativer, de tager, og Rådet og Kommissionen evaluerer deres indsats. Der er tale om en iterativ proces, som gentages igen og igen med intervaller på mellem et og tre år. Metoden kaldes ”åben”, fordi den kan tilpasses det enkelte medlemsland, og fordi der kan tages særlige hensyn til det specifikke politikområde, ligesom processen skal være åben for deltagelse af aktører fra alle samfundsniveauer. (Folketingets EU-oplysning, 2002)

I formandskabets konklusioner fra Rådets møde i Lissabon i 2000 er det defineret hvilke hovedelementer, der kendetegner en fuldt udviklet åben koordinationsmetode:

1. Mål og retningslinjer fastsat af Kommissionen og vedtaget af Rådet
2. Indikatorer, der gør det muligt at sammenligne landenes niveauer på området.
3. Omsættelse af retningslinjer til nationale og regionale politikker
4. Regelmæssig overvågning, evaluering og peer review (Rådet, 2000a)

Maskineriet i den åbne koordinationsmetode udgøres især af tre politiske instrumenter:

benchmarking, identifikation og udveksling af good practice og indikatorer.

Benchmarking består i at definere nogle fælles standarder eller referenceværdier, som er knyttet til enkelte eller flere af de fælles mål og retningslinjer. Dermed er benchmarking et værktøj man kan anvende til at vurdere et medlemslands samlede indsats i forhold til et givent politikområde men også til at vurdere effekten af konkrete tiltag og politikker og på den baggrund udpege good practice-eksempler.

Pochet og De La Porte (2003:26) bemærker, at identifikation af good og best practice er et

kontroversielt politisk værktøj. Hvad der er den bedste løsning på et problem på et specifikt tidspunkt og i en bestemt kontekst er ikke nødvendigvis den bedste løsning i en anden tids- og kontekstbestemt sammenhæng. Ikke desto mindre er identifikation af good practice altså et væsentligt værktøj under den åbne koordinationsmetode, hvor der i forbindelse med den nationale rapportering afholdes såkaldte peer reviews, hvor EU-landene kommenterer på hinandens arbejde samt udveksler og udpeger good practice-eksempler.

De indikatorer, som anvendes under den åbne koordinationsmetode til kvantitativ monitorering af EU-landenes indsats i forhold til benchmarks og retningslinjer, vedtages i fællesskab af medlemslandene på baggrund af et sæt kvalitetskriterier. Kriterierne foreskriver bl.a., at indikatorerne i tilstrækkelig grad skal være sammenlignelige på tværs af medlemslandene og være baseret på valideret EU-harmoniseret statistisk data med en klar normativ fortolkning. (Ibid.)

4.1. Styrker og svagheder

Ifølge Jacobsson og Schmid (2002:116) er den åbne koordinationsmetode som styringsinstrument ideelt set karakteriseret ved:

- 1. Subsidiaritet.* Metoden er åben for input fra både de nationale parlamenter og ikke-statslige aktører som f.eks. arbejdsmarkedets parter.
- 2. Fleksibilitet.* Standarder og retningslinjer kan let revideres som følge af evaluering og/eller på baggrund af nye informationer. Metoden tillader forskellighed og kan tilpasses nationale forhold.
- 3. Integration på flere niveauer.* I kraft af behovet for koordinering på mange forskellige niveauer er den åbne koordinationsmetode åben for deltagelse af ikke-nationale aktører. Ikke kun i implementeringsfasen men også i selve udformningen af politikken.
- 4. Politisk integration.* Ved at sammenkæde økonomiske og sociale politikker, så de understøtter hinanden og har samme mål, styrker den åbne koordinationsmetode den politiske integration på EU-niveau såvel som på nationalt plan.
- 5. Inklusion og deltagelse.* Metoden er åben for deltagelse af et bredt spektrum af aktører på alle niveauer.
- 6. Diskussion/drøftelse.* Diskussion og argumentation får større vægt, når der ikke kan anvendes formelle sanktioner, og der opstår derfor et øget behov for at kunne underbygge argumenterne med solid data. I princippet er den åbne koordinationsmetode både åben for diskussion omkring problemernes karakter samt den bedste måde at løse problemerne på.
- 7. Vidensdeling.* Den åbne koordinationsmetode er bygget på gensidig læring og udveksling af erfaring.

8. *Blødhed*. Metoden omfatter ingen formelle sanktioner og finder kun anvendelse på områder, hvor der ikke er grundlæggende interessekonflikter.

Som nævnt ovenfor er der tale om hvilke karakteristika, der kendetegner den åbne koordinationsmetode som en ideel konstruktion. En angivelse af metodens potentielle styrker. I praksis fungerer den åbne koordinationsmetode dog langt fra altid i overensstemmelse med idealet. (Vifell & Jacobsson, 2003:7)

Der findes en række videnskabelige artikler, som beskæftiger sig med den åbne koordinationsmetodes styrker og svagheder. De styrker og svagheder, som ofte fremdrages, kan alle relateres til de ovennævnte karakteristika. F.eks. betragter nogle manglen på formelle sanktioner som en styrke, der medfører lavere grad af politisk konflikt og baner vej for indgåelse af aftaler på områder, hvor det ellers ikke var muligt. (Ibid.) Andre ser det som en svaghed og mener, at medlemslandene ikke vil efterleve retningslinjerne i det nødvendige omfang, når de ikke er tvunget til det. Og at der derfor bliver tale om ren symbolpolitik. (Homeyer, Klasing & Kraemer, 2004:6) Et andet eksempel er inddragelse af ikke-statslige aktører som f.eks. eksperter, der på den ene side giver metoden legitimitet og bred forankring, men som på den anden side kan være en svaghed i den forstand, at eksperter ikke kan holdes ansvarlige for politiske beslutninger. (Vifell & Jacobsson, 2003:7) Ligeledes kan møder mellem politikere og ikke-statslige aktører indenfor rammerne af den åbne koordinationsmetode skabe uformelle netværk og personlige bånd, som gør det sværere for parterne at forhold sig kritisk og objektivt til hinanden på det faglige plan. (Berghman & Okma 2002:335-336)

4.2. Baggrund

Indholdet af den åbne koordinationsmetode er ikke noget nyt i EU-regi. Metoden nævnes første gang i de overordnede retningslinjer for de økonomiske politikker fra 1992 og igen i forbindelse med implementeringen af Den europæiske Beskæftigelsesstrategi fra 1997. (Borras & Jacobsson, 2004:187) Men først med lanceringen af Lissabon-strategien i 2000 får metoden sit navn og udvikler sig til en sammenhængende strategi for blød forvaltning, der overføres til en række forskellige politikområder, såsom social integration, uddannelse, forskning, sundhed etc.

Den åbne koordinationsmetode blev designet for at hjælpe med at opnå det nye strategiske mål for EU, defineret i Lissabon-strategien med den ofte citerede sætning: ”at blive den mest konkurrencedygtige og dynamiske vidensbaserede økonomi i verden, en økonomi, der kan skabe en

holdbar økonomisk vækst med flere og bedre job og større social samhørighed.” (Rådet, 2000a)

Det stod klart, at anvendelse af fællesskabsmetoden og den sociale dialog ikke længere var tilstrækkelig. Substantielle reformer var nødvendige indenfor områder som uddannelses- og socialpolitik, hvor det indre marked og indførelsen af en fælles valuta havde skabt større interdependens mellem EU-landene. Socialpolitikken i et enkelt EU-land påvirker både Euroen og det indre markeds konkurrenceevne og dermed altså også de andre medlemslande. Eller sagt på en anden måde: EU's globale konkurrenceevne er nu i høj grad afhængig af socialpolitiske beslutninger truffet på nationalt niveau. Det har ført til krav om, at EU skal spille en større rolle indenfor socialpolitik. (Trubek & Trubek, 2005:3)

Peter Nedergaard (Nedergaard, 2005:4) nævner også den manglende folkelige opbakning til EU, der for alvor kom til udtryk i start 90'erne med bl.a. Danmarks nej til Maastrichttraktaten, som en årsag til indførslen af den åbne koordinationsmetode. Det blev klart, at europæisk integration for den brede offentlighed ofte var synonym med teknokratisk, lukket beslutningstagning. For at komme den kritik i møde ønskede man en bredere deltagelse af sociale partnere og Ngo'er i den politiske proces.

4.3. Den europæiske Beskæftigelsesstrategi

Som nævnt ovenfor var beskæftigelse det første politikområde, hvor den åbne koordinationsmetode blev indført, og det er derfor også det område, hvor metoden er mest udviklet. Her følger en kort redegørelse for processerne omkring Den europæiske Beskæftigelsesstrategi

Kommissionen opstiller en række fælles retningslinjer og benchmarks, som vedtages af Rådet for et år ad gangen. Benchmarks og retningslinjer afspejler nogle fælles prioriteter, som medlemsstaterne er blevet enige om for deres beskæftigelsespolitikker.

Retningslinjerne på beskæftigelsesområdet var oprindeligt inddelt i fire hovedsøjler: 1.) beskæftigelsesegnethed, 2.) iværksætterkultur, 3.) tilpasningsevne og 4.) lige muligheder - med et større antal retningslinjer indenfor hver søjle. Men i 2003 som svar på anmodninger fra medlemslandene om mere enkle og effektive retningslinjer og et behov for strømlining af de forskellige koordineringsprocesser, blev retningslinjerne forenklet. (Ardy & El-Agraa, 2007:455-456)

Tre prioriteter er nu specificeret: 1.) Fuld beskæftigelse gennem en forøgelse af beskæftigelsesfrekvensen, 2.) Kvalitet og produktivitet på arbejdspladsen og 3.) Samhørighed og et rummeligt arbejdsmarked.

Til disse prioriteter knytter der sig ligeledes fælles retningslinjer, som siden midtvejsevalueringen af

Lissabon-strategien i 2005 har været fuldt integreret i de overordnede retningslinjer for EU's økonomiske politik. Fra 2010 hvor Europa 2020-strategien blev vedtaget, findes der nu ti sådanne integrerede retningslinjer, hvoraf de sidste fire har direkte relation til Den europæiske Beskæftigelsesstrategi:

- Øge arbejdsmarkedsdeltagelsen for kvinder og mænd, reducere strukturel arbejdsløshed og fremme jobkvaliteten.
- Udvikle en kvalificeret arbejdsstyrke, der modsvarer arbejdsmarkedets behov, og fremme livslang læring.
- Sikre effektive kvalitetsuddannelsessystemer på alle niveauer og øge den andel af befolkningen, der har afsluttet en videregående eller tilsvarende uddannelse
- Fremme social inklusion og bekæmpe fattigdom. (Kommissionen, 2011b:3)

Den europæiske Beskæftigelsesstrategi omfatter desuden et sæt fælles indikatorer til at vurdere og sammenligne landenes indsats i forhold til de fælles retningslinjer.

Hvert år udarbejder de enkelte medlemslande et såkaldt nationalt reformprogram (Til og med 2004: national handlingsplan for beskæftigelsen), hvori de redegør for, hvordan de vil omsætte EU-retningslinjerne til national politik. Landene opmuntres til at eksperimentere på egen hånd og derved skabe løsninger, som passer til den specifikke nationale kontekst. Ligeledes opmuntres de via de ovennævnte peer reviews til at dele viden og erfaringer om især ”good practice”.

Det er intentionen, at de nationale reformprogrammer skal cirkulere bredt, så de indeholder input og kommentarer fra regeringen såvel som fra arbejdsmarkedets parter og civilsamfundet.

Kommissionen og Rådet udsender hvert år en fælles rapport, der evaluerer de fremskridt, som er opnået på nationalt plan og EU-niveau i forhold til de fælles retningslinjer. Den fælles rapport er baseret på de fælles indikatorer og de nationale reformprogrammer.

Desuden præsenterer Kommissionen hvert år en rapport med henstillinger til de enkelte lande om deres beskæftigelsespolitik, hvor særlige udfordringer og manglende efterlevelse af EU-retningslinjerne påpeges. Medlemsstaterne skal tage Kommissionens henstillinger i betragtning under udarbejdelsen af deres nationale reformprogrammer.

Henstillingerne skaber således fokus på dårlige præstationer, men hverken retningslinjerne eller henstillingerne er juridisk bindende, og der er ikke nogen formelle sanktioner overfor lande, som ikke har gjort fremskridt mod de fælles mål. (Goetschy, 1999:125-126, Trubek & Trubek, 2005:7)

Under Den europæiske Beskæftigelsesstrategi er der ligeledes oprettet rådgivende institutioner med det formål at fremme den politiske koordinering på tværs af de nationale grænser. Den væsentligste

af disse institutioner er EU's Beskæftigelsesudvalg. Udvalget følger beskæftigelsessituationen i EU og udviklingen i medlemslandenes politikker og afgiver udtalelser herom. Nogle gange på anmodning fra Rådet eller Kommissionen andre gange på eget initiativ. Beskæftigelsesudvalget forbereder desuden diskussionerne i Rådet omkring de fælles retningslinjer for beskæftigelse og de nationale reformprogrammer. Beskæftigelsesudvalget består af to repræsentanter fra hver medlemsstat og to kommissionsmedlemmer. (Vifell & Jacobsson, 2003:9-11)

4.4. EU's ungestrategi

På ungeområdet er den åbne koordinationsmetode endnu ikke fuldt udviklet. Det er et forholdsvis nyt EU-politikområde, hvor metoden først blev taget i anvendelse i 2002 på baggrund af Kommissionens hvidbog "Et nyt afsæt for europæisk ungdom" fra 2001. Fra 2002 og frem til 2009 var der fire hovedprioriteter med hver en række tilhørende retningslinjer. Fjorten i alt. Prioriteterne var som følger: 1.) Deltagelse, 2.) Information, 3.) Unges frivillige arbejde og 4.) Større forståelse af og viden om unge. (Rådet, 2002)

I 2009 efter den første evaluering af landenes resultater under ungestrategien blev medlemslandene og en række eksperter konsulteret omkring den daværende ramme for ungdomspolitikken og mulige fremtidige prioriteter. På nationalt plan blev unge inddraget via debatter og nedsættelse af nationale ungdomsråd og på europæisk niveau blev der afholdt møder med Det Europæiske Ungdomsforum. (Kommissionen, 2009a)

Det mundede slutteligt ud i vedtagelsen af to nye prioriteter, som har været gældende fra 2010:

1. Flere og lige muligheder for unge indenfor uddannelse og beskæftigelse
2. Aktivt medborgerskab, social deltagelse og solidaritet blandt unge

Prioriteterne suppleres af otte indsatsområder: uddannelse, beskæftigelse og iværksætterkultur, sundhed og trivsel, deltagelse, frivilligt arbejde, social inddragelse, unge og verden, kreativitet og kultur. (Rådet, 2009a) Den fornyede EU-strategi for ungdom promoverer en tværfaglig tilgang til unge, hvor alle politikområder, der vurderes at have en nøglebetydning for unge, er inddraget.

Perioden frem til 2018 er inddelt i en serie af 3-årige arbejdscykluser, hvor den første cyklus løber fra 2010-2012. Tanken er, at man hvert tredje år sætter prioriteterne for de kommende tre år på baggrund af de aktuelle udfordringer på ungeområdet. Prioriteterne vedtages af Rådet på basis af en rapport, som udarbejdes af Rådet og Kommissionen ved slutningen af hver arbejdscyklus.

For hver halve cyklus fastlægger man en overordnet tematisk prioritet, hvorunder man beskæftiger sig med et bestemt indsatsområde seks måneder ad gangen. For de første atten mdr. (01.01.2010 –

30.06.2011) var *ungdomsbeskæftigelse* den overordnede tematiske prioritet. Fra 01.01.2010 - 30.06.2010 var der herunder særligt fokus på *social inddragelse*, fra 01.07.2010 - 31.12. 2010 på *ungdomsarbejde* og fra 01.01.2011-30.06. 2011 på *deltagelse/aktivt medborgerskab*.

Fra 01.07.2011-30.12.2012 er *unges deltagelse* den overordnede tematiske prioritet. Fra 01.07.2011 - 31.12.2012 er det særlige indsatsområde *unge og verden*, fra 01.01.2012 – 30.06 2012 *kreativitet og innovation* og fra 01.07. 2012 - 31.12.2012 *deltagelse og social inddragelse*. (Rådet, 2009a)

EU-landene skal under hver cyklus rapportere til Kommissionen om, hvilke nationale tiltag de har iværksat for at fremme de fælles prioriteter. På baggrund af de nationale rapporter og anden eksisterende information udarbejder Kommissionen og Rådet en fælles rapport. Rapporten evaluerer landenes fremskridt mod de overordnede fælles mål og prioriteterne for den seneste arbejdscyklus samt identificerer good practice-eksempler. Parlamentet og de andre EU-institutioner informeres i processen og offentliggør deres egne rapporter og meninger. (Kommissionen, 2011c) I 2011 er der udarbejdet en oversigt over eksisterende indikatorer indenfor andre politikområder, som kan anvendes til kvantitativt at evaluere landenes indsats på ungeområdet. Tidligere har der udelukkende været tale om en kvalitativ vurdering. (Kommissionen, 2011a)

Et centralt element i EU's ungestrategi er den Strukturerede Dialog. Dialogen blev iværksat i november 2009 og skal ”*tjene som et forum for løbende fælles overvejelser om prioriteter for samt gennemførelse og opfølgning af det europæiske samarbejde på ungdomsområdet.*” (Rådet, 2011) Også den strukturerede dialog er inddelt i arbejdscyklusser af atten måneder med forskellige overordnede tematiske prioriteter, som svarer til de overordnede tematiske prioriteter i ungestrategien.

På nationalt plan koordineres dialogen af en arbejdsgruppe, som under hver cyklus gennemfører en national høring. Resultaterne af høringen bringes videre til en europæisk styregruppe.

Styregruppens medlemmer er repræsentanter fra formandskabstriens medlemsstater, såvel som fra Kommissionen og Det Europæiske Ungdomsforum. Høringssvarene fra samtlige 27 medlemslande drøftes herefter på en såkaldt ungdomskonference, hvor der drages fælles konklusioner omkring den europæiske ungdoms aktuelle situation. Der afholdes en ungdomskonference under hvert formandskab. (Ibid.)

5. Europæiseringens input

5.1. Indledning

Som det fremgår af afsnit 2.1., har jeg valgt at anskue europæisering som en top-down proces bestående af tre dele, hvoraf den første del er europæiseringens input. Jeg har karakteriseret europæiseringens input som de politiske instrumenter, der tilsammen udgør det politiske pres, EU udøver på medlemslandene via Den europæiske Beskæftigelsesstrategi og EU's ungestrategi for at få dem til at koordinere og styrke deres nationale indsats for at modvirke ungdomsarbejdsløshed. I det følgende afsnit vil jeg først kortlægge europæiseringens input ved at analysere udviklingen af retningslinjer, benchmarks, indikatorer og øvrige evalueringsværktøjer indenfor Den europæiske Beskæftigelsesstrategi og EU's ungestrategi, som specifikt sigter mod at fremme EU-landenes indsats for at mindske ungdomsarbejdsløshed. For at få alle væsentlige instrumenter under de to strategier med er min analyse struktureret omkring de fire hovedelementer, der i Lissabon-strategien er defineret som værende kendetegnende for en fuldt udviklet åben koordinationsmetode; *Mål og retningslinjer, indikatorer, omsættelse af retningslinjer til nationale politikker samt regelmæssig overvågning og evaluering.* (Jf. afsnit 4.)

På baggrund af analysen vil jeg derefter vurdere, hvilket potentiale det samlede input har til at skabe forandring (output) på det nationale niveau, og om potentialet er størst i Danmark eller Spanien set i lyset af hvilken type af velfærdsregime, de to lande hver især tilhører.

5.2. Fælles mål og retningslinjer

5.2.1. Den Europæiske Ungdomspagt

For at skabe større sammenhæng mellem de forskellige EU-initiativer på ungeområdet, vedtog Rådet i 2005 Den Europæiske Ungdomspagt som en del af den reviderede Lissabon-strategi. Pagten har fokus på tre områder: *Beskæftigelse og social inklusion, uddannelse og mobilitet, og sammenhæng mellem familie og job.* EU-landene opfordres til at inkorporere pagtens målsætninger i bl.a. Den europæiske Beskæftigelsesstrategi. (Rådet, 2005a) Selvom Den Europæiske Ungdomspagt ikke er blevet til som et led i processerne under den åbne koordinationsmetode, har jeg inddraget de retningslinjer, der vedrører ungdomsbeskæftigelse, i analysen. Idet de altså indgår som retningslinjer under Den europæiske Beskæftigelsesstrategi fra 2005 og frem.

Under fokusområdet *beskæftigelse og social inklusion* foreskriver retningslinjerne, at

medlemslandene skal udforme politikker for vedvarende integration af unge på arbejdsmarkedet. De skal bestræbe sig på at forøge ungdomsbeskæftigelsen, opfordre arbejdsgivere og virksomheder til at udvise social ansvarlighed i forhold til den erhvervsmæssige integration af unge og desuden støtte fremkomsten af unge iværksættere.

I forhold til *uddannelse og mobilitet* skal medlemslandene sikre, at de unge tilegner sig den viden, der er behov for i en vidensbaseret økonomi og i den kontekst have særligt fokus på problemer med unge, der forlader skolesystemet før tid. Landene skal også øge unge arbejdstageres mobilitet ved at fjerne eventuelle hindringer herfor.

På området *arbejdsliv og familieliv* går retningslinjerne på, at EU-landene skal lette forholdet mellem arbejdsliv og familieliv for unge ved at fordele ansvaret mellem partnerne. Især gennem en udvidelse af børnepasningsmulighederne og udvikling af innovative former for arbejdsorganisering. (Ibid.)

5.2.2. Den europæiske Beskæftigelsesstrategi

Som nævnt i afsnit 4.3. er retningslinjerne under Den europæiske Beskæftigelsesstrategi fra 1997 til 2003 fordelt på fire søjler. Under den første søjle, som omhandler forbedring af evnen til integration på arbejdsmarkedet, er fire overordnede målsætninger defineret:

1. Yde en indsats overfor ungdomsarbejdsløshed og langtidsledighed.
2. Skifte fra passive til aktive foranstaltninger
3. Tilskynde til indgåelse af partnerskaber
4. Lette overgangen fra skole til arbejdsliv

Alle fire målsætninger er relevante i forhold til at modvirke ungdomsarbejdsløshed, men det er kun under den første og den fjerde målsætning, at der er retningslinjer, som specifikt er målrettet unge.

Under den første målsætning lyder det, at medlemslandene skal tilbyde alle arbejdsløse unge under 25 år en ny start indenfor seks mdr. i form af f.eks. uddannelse, jobtræning eller arbejde.

Under den fjerde målsætning skal medlemslandene ifølge retningslinjerne forbedre kvaliteten af deres skolesystemer. De skal sørge for at de unge har de evner, det kræver at tilpasse sig de teknologiske og økonomiske forandringer i samfundet og udruste dem med kvalifikationer, der svarer til arbejdsmarkedets behov. Formålet er i væsentlig grad at nedbringe antallet af unge, der forlader skolesystemet for tidligt og uden at have erhvervet de færdigheder, der er nødvendige for at komme ind på arbejdsmarkedet. (Rådet, 1997)

I 2001 erstattes målsætningen om at lette overgangen fra skole til arbejdsmarked med en målsætning om at fremme unges (og voksnes) evner til at tilpasse sig nye arbejdsformer gennem

livslang læring. De retningslinjer, som vedrører unges beskæftigelse, forbliver stort set de samme, men dog med et par tilføjelser. Medlemslandene skal nu også arbejde for at reducere analfabetisme blandt unge (og voksne) og i det hele taget have større fokus på unge med indlæringsvanskeligheder og/eller uddannelsesproblemer. I sammenhæng hermed introduceres et benchmark, som siger, at medlemslandene skal sigte mod at halvere antallet af 18-24-årige, som kun har gennemført den obligatoriske skolegang, og som ikke længere er under uddannelse. (Rådet, 2001)

Et andet benchmark er indført i 2000. Det går på, at alle skoler ved udgangen af 2002 skal have adgang til internet og multimedia-ressourcer, og at der samtidig skal være et så stort antal lærere, der kan anvende disse teknologier, at de kan udstyre alle elever med brede digitale kompetencer. Det overordnede formål med disse målsætninger er effektivt at integrere unge mennesker på arbejdsmarkedet. (Rådet, 2000c)

Fra 2003, hvor søjleopdelingen bliver erstattet med tre hovedmål og frem til 2010, hvor Den europæiske Beskæftigelsesstrategi bliver koblet sammen med 2020-strategien (Jf. afsnit 4.3), bliver unge mere eller mindre specifikt inddraget under flere af prioriteterne. Der kommer større fokus på at give tidlig og individuel vejledning til (unge) arbejdsløse, styrke unges humankapital gennem bl.a. uddannelse, samt at skabe et mere inkluderende arbejdsmarked gennem en såkaldt livscyklustilgang. F.eks. ved at lette overgangen fra uddannelse til arbejdsmarked samt reducere arbejdsløshed betydeligt for udsatte grupper, som bl.a. unge, ved at modvirke diskrimination mod dem.

I 2003 sættes et benchmark om, at mindst 85 procent af de 22-årige i EU i 2010 skal gennemføre en ungdomsuddannelse. Og at antallet af unge, der forlader skolen tidligt, ikke må overstige 10 procent. (Rådet, 2003)

Fra 2005, hvor Den Europæiske Ungdomspagt vedtages, får ungdom i højere grad status som en selvstændig målgruppe under Den Europæiske Beskæftigelsesstrategi, hvis situation på arbejdsmarkedet kræver særlig opmærksomhed. Beskæftigelsesstrategien henstiller til, at retningslinjerne i Den Europæiske Ungdomspagt overholdes, og opfordrer EU-landene til at forny deres indsats for ”at åbne veje til beskæftigelse for unge mennesker og nedbringe ungdomsarbejdsløsheden.” (Rådet, 2005b)

I 2008 skærpes kravet om at alle nyuddannede unge arbejdsløse skal tilbydes job, supplerende uddannelse eller en anden beskæftigelsesforanstaltning indenfor seks mdr. Målsætningen er nu, at det i 2010 skal ske efter højst fire mdr. (Rådet, 2008a) Det er dog ikke en målsætning, der nævnes siden.

Fra 2010 er de fem overordnede mål for 2020-strategien også de overordnede mål for Den europæiske Beskæftigelsesstrategi. Kun et af målene relaterer sig direkte til bekæmpelse af ungdomsarbejdsløshed. Det er, at antallet af unge, der forlader skolen tidligt, skal nedbringes til 10 procent i 2020. Selve målsætningen er ikke ny, men i og med at den gøres til et hovedmål, er der tale om en klar opprioritering.

Et andet af de fem overordnede mål hedder, at beskæftigelsesraten for kvinder og mænd mellem 20 og 64 år skal stige til 75 procent i 2020. Her pointeres det, at det bl.a. skal ske gennem en øget deltagelse af unge på arbejdsmarkedet. (Kommissionen, 2010a:5)

Under de nu i alt fire integrerede retningslinjer, som vedrører beskæftigelse (Jf. afsnit 4.3.), stilles der krav til medlemslandene om, at de skal vedtage handlingsplaner, som skal hjælpe unge mennesker, der ikke er i beskæftigelse eller under uddannelse, med at finde arbejde eller videreuddannelse. Der stilles ikke længere krav om, at det skal ske indenfor seks mdr. I stedet hedder det nu, at medlemslandene skal reagere ”hurtigt”, når unge mennesker bliver arbejdsløse. Desuden skal landene fokusere på at udarbejde politiske tiltag, som gør det nemmere at forene arbejdsliv og familieliv, bl.a. i form af børnepasning til overkommelige priser. Den måde arbejde organiseres på skal i højere grad tage hensyn til stigende beskæftigelsesrater indenfor befolkningsgrupper som bl.a. unge, der ofte har nogle særlige udfordringer i forhold til at koble familie- og arbejdsliv. (Rådet, 2010)

5.2.3. EU's ungestrategi

Da den åbne koordinationsmetode blev taget i anvendelse på ungeområdet i 2002, var der som nævnt i afsnit 4.4. fire hovedprioriteter. De koncentrerer sig dog alle om forskellige aspekter af unges aktive medborgerskab, og der er således ingen af retningslinjerne under de fire prioriteter, som direkte vedrører bekæmpelse af ungdomsarbejdsløshed. Under den prioritet, der omhandler unges frivillige arbejde, lyder det dog i en af retningslinjerne, at medlemslandene skal fremme frivilligt arbejde for bl.a. at forbedre de unges muligheder på arbejdsmarkedet. Og af de retningslinjer, der er tilknyttet prioriteten *større forståelse af og viden om unge*, fremgår det, at man lokalt og regionalt i EU skal identificere eksisterende viden indenfor yderligere prioritetsområder for den europæiske ungdom – såsom unges beskæftigelse og overgangen fra uddannelse til beskæftigelse. (Rådet, 2002)

Med vedtagelsen af den fornyede ungestrategi i 2009 får beskæftigelse en helt anden fremtrædende plads. Som beskrevet i afsnit 4.4. er et af de to hovedmål *flere og lige muligheder for unge indenfor uddannelse og beskæftigelse*, og den første tematiske prioritet for strategien er

ungdomsbeskæftigelse.

Et af de otte fælles indsatsområder er *beskæftigelse og iværksætterkultur*, men også under flere af de andre indsatsområder er der retningslinjer, som sigter mod at styrke unges beskæftigelse.

I forhold til *uddannelse* fremgår det f.eks., at medlemslandene skal støtte de unges overgang fra uddannelse til arbejdsmarked og adressere problemet med unge, der forlader skolen for tidligt.

Under indsatsområdet *kreativitet og kultur* skal medlemslandene promovere de unges kreativitet og gøre dem mere innovative samt støtte og fremme udvikling af unges talent og evner for iværksætteri med henblik på at øge deres beskæftigelsesegnethed og fremtidige jobmuligheder.

Med indsatsområdet *beskæftigelse og iværksætterkultur* er formålet at fremme unges integration på arbejdsmarkedet som lønmodtagere eller iværksættere, ligesom overgangen fra uddannelse eller arbejdsløshed til arbejdsmarkedet skal gøres lettere. Her er der en række fælles retningslinjer, som alle sigter direkte mod at reducere ledigheden blandt unge. Medlemslandene skal forøge og forbedre investeringer i unges tilegnelse af de kvalifikationer, der efterspørges på arbejdsmarkedet. De skal både sikre et bedre match på kort sigt og være bedre til at forudsige hvilke kvalifikationer, der bliver behov for på længere sigt. Medlemslandene skal desuden udvikle og fremme praktikophold af høj kvalitet, ligesom de skal styrke deres uddannelses- og erhvervsvejledning.

Derudover foreskriver retningslinjerne, at medlemslandene skal mindske eventuelle barrierer for unge arbejdstageres frie bevægelighed i Europa samt fremme faglige og erhvervmæssige muligheder på tværs af de europæiske lande. Endeligt skal de tage hensyn til unges særlige situation, når de udformer flexicurity-strategier, og øge udbuddet af børnepasning for dermed at gøre det lettere for unge at forene deres professionelle og private liv.

Når det kommer til iværksætteri, foreskriver retningslinjerne, at medlemslandene skal støtte unges iværksætterånd bl.a. via uddannelse i iværksætteri, støtte til opstartsforløb og mentorprogrammer og samtidig opmuntre til anerkendelse af nye virksomheder. Landene skal desuden støtte udvikling af europæiske netværk og strukturer for at fremme unges iværksætteri og promovere iværksætteri indenfor bæredygtig udvikling. (Rådet, 2009a)

5.3. Fælles indikatorer

5.3.1. Den europæiske Beskæftigelsesstrategi

I de første år med Den europæiske Beskæftigelsesstrategi er der ni generelle resultatindikatorer¹ tilknyttet, som måler tendenser i beskæftigelsen og nogle makroøkonomiske nøgletal:

- 1) samlet vækst i beskæftigelsen
- 2) samlet beskæftigelsesfrekvens
- 3) samlet beskæftigelsesfrekvens (fuldtids-ækvivalenter)
- 4) samlet arbejdsløshedsprocent
- 5) arbejdsløshedsprocenten for unge
- 6) arbejdsløshedsprocenten for langtidsledige
- 7) real vækst i BNP
- 8) vækst i arbejdsproduktiviteten og
- 9) reale lønomkostninger pr. produceret enhed.

Her er det kun indikator nr. 5 om arbejdsløshedsprocenten for unge, der har direkte relevans i forhold til bekæmpelse af ungdomsarbejdsløshed. Den viser hvor mange procent af den 15-24-årige befolkning, der er arbejdsløs. (Rådet, 1999:101)

Resultatindikatorerne suppleres af et sæt input og output indikatorer² udarbejdet af EU's Beskæftigelsesudvalg, som knytter sig direkte til retningslinjerne 1-3 under søjle 1. Indikatorerne relaterer sig til de instrumenter, som EU-landene anvender for at få unge arbejdsløse og langtidsarbejdsløse tilbage på arbejdsmarkedet. Som beskrevet nedenfor er de alle relevante i forhold til indsatsen mod ungdomsarbejdsløshed.

Der er en indikator for *indsats*, som er den andel af unge/voksne arbejdsløse, som blev arbejdsløse i måned X, og som havde påbegyndt en individuel handlingsplan inden 6/12 måneders arbejdsløshed. En anden indikator viser *afvigelse fra indikatoren for indsats*, dvs. den andel af unge/voksne, som blev arbejdsløse i måned X, stadig var arbejdsløse i måned X+6/12 og ikke havde påbegyndt en individuel handlingsplan. Så er der en indikator for *tilvækst i langtidsledighed*, hvilket er den andel af unge/voksne, som uden afbrydelse stadig var arbejdsløse ved udgangen af måned X+6 (12).

Endelig er der indikatorerne *aktivering* og *tilbagevenden til arbejdsløshed*. *Aktivering* er defineret ved antal deltagere i kurser og lignende foranstaltninger, der tidligere var registrerede som arbejdsløse, i forhold til antal registrerede arbejdsløse (årsgennemsnit). *Effekt af aktiveringen*

¹ Resultatindikatorer viser et samlet slutresultat, men ikke effekten af de enkelte politiske instrumenter, som ligger til grund for resultatet

² Input og output indikatorerne måler den direkte sammenhængen mellem et tiltag (input) og effekten heraf (output).

angiver, hvor mange der efter deltagelse i en foranstaltning vender tilbage til arbejdsløshed. (Rådet, 1999:31-38) Man måler input og output indikatorerne særskilt for henholdsvis unge arbejdsløse (15-24-årige) og for voksne arbejdsløse, hvilket giver et mere tydeligt billede af, hvilken effekt de forskellige beskæftigelsestiltag har i forhold til netop unge.

I 2000 indføres et større antal resultatindikatorer med direkte tilknytning til de fire søjler, hvoraf der er fem indikatorer, som vedrører uddannelse og dermed også unges beskæftigelsesmuligheder;

- Der er en indikator for uddannelsesniveau, som angiver den procentdel af befolkningen, der har opnået et uddannelsesniveau svarende til en ungdomsuddannelse eller højere – fordelt på køn og aldersgrupper.
- Så er der en indikator for deltagelse i uddannelse og oplæring, som måler hvor stor en procentdel af befolkningen, der deltager i uddannelse og oplæring - fordelt på køn, aldersgrupper og jobstatus.
- Den tredje indikator relaterer sig til problemer med unge, der forlader skolesystemet i en (for) tidlig alder, og er defineret som den procentdel af de 18-24-årige, der højest har gennemført den obligatoriske skolegang og som i øjeblikket ikke er under uddannelse eller oplæring.
- De to sidste indikatorer måler studerendes adgang til computere i antal studenter pr. computer og internetdækningen på skolerne som den procentdel af skolerne, der er forbundet til internettet. (Rådet, 2000c:100)

Fra 2003 er de indikatorer, som er tilknyttet Den europæiske Beskæftigelsesstrategi, opdelt i henholdsvis nøgle- og kontekstindikatorer. Nøgleindikatorerne anvendes til kvantitativ monitorering af EU-landenes indsats og skal leve op til en række kvalitetskriterier vedtaget på EU-niveau. De foreskriver bl.a., at indikatorerne skal have en klar normativ fortolkning, have statistisk validitet og være sammenlignelige på tværs af medlemslandene. Input og output indikatorerne samt størstedelen af resultatindikatorerne tilhører nu gruppen af nøgleindikatorer.

Kontekstindikatorer kan derimod ikke anvendes til kvantitativ monitorering, men de giver vigtig kontekstuel information og bruges til kvalitativ analyse og vurdering. (EU's Beskæftigelsesudvalg, 2002:2)

Der er indført en ny nøgleindikator, som er relevant i forhold til indsatsen mod ungdomsarbejdsløshed. Den viser hvor mange 20-24-årige, der som minimum har gennemført en ungdomsuddannelse og knytter sig til det nye benchmark om, at mindst 85 procent af EU's 22-årige i 2010 som minimum skal have gennemført en ungdomsuddannelse. (Jf. afsnit 5.2.2.)

Nøgleindikatorerne afspejler et øget fokus på udfordringerne i at koble familie- og arbejdsliv, som ofte har særlig betydning for netop unges beskæftigelsesmuligheder. Der er dog ingen af indikatorerne, som måler i hvilket omfang specifikt unges beskæftigelse påvirkes af at være henholdsvis mor eller far til et mindre barn.

I relation til målsætningen om at skabe et mere inkluderende arbejdsmarked for udsatte grupper, som bl.a. unge (Jf. afsnit 5.2.2) er der indført en nøgleindikator, som viser forskellen mellem arbejdsløshedsraten for en udsat gruppe og den samlede arbejdsløshedsrate. Under kontekstindikatorerne finder man en lignende indikator, som har til formål mere overordnet at vise, hvilke ”huller” udsatte grupper risikerer at falder i på arbejdsmarkedet. EU-landene kan f.eks. beregne forskellen mellem aktivitetsrater for ikke-udsatte grupper og for udsatte grupper. (Rådet, 2004:101)

5.3.2. EU's ungestrategi

Før 2011 var der ingen fælles europæiske indikatorer tilknyttet den åbne koordinationsmetode på ungeområdet. Men som en del af den fornyede ungestrategi fra 2009 blev der af Kommissionen nedsat en ekspertgruppe. Ekspertgruppen havde til opgave at udarbejde et ”instrumentbræt” over eksisterende EU-indikatorer indenfor områderne; *uddannelse, beskæftigelse, social inklusion og sundhed*, som vedrører unge. Samt at komme med forslag til nye indikatorer relateret til indsatsområderne i EU's ungestrategi.

Resultatet blev offentliggjort 25. marts 2011 i form af *Rapporten om EU indikatorer på ungeområdet*. Her blev der fremlagt et instrumentbræt med fyre indikatorer, som dækker alle otte indsatsområder indenfor EU's fornyede ungestrategi. Det er som nævnt til dels en oversigt over allerede eksisterende ungdomsrelaterede indikatorer, der anvendes indenfor andre politikområder, dels forslag til nye indikatorer.

Flere af de indikatorer, der vedrører ungdomsarbejdsløshed, er de samme som nævnt ovenfor under Den europæiske Beskæftigelsesstrategi. Det er bl.a. tilfældet for indsatsområdet *uddannelse og oplæring*, hvor indikatorerne for hvor stor en andel af de unge der kun har gennemført den obligatoriske skolegang, og hvor stor en andel som har taget en ungdomsuddannelse, går igen. Under indsatsområdet *beskæftigelse og iværksætteri* er der flere indikatorer for unges arbejdsløshed. Lige som under Den europæiske Beskæftigelsesstrategi en indikator for, hvor stor en andel af det samlede antal 15-24-årige, der er arbejdsløse. Desuden er der indikatorer for, hvor stor en del af de aktive 15-24-årige, der er arbejdsløse, og hvor mange 15-24-årige der er langtidsløse, dvs. som har været uden for job i de sidste tolv mdr.

Relateret til iværksætteri er der en indikator for hvor mange unge, der er selvstændige ud af alle

ansatte mellem 20-24 år, og så stilles der forslag til en indikator for, hvor mange unge, der ønsker at starte deres egen virksomhed.

Der er også en indikator for, hvor mange 20-29-årige der er ansat på en midlertidig kontrakt.

På indsatsområdet *social inklusion* er der en indikator for, hvor mange unge mennesker (15-24 år), der ikke er i beskæftigelse, under uddannelse eller under oplæring.

I forhold til de nye indikatorer, som der i rapporten stilles forslag til, vil man bl.a. vha.

Eurobarometer-undersøgelser arbejde på at skabe et tilstrækkeligt datagrundlag, som man kan basere indikatorerne på. Ekspertgruppen skal forsat mødes en gang årligt for at evaluere instrumentbrættet og foreslå eventuelle forbedringer til Kommissionen. (Kommissionen, 2011a)

5.4. Omsætning af retningslinjer til nationale politikker

5.4.1. Den europæiske Beskæftigelsesstrategi

Omsætning af EU-retningslinjerne til nationale politikker udgør ikke en del af europæiseringens input, eftersom det er en del af europæiseringsprocessen, der som sådan ligger uden for EU's kontrol. Her er der i stedet tale om, hvordan medlemslandene hver især reagerer på det input, der kommer fra EU – altså europæiseringens output, som behandles i sidste del af specialet.

Derfor skal det her blot nævnes, at EU via Den europæiske Beskæftigelsesstrategi alligevel udøver en form for indflydelse på omsætningen af retningslinjer til national politik. I den forstand at medlemslandene som tidligere beskrevet er forpligtede til at udarbejde årlige nationale reformprogrammer (Tidligere nationale handlingsplaner), hvor de rapporterer om hvilke tiltag og politikker, de har sat i værk. I relation til unges beskæftigelse er især aktivering af unge og uddannelse i fokus under Den europæiske Beskæftigelsesstrategi med tilknyttede benchmarks og indikatorer, hvilket gør at landene er nød til at rapportere om den politik, de fører på disse områder. Landenes redegørelser for tiltag, som er relateret til Den Europæiske Ungdomspagt, indgår også i de nationale reformprogrammer.

5.4.2. EU's ungestrategi

I forhold til EU's ungestrategi har EU-medlemslandene i årene 2003 – 2008 hver især udarbejdet tre nationale rapporter om hvilke tiltag de har iværksat i forhold til retningslinjerne for hver af de fire hovedprioriteter. Rapporterne omhandler en eller to prioriteter ad gangen i modsætning til de nationale handlingsplaner for beskæftigelsen, som omhandler samtlige retningslinjer. Der er logisk nok ikke fokus på unges beskæftigelse i rapporterne, da det ikke er en prioritet for EU's ungestrategi

før 2009. (Kommissionen, 2006a, 2007a & 2009b)

Under den fornyede ungestrategi fra 2009 er de første nationale rapporter blevet indleveret i starten af 2012 efter udgangen af den første 3-årige cyklus, der løb fra 2010-2012. Her har medlemslandene bl.a. skulle rapportere om og tage stilling til, hvorvidt de tager unges særlige situation i betragtning, når de udarbejder flexicurity-strategier, og om de har taget konkrete politiske initiativer for at fremme praktikordninger af høj kvalitet. (Se bilag 2) Rapporterne bliver offentliggjort og evalueret senere på året.

5.5. Regelmæssig overvågning og evaluering

5.5.1. Den europæiske Beskæftigelsesstrategi

På basis af de nationale handlingsplaner og reformprogrammer udarbejder Rådet og Kommissionen årligt en fælles rapport, som opsummerer og evaluerer landenes indsats for at realisere EU-målene. Herunder de ovennævnte mål og retningslinjer, der vedrører unges beskæftigelse. Kommissionen kommer desuden med specifikke henstillinger til de lande, som ikke lever op til deres forpligtelser. De henstillinger som Kommissionen gennem årene har givet til Danmark og Spanien er først inddraget i afsnittet om europæiseringens output, hvor det fremgår, hvordan de to lande har reageret på henstillingerne.

I rapporten for 2007/2008 er der særlig vægt på ungdomsarbejdsløshed. Det påpeges, at ungdomsarbejdsløshed stadig er et stort problem i mange medlemslande på trods af, at landene har introduceret en række forskellige initiativer, som skal øge unges beskæftigelse og få arbejdsgivere til at ansætte flere unge. Rådet og Kommissionen understreger ligeledes vigtigheden af, at medlemslandene forsat arbejder for at sikre, at alle unge som minimum får en ungdomsuddannelse (Rådet, 2008b).

Også i rapporten 2009/2010 bliver ungdomsarbejdsløshed fremhævet som en stor politisk udfordring. Rapporten slår fast, at stigningen i ungdomsarbejdsløsheden har været dramatisk i 2009, hvilket kalder på en stærkere politisk indsats fra medlemslandenes side. Især i forhold til at skabe bedre overgang fra uddannelse til beskæftigelse og sikre oplæring af høj kvalitet. En stor indsats er ligeledes nødvendig for at reducere antallet af unge, der forlader skolesystemet i en tidlig alder. (Rådet, 2009b)

Rådet udarbejdede i 2006 desuden en kort særskilt evaluering af status på implementeringen af Den Europæiske Ungdomspagt. Her fremgår det, at ti af medlemslandene i deres nationale handlingsplaner refererer direkte til målsætningerne i Den Europæiske Ungdomspagt, mens

størstedelen af landene rapporterer om politiske foranstaltninger, der er i overensstemmelse med målene, uden eksplicit at referere til pagten. (Rådet, 2006)

For at skabe et samlet overblik udgiver Kommissionen desuden årlige rapporter om ”Beskæftigelsen i Europa” med en beskrivelse af de europæiske arbejdsmarkeder og studier omkring særlige aspekter af beskæftigelse. (Fra 2011 ”Beskæftigelse og social udvikling i Europa”) I udgaverne fra 2005 og 2007 er der særligt fokus på unges situation på arbejdsmarkedet, hvor der udpeges ”good and bad performers” blandt medlemslandene i forhold til bl.a. at reducere ungdomsarbejdsløsheden. Rapporterne pointerer, at selvom nogle lande klarer sig markant bedre end andre, og der samlet set er tale om en forbedring, mangler der stadig et rigtigt gennembrud i forhold til at reducere ungdomsarbejdsløshed. (Kommissionen. Generaldirektoratet for beskæftigelse, sociale anliggender og ligestilling, 2005 & 2007)

Siden 2007 har Kommissionen også udgivet kvartalsmæssige rapporter, med det formål at overvåge den nyeste udvikling på det europæiske arbejdsmarked og den sociale udvikling. Situationen i enkelte medlemslande analyseres på skift mere indgående.

Unges situation på arbejdsmarkedet behandles særskilt i rapporterne, og i rapporten fra december 2011 konkluderes det, at den finansielle krise i EU har haft stor negativ indflydelse på unges beskæftigelsessituation, og at ungdomsarbejdsløshed nu er blevet en stor og stadig voksende udfordring for alle medlemslande. (Kommissionen, 2011d)

5.5.2. EU's ungestrategi

Som nævnt i afsnit 4.4. udarbejder medlemslandene også nationale rapporter under EU's ungestrategi, som efterfølgende bliver evalueret. Indholdet af hidtidige evalueringer er dog ikke relevant i forhold til EU's indsats mod ungdomsarbejdsløshed, da ungestrategien før 2009 som nævnt ikke har omfattet unges beskæftigelse.

Efter vedtagelsen af EU's fornyede ungestrategi har Eurostat i 2009 udgivet rapporten ”Ungdom i Europa – et statistisk portræt”, som skal sikre at data og statistik om unge er lettilgængelig. Der er tekster til tallene, som forklarer, hvordan de kan og/eller skal tolkes. Rapporten knytter statistiske data til de fleste af de mål under EU's fornyede ungestrategi, som har relation til indsatsen mod ungdomsarbejdsløshed. Der er således tal for, hvor mange unge, der har en ungdomsuddannelse, og hvor mange unge, der forlader skolesystemet efter endt obligatorisk uddannelse. Ligesom der er tal for henholdsvis ungdomsarbejdsløsheden og ungdomsbeskæftigelsen og for, hvor mange af de beskæftigede unge, der er i henholdsvis fuldtidsjob og deltidsjob. (Eurostat, 2009)

I 2009 udgav Kommissionen ligeledes for første gang en såkaldt ungdomsrapport, som skal udkomme hver tredje år. Rapporten skal bidrage til at sikre et bedre vidensgrundlag på ungeområdet ved at præsentere opdateret statistik og data samt udpege tendenser på tværs af medlemslandene. Ambitionen er, at ungdomsrapporterne skal fremme integrationen af de forskellige EU-landes ungdomspolitikker via den åbne koordinationsmetode.

Rapporten indeholder et helt afsnit dedikeret til unges overgang fra uddannelse til arbejdsmarked, hvor der især er fokus på uddannelsesniveau og (langtids)arbejdsløshed. (Kommissionen, 2009c)

EU's generaldirektorat for forskning var også på banen med en publikation i foråret 2009 med titlen "Europæisk forskning om ungdom", som er en samlet analyse af resultaterne af en række ungdomsforskningsprojekter gennemført i de forudgående år.

Hovedformålet med publikationen er at udpege nogle temaer, som er gennemgående i projekterne, og som kan bidrage til udformning af fælles europæiske politikker, som relaterer sig til unges overgang fra uddannelse til beskæftigelse og unges samfundsdeltagelse. (Kommissionen, Generaldirektoratet for forskning, 2009)

5.6. Potentiale til at skabe national forandring?

Ovenstående analyse har klarlagt det politiske indhold og de konkrete politiske instrumenter, som udgør EU's indsats for at modvirke ungdomsarbejdsløshed via Den europæiske Beskæftigelsesstrategi og EU's ungestrategi. Spørgsmålet er nu, hvordan indsatsen (eller inputtet), som den ser ud i dag, har potentiale til at skabe forandring (output) på det nationale niveau. Som beskrevet i teori-afsnittet vil jeg vurdere potentialet ud fra de tre mekanismer; *shaming*, *diffusion through mimesis* og *diffusion through discourse* og hypotesen om fit/misfit.

5.6.1. Shaming

For at *shaming* kan fungere som et effektivt pressionsmiddel, er det en forudsætning, at der er udstukket målrettede retningslinjer, som skal efterleves, og konkrete målsætninger, der skal nås. Det skal være klart defineret, hvad medlemslandene forventes at gøre, så det er nemt at identificere, hvis et land "ikke gør sin pligt". Ligeledes er det en forudsætning, at der gennemføres regelmæssige evalueringer af landenes indsats. I den forbindelse er det væsentligt, at man er i besiddelse af måleværktøjer, som muliggør en sammenligning mellem landene. Samtidig må man antage, at jo større fokus der er på et emne i EU, jo større er det pres, der er på landene for at gøre en indsats i forhold til det pågældende emne.

Ungdom er et relativt nyt politikområde i EU-regi. Det første skridt mod en sammenhængende ungdomspolitik, blev først taget i 2001 (Jf. afsnit 4.4.), og som min analyse har vist, var ungdomsarbejdsløshed slet ikke et fokusområde under hverken Den europæiske Beskæftigelsesstrategi eller EU's ungestrategi, før Den Europæiske Ungdomspagt blev vedtaget i 2005. Det var dog først i 2008, da ungdomsarbejdsløsheden begyndte at stige markant som en konsekvens af den økonomiske krise, at den for alvor blev en EU-prioritet. Med den fornyede EU-ungestrategi fra 2009 samt især EU's 2020-strategi, er unges beskæftigelse i 2012 et af de væsentligste emner på den europæiske dagsorden. I den henseende må forudsætningerne for, at *shaming* kan have en effekt, altså i høj grad siges at være tilstede i dag.

At unge i de allerseneste år har opnået status som en væsentlig målgruppe i EU-regi er svært at aflæse af målsætningerne under Den europæiske Beskæftigelsesstrategi. Når man ser på de tidlige retningslinjer vedrørende *beskæftigelsesegnethed*, refererer de til unge som en del af den samlede gruppe af (langtids)arbejdsløse og ikke som en separat gruppe, der kræver specifikke løsninger. (Rådet, 1997) Som nævnt i afsnit 5.2.2. er den eneste retningslinje, der er særlig målrettet unge, at de skal tilbydes en ny start indenfor seks mdr., hvor der for en voksen person er tale om tolv mdr. Samme tendens gør sig stadig gældende i dag, når det kommer til retningslinjerne om individuel støtte og vejledning til arbejdsløse og om et inkluderende arbejdsmarked, hvor medlemslandene skal fremme integrationen af udsatte grupper. Her er unge igen blot en ud af flere sårbare grupper, der bl.a. også omfatter kvinder, ældre og immigranter. Det er også tilfældet i forhold til målsætningerne om at skabe bedre sammenhæng mellem arbejdsliv og privatliv, hvor unge indgår som en ud af flere målgrupper, for hvem udbuddet af børnepasningstilbud skal udvides og nye alternative måder at strukturere arbejde på, skal fremmes.

Samtidig er den ellers både klare og specifikke retningslinje om, at alle unge skal tilbydes uddannelse, jobtræning eller arbejde inden seks mdr. arbejdsløshed, erstattet af den langt mere vage formulering om, at medlemslandene skal reagere hurtigt, når unge bliver arbejdsløse. (Rådet, 2010) Mange af de retningslinjer under Den Europæiske Beskæftigelsesstrategi, der knytter sig til indsatsen mod ungdomsarbejdsløshed, må således betegnes som uspecifikke og ukonkrete, og de tjener derfor ikke som grundlag for en effektiv anvendelse af *shaming*. Eneste undtagelse er den del af indsatsen, der går på at styrke unges uddannelse. Her indeholder Den europæiske Beskæftigelsesstrategi et større antal målrettede retningslinjer, indikatorer og to benchmarks, som især har fokus på, at reducere det tidlige skolefrafald. (Ibid.)

Til gengæld er der under Den Europæiske Ungdomspagt en række retningslinjer, som specifikt er

målrettet unges beskæftigelse og integration på arbejdsmarkedet. Dog har pagten to svagheder, som gør, at den kun lægger et meget begrænset pres på EU-landene. Der er ingen benchmarks forbundet med retningslinjerne, og medlemslandenes indsats i forhold til Den Europæiske Ungdomspagt evalueres ikke i Rådets og Kommissionens fælles årlige rapporter. Den manglende evaluering tyder desuden på, at pagten måske aldrig rigtig er blevet en integreret en del af Den europæiske Beskæftigelsesstrategi, sådan som der var lagt op til i 2005.

Under den fornyede EU-strategi for unge er der alene for indsatsområdet *beskæftigelse og iværksætter* elleve retningslinjer. Og i alt omfatter strategien hele femogtres retningslinjer. Det store antal retningslinjer under de otte ligeledes meget brede indsatsområder gør effektiv overvågning og evaluering af strategien svær. Ligeledes besværliggøres evalueringen af, at der ikke er benchmarks for ungestrategien, og at en oversigt over relevante indikatorer først blev præsenteret i 2011. Desuden er der ikke lagt op til, at der skal anvendes indikatorer i landenes første nationale rapporter. (Se bilag 2).

I og med at der er en indikator for ungdomsarbejdsløsheden tilknyttet Den europæiske Beskæftigelsesstrategi, er der sat fokus på udviklingen i ungdomsarbejdsløsheden i de enkelte EU-lande, hvilket i sig selv lægger et pres på landene for at holde den nede. Dette pres forstærkes af, at ungdomsarbejdsløshed i de senere år er blevet fremhævet som en af de væsentligste udfordringer for EU i bl.a. de fælles evalueringsrapporter fra Rådet og Kommissionen. Ligesom det er blevet slået fast, at landene ikke gør nok for at imødekomme denne udfordring. Det pres, der her er skabt, er dog ikke særlig konkret i den forstand, at det ikke relaterer sig til konkrete løsningsinitiativer. Et mere konkret pres udøver især input og output indikatorerne under Den europæiske Beskæftigelsesstrategi, som måler den indsats, landene gør for at aktivere unge samt effekten heraf.

Med det store fokus der er på ungdomsarbejdsløshed i EU i øjeblikket, kan man undre sig over, at så relativt få retningslinjer under Den europæiske Beskæftigelsesstrategi, har unge som specifik målgruppe. Omvendt må beskæftigelsesstrategien nødvendigvis have et bredt fokus, når den så vidt muligt skal dække alle aspekter omkring beskæftigelse. Mere bemærkelsesværdigt er det derfor nok, at der ikke er gjort en større indsats for at overvåge, om retningslinjerne i Den europæiske Ungdomspagt bliver efterlevet.

Som illustreret betyder det dog ikke, at der ikke til en vis grad er grundlag for anvendelse af *shaming*. Hovedsageligt på baggrund af Den europæiske Beskæftigelsesstrategi. En mere målrettet ungestrategi med benchmarks og færre prioriteter og regelmæssige evalueringer af Den Europæiske Ungdomspagt ville dog øge *shaming*-effekten betydeligt. Det må betragtes som et stort fremskridt,

at der fra 2011 er indikatorer tilknyttet EU's ungestrategi. Når evalueringerne i højere grad baseres på sammenlignelige data, styrkes deres gennemslagskraft og troværdighed.

5.6.2. Diffusion through mimesis

Forudsætningerne for at *diffusion through mimesis* kan finde sted, er, at der sker en løbende koordinering af medlemslandenes politikker gennem brug af især benchmarking og evaluering. Disse forudsætninger er til stede, når det kommer til indsatsen mod ungdomsarbejdsløshed. I kraft af de nationale rapporter og efterfølgende fælles evalueringer på EU-niveau under såvel Den europæiske Beskæftigelsesstrategi som EU's ungestrategi, har medlemslandene rig mulighed for at overtage politiske værktøjer og tilgange fra hinanden.

Spørgsmålet er dog, hvorvidt der er en sammenhængende politisk model for indsatsen mod ungdomsarbejdsløshed. I jo højere grad der er en sammenhængende EU-model, jo lettere er det for medlemslandene at overtage den og anvende den nationalt.

Selvom ungdomsarbejdsløshed nu anerkendes som et vigtigt problem, og der er udviklet en række EU-initiativer, som skal øge unges beskæftigelse, er der stadig en vis uklarhed omkring koordineringen af de forskellige initiativer. På den ene side er der EU's ungestrategi, hvor beskæftigelse kun er et ud af mange fokusområder. På den anden side er der Den Europæiske Beskæftigelsesstrategi, hvis fokus er beskæftigelse, men ikke specifikt unges beskæftigelse. Selvom begge strategier udstikker retningslinjer for bekæmpelse af ungdomsarbejdsløsheden, er der ingen formel sammenkobling af dem, og de virker derfor uafhængigt af hinanden.

Den Europæiske Ungdomspagt er til en vis grad sammenkoblet med både Den europæiske Beskæftigelsesstrategi og EU's ungestrategi. Som nævnt er de af pagtens retningslinjer, der angår beskæftigelse, i hvert fald på papiret inkorporeret i Den europæiske Beskæftigelsesstrategi, mens der under den fornyede EU-strategi for ungdom henvises til pagten på mindre direkte vis. Her fremgår det, at målsætningerne omkring *beskæftigelse og iværksætteri* skal gennemføres i overensstemmelse med de overordnede mål i Den europæiske Ungdomspagt, og at der i første halvår af 2010 skal være fokus på at styrke Den Europæiske Ungdomspagt. (Rådet, 2009a)

Sideløbende med Den europæiske Beskæftigelsesstrategi, Den Europæiske Ungdomspagt og EU's ungestrategi er der uden for rammerne af den åbne koordinationsmetode introduceret yderligere et initiativ, som skal forbedre unges muligheder for uddannelse og beskæftigelse og mindske den høje ungdomsarbejdsløshed. Det er "Unge på vej" fra 2010, som er et led i 2020-strategien. (Kommissionen, 2010b). Som en del af "Unge på vej" indgår desuden initiativet "Muligheder for

unge”, der er vedtaget i december 2011 og indeholder en række konkrete foranstaltninger for 2012 og 2013, der skal nedbringe ungdomsarbejdsløsheden. (Kommissionen, 2011e)

Hvis effekten af EU's indsats mod ungdomsarbejdsløshed skal være optimal, er der således behov for en mere koordineret politisk tilgang til ungdomsarbejdsløshed, hvor de mange prioriteter og målsætninger, (uddannelse, iværksætterier etc.) ikke blot diskuteres i hver deres kontekst indenfor forskellige beslægtede politikområder men integreres med hinanden.

5.6.3. Diffusion through discourse

Idet man fra EU's side har gjort indsatsen mod ungdomsarbejdsløshed til en specifik prioritet under 2020-strategien såvel som under EU's ungestrategi, har man defineret ungdomsarbejdsløshed som et væsentligt og selvstændigt problem. Et problem, som har andre årsager end den generelle arbejdsløshed, og som derfor også kræver egne løsninger. Idet der under både Den europæiske Beskæftigelsesstrategi og EU's ungestrategi er vægt på evaluering og udvikling af indikatorer, er der også mere information tilgængelig om emnet bl.a. i form af de forskellige publikationer, som Kommissionen udgiver. Der er altså grundlag for at skabe en bedre forståelse af problemet i medlemslandene og samtidig via *diffusion through discourse*-mekanismen at overføre en opfattelse af unge som en særlig målgruppe på arbejdsmarkedet.

Selvom Den europæiske Beskæftigelsesstrategi og EU's ungestrategi fungerer uafhængigt af hinanden, er der indholdsmæssig overensstemmelse mellem de retningslinjer under de to strategier, der vedrører unges beskæftigelse. Den bagvedliggende diskurs er så at sige den samme. Det betyder, at de to strategier faktisk udstikker én fælles ramme for, hvordan man diskuterer og forklarer problemet ungdomsarbejdsløshed, som har potentiale til at indvirke på det nationale niveau. Crespo og Serrano (2004:20-21) taler om, at EU gennem Den europæiske Beskæftigelsesstrategi promoverer en diskurs om, at det enkelte individ selv er hovedansvarlig for at yde en indsats for at undgå arbejdsløshed. At det er op til den enkelte at finde og/eller forblive i arbejde.

Når man kigger på de retningslinjer, benchmarks og indikatorer, der vedrører unges beskæftigelse, under såvel Den europæiske Beskæftigelsesstrategi som EU's ungestrategi, tegner der sig et lignende billede. EU-indsatsen mod ungdomsarbejdsløshed er præget af et ret ensidigt fokus på en forebyggende indsats, hvor uddannelse og individuel tilpasset aktivering skal udstyre unge med de kvalifikationer, der efterspørges på det moderne arbejdsmarked. Tanken synes at være, at jo bedre udrustet man er, jo nemmere vil integrationen på arbejdsmarkedet være. Mens andre

problemområder som f.eks. social sikkerhed, lønninger, kontrakter etc. stort set er fraværende.

5.6.4. Fit/misfit

Da jeg nu har undersøgt inputtet og det potentiale, det har til at skabe forandring i medlemslandene, vil jeg på baggrund af hypotesen om fit/misfit foretage en vurdering af, hvorvidt potentialet for forandring må antages at være størst i Danmark eller Spanien

Ifølge Gallie og Paugams teori om arbejdsløshedsregimer, er Danmark repræsentant for det universelle arbejdsløshedsregime, som giver finansiell støtte til alle ledige på basis af individuelle rettigheder og hvor den andel af BNP, der går til aktive arbejdsmarkedspolitiske tiltag er blandt de højeste i EU. (Eurostat, 2011b)

Spanien repræsenterer ifølge teorien det ikke-beskyttende regime, som i højere grad er præget af passive arbejdsmarkedspolitikker (Ibid.) og en lav grad af dækning og kompensation.

I rapporten ”Study on the state of young people and youth policy in Europe” (IARD, 2001), som er udarbejdet for Genereldirektoratet for Uddannelse og Kultur, inddeler forfatterne de europæiske landes modeller for ungdomspolitik i fire tilsvarende kategorier: 1.) Den universelle model, 2.) den beskyttende model, 3.) den samfundsbaseede model, og 4.) den centraliserede model.

I korte træk er den universelle, danske model karakteriseret ved et inkluderende skolesystem, hvor studerende understøttes økonomisk af staten. På alle uddannelsestrin er der en høj grad af institutionaliseret vejledning, som primært har til formål at styrke den enkeltes personlige udvikling og lette overgangen fra uddannelse til arbejdsmarkedet. Også individuelt tilrettelagte aktiveringsprogrammer spiller en stor rolle i forhold til at fremme unges integration på arbejdsmarkedet. Det individuelle valg ses som en forudsætning for at opnå den maximale individuelle motivation – så længe det sker inden for systemets rammer.

Et veludbygget offentligt børnepasningssystem faciliterer unges kvinders beskæftigelse, ved at gøre det nemmere for dem at forene familieliv med et job. (IARD, 2001:104-107 & Walther, 2006:124-129)

I et land som Spanien har unge traditionelt været familiens og kirkes ansvar, og det er først efter Francos død i midten af 70'erne, at en national model for ungdomspolitik er blevet udviklet. Modellen er karakteriseret ved en gradvis introduktion af aktive arbejdsmarkedspolitikker og udvikling af individuel karrierevejledning. Men samtidig også ved en diskrepans mellem på den ene side omfattende reformplaner og på den anden side manglende eller langsom implementering af disse planer. Der er fokus på at holde unge i uddannelse i længere tid samt at skabe et integreret og standardiseret systemet af erhvervsuddannelse og jobtræning. Målet er, at unge skal udstyres med

en egentlig institutionaliseret status, hvor de kan karakteriseres som værende under uddannelse eller i beskæftigelse.

Unge er ikke berettigede til social understøttelse, og de er derfor afhængige af støtte fra deres familier, hvilket gør overgangen fra uddannelse til arbejdsmarked usikker og ofte indskrænker den individuelle valgfrihed. Der er desuden mangel på offentlige børnepasningstilbud, hvad der gør det svært for unge forældre at udvikle individuelle karrierer. (Ibid.)

Ud fra hypotesen om fit/misfit er antagelsen, at det input, der kommer fra EU, i langt højere grad har potentiale til at påvirke Spaniens nationale politikker end Danmarks. Det skyldes, at den danske, universelle tilgang til unge og beskæftigelse i forvejen i store træk er på linje med den politik, der søges overført via Den europæiske Beskæftigelsesstrategi og EU's ungestrategi. Fokus er i begge tilfælde på individet og på at fremme dets individuelle udvikling og kompetenceerhvervelse gennem uddannelse og jobaktivering. I Danmark er politikken ligeledes funderet på et i forvejen veludbygget uddannelses- og aktiveringssystem med offentligt tilgængelige børnepasningsmuligheder. Dertil kommer, at ungdomsarbejdsløsheden er relativ lav i Danmark i sammenligning med de øvrige EU-lande (Eurostat, 2011a), hvilket i sig selv mindsker det politiske pres for at gøre noget ved problemet.

Omvendt er der, som det fremgår ovenfor, en række uoverensstemmelser mellem den spanske model og indholdet af retningslinjerne fra EU. Dertil kommer, at mange unge forlader skolesystemet i en tidlig alder (Eurostat, 2011c), og at ungdomsarbejdsløsheden i Spanien er blandt de højeste i Europa (Eurostat, 2011a)

Om antagelsen viser sig at være rigtig, vil fremgå af næste del af specialet, hvor jeg undersøger den faktiske påvirkning inputtet har haft på de nationale politikker mod ungdomsarbejdsløshed i Danmark og Spanien.

6. Europæiseringens output

6.1. Indledning

I denne del af specialet vil jeg undersøge, hvilke initiativer, der er gjort på nationalt niveau i henholdsvis Danmark og Spanien i perioden 1998-2010, som er specifikt rettet mod at mindske arbejdsløshed blandt unge. Samtidig vil jeg forsøge at vurdere, hvorvidt ændringerne er et resultat af inputtet fra EU. 2011 er ikke inkluderet i undersøgelsen, da nogle af de tiltag, som er iværksat i 2011, først er inkluderet i de nationale reformprogrammer for 2012, der endnu ikke er udkommet. Da EU's ungestrategi oprindeligt ikke omhandlede unges beskæftigelse (Se afsnit 5.2.3.), beskæftiger jeg mig her kun med de eventuelle effekter af den såkaldte fornyede ungestrategi, der blev vedtaget i 2009.

I forbindelse med et europæiseringsstudie er det generelt vigtigt at forholde sig kritisk til, hvorvidt nye politiske initiativer eller ændringer er resultat af europæiseringen, eller om de alligevel ville være forekommet, såfremt der ikke havde været en europæisk regulering på området. I forhold til den åbne koordinationsmetode er det særligt svært at afgøre, hvorvidt den er årsag til de ændringer, som finder sted på nationalt niveau. Idet der ikke er tale om en undersøgelse af, hvordan konkret lovgivning implementeres og efterleves, men en vurdering af hvordan brede processer og meget generelle, overordnede retningslinjer fortolkes og inkorporeres.

For at vurdere hvordan og i hvilket omfang Den europæiske Beskæftigelsesstrategi og EU's fornyede ungestrategi påvirker de nationale politikker mod ungdomsarbejdsløshed i Danmark og Spanien, må jeg desuden have et værktøj til at adskille og beskrive de forskellige former for forandring, som processerne under den åbne koordinationsmetode antages at kunne medføre. Som anført i afsnit 2.2. går jeg ud fra den inddeling i fire typer af forandringer, som Zeitlin (2005:450-476) har foretaget, men vil holde mig til at undersøge hvilke eventuelle *substansændringer* og *procedureændringer*, som har fundet sted i de to lande.

6.2. Substansændringer

Substansændringer omfatter som nævnt i afsnit 3.3 både forandringer i den nationale politiske tankegang og konkrete politiske tiltag, som indføres på baggrund af den åbne koordinationsmetode. Da det primære analysegrundlag er de nationale handlingsplaner (Ved litteraturhenvisninger: NAP) og nationale reformprogrammer (Ved litteraturhenvisninger: NRP), er det primært de konkrete politiske forandringer, jeg fokuserer på, men også forandringer i den nationale politiske tankegang

udtrykt ved et øget politiske ambitionsniveau gennem de mål landene sætter sig i rapporterne. Eventuel inddragelse af EU-inputtet i den nationale debat er udeladt, da det vil kræve en anden omfattende type undersøgelse.

Jeg har foretaget en overordnet inddeling af de politiske tiltag i kategorierne *aktiv arbejdsmarkedspolitik, uddannelse og iværksætter*, da min analyse af europæiseringens input har vist, at det er de områder, som retningslinjer og mål fra EU vedrører, når det kommer til at øge unges beskæftigelse.

6.2.1. Danmark

6.2.1.1. Aktiv arbejdsmarkedspolitik

Tidligere undersøgelser af, hvordan Den europæiske Beskæftigelsesstrategi har påvirket arbejdsmarkedspolitikken i Danmark, når alle frem til den konklusion, at den danske arbejdsmarkedspolitik allerede var i overensstemmelse med Den europæiske Beskæftigelsesstrategi, da strategien blev introduceret, og at strategien derfor ikke har medført bemærkelsesværdige ændringer. (Se bl.a. Mailand, 2006:103-113 & Jacobsson, 2005:119-124) Jacobsson mener endda, at det snarere er Danmark, der eksporterer sine politikker til EU end omvendt.

Danmark har da også allerede med finansloven fra 1996 taget initiativ til en forstærket ungeindsats vedrørende aktivering og beskæftigelse, hvorefter alle forsikrede unge under 25 år uden erhvervskompetencegivende uddannelse efter seks mdr. ledighed har ret og pligt til en uddannelse af min. atten mdr. varighed (tidligere seks mdr.). Unge under 25 år, som ikke har en erhvervskompetencegivende uddannelse, men som inden for de seneste tre år har været mere end to år i ordinær beskæftigelse, har som alternativ til uddannelse ret til tilbud om jobtræning. Ikke-forsikrede unge under 25 år skal aktiveres senest efter tretten uger på kontanthjælp. For denne aldersgruppe omfatter aktiveringspligten dog kun personer, der alene har ledighed som problem. Kommunerne skal forud for afgivelse af tilbud om aktivering tilbyde de unge kontanthjælpsmodtagere rådgivning og vejledning om, hvordan den enkelte på sigt kan forbedre sine beskæftigelses- og uddannelsesmuligheder.

På trods af denne forstærkede ungeindsats efterlever Danmark ikke EU-retningslinjen om, at alle unge arbejdsløse under 25 år skal aktiveres indenfor seks mdr., da Den europæiske Beskæftigelsesstrategi bliver indført i 1997. Det bliver der dog lavet om på med en 3. revision af arbejdsmarkedsreformen fra 1994, hvor det i oktober 1998 vedtages, at med virkning fra januar 1999 har også forsikrede ledige under 25 år med en kompetencegivende uddannelse ret og pligt til aktivering inden seks måneders ledighed. Samtidig skal alle ikke-forsikrede ledige under 30 år

tilbydes jobtræning eller uddannelsesaktivitet inden tre måneders ledighed. Tilbuddet skal være af min. seks måneders varighed for personer med kompetencegivende uddannelse og alene ledighed som problem. For ledige uden kompetencegivende uddannelse samt for personer med andre problemer end ledighed, skal tilbuddet have en varighed på min. atten mdr. (NAP, 1999:15-26) Her synes der at være tale om en klar påvirkning fra EU, muligvis et eksempel på *shaming*, hvor Danmark umiddelbart efter vedtagelsen af fælles retningslinjer i EU ændrer den nationale lovgivning, så den er i overensstemmelse. Af NAP 1998(31) fremgår det da også, at det er regeringens ambition at blive det første land, der opfylder EU's retningslinjer for aktivering af unge og langtidsledige.

Idet EU-retningslinjen om aktivering af unge således er opfyldt, er det først i NRP 2005(38) at Danmark igen omtaler nye tiltag for at få unge arbejdsløse i gang. Det er med integrationsplanen "En ny chance til alle" fra juni 2005, ifølge hvilken alle kontanthjælpsmodtagere mellem 18 og 25 år, der ikke har en kompetencegivende uddannelse, har pligt til at søge ind på en uddannelse. Ellers bortfalder retten til kontanthjælp. Ligeledes skal unge 15-17-årige, der har forladt skolen, være i uddannelse eller i et job med et uddannelsesperspektiv. Der er ikke tegn på, at tiltagene skyldes påvirkning fra EU, og i integrationsplanen henvises der da heller ikke til hverken Den europæiske Beskæftigelsesstrategi eller Den Europæiske Ungdomspagt. Samtidig understreges det, at tiltagene i planen først og fremmest har til formål at fremme integrationen i overensstemmelse med regeringens hidtidige kurs indenfor udlændingepolitikken (Regeringen, 2005:5-9)

Med ungepakkerne I og II fra november 2009 igangsættes en målrettet indsats for at få flere unge i beskæftigelse. Kommunerne får nu mulighed for at give beskæftigelsesrettede tilbud til alle unge 15-17-årige, der ikke er i uddannelse eller job, og hvor kommunen vurderer, at den unge har behov for en beskæftigelsesrettet indsats. Jobcentret kan ligeledes yde mentorstøtte til de unge under 18 år, der får et sådant beskæftigelsesrettet tilbud.

Unge 18-19-årige, der er gået ud af folkeskolen og ikke har påbegyndt en uddannelse eller er i job, skal nu i aktivering senest fire uger efter henvendelse til et jobcenter. Der afsættes 100 millioner kr. til jobcentre, for at de kan tage fat i unge under 30 år uden uddannelse og job, som har været ledige i mere end tolv sammenhængende mdr. De unge skal tilbydes vejledning, virksomhedspraktik, mentorordning eller lign. Nyuddannede akademikere får efter senest seks ugers ledighed hjælp til at komme i job af en privat aktør, der har specialiseret sig i at hjælpe akademikere.

Der oprettes desuden en national task force med specialviden om unge, som skal rådgive

jobcentre og vejlede i de nye ungereregler, ligesom der køres et pilotprojekt ”Unge – godt i gang” i udvalgte jobcentre, som skal skabe mere viden om, hvad der bedst hjælper unge i job.

Beskæftigelsesministeriet og Undervisningsministeriet etablerer i fællesskab et datagrundlag, der sammenholder oplysninger fra forskellige offentlige registre om unges uddannelse, arbejdsmarkedstilknytning og deltagelse i aktive tilbud. (NRP, 2009:32)

Tidsmæssigt falder Ungepakken sammen med vedtagelsen af EU's fornyede ungestrategi. Det er derfor nærliggende at tro, at der er tale om en større eller mindre grad af påvirkning fra de drøftelser, man har haft i EU vedrørende den nye ungestrategi. Ungepakken er et tværministerielt initiativ mellem Undervisnings- og Beskæftigelsesministeriet, hvilket er i overensstemmelse med den fornyede ungestrategi, som lægger vægt på en tværpolitisk tilgang til ungeområdet. Samtidig kan der også være tale om et eksempel på *diffusion through discourse* i den forstand, at man som følge af, at EU med den fornyede ungestrategi sætter fokus på unge som målgruppe for specifikke beskæftigelsestiltag, også i Danmark i højere grad begynder at betragte ungdomsarbejdsløshed som et særskilt problem.

I Danmarks bidrag til den første nationale rapport under EU's fornyede ungestrategi angives ungdomsarbejdsløshed som den største aktuelle udfordring på ungeområdet, og der henvises til ungepakkerne som et modsvar på denne udfordring. (Ungepakke II er vedtaget i 2011, og den er derfor ikke behandlet nærmere i min undersøgelse) At der i Danmark er kommet større fokus på beskæftigelsestiltag specifikt rettet mod unge, er på den anden side en forventelig national reaktion på, at den danske ungdomsarbejdsløshed i 2009 begynder at stige kraftigt som følge af finanskrisen. (Eurostat, 2011a) Danmarks bidrag til den nationale rapport bekræfter da også, at det øgede nationale fokus på ungdomsarbejdsløshed ikke følger af påvirkning fra EU. EU's fornyede ungestrategi har kun haft ”lille eller ingen indflydelse” på prioriteterne for den danske ungeindsats, lyder det. I bidraget understreges det også, at særlig hensyntagen til unge ved udformningen af flexicurity-strategier og karriere- og uddannelsesvejledning for unge allerede var prioriteter i dansk politik inden den nye strategi blev indført. (Se bilag 2)

Selvom ungdomsarbejdsløsheden har været stigende de sidste år, har Danmark da heller ikke modtaget henstillinger fra Kommissionen om at iværksætte yderligere tiltag for at forbedre unges situation.

Uddannelse 6.2.1.2.

Indholdet af de retningslinjer, der vedrører uddannelse, er stort set det samme under Den europæiske Beskæftigelsesstrategi og EU's fornyede ungestrategi. Hovedfokus er på, at EU's unge skal udrustes med de evner, der er brug for på arbejdsmarkedet i en vidensbaseret økonomi samt at nedbringe antallet af unge, der forlader skolesystemet før tid og få flere unge til at tage en videregående uddannelse. På uddannelsesområdet er der i Danmark gennemført en lang række ændringer i perioden 1998-2010, der vedrører folkeskolen såvel som ungdomsuddannelserne og de videregående uddannelser. (Se bilag 1) I de nationale handlingsplaner og reformprogrammer præsenterer Danmark disse ændringer under henvisning til EU-retningslinjerne, men det er ikke ensbetydende med, at der har fundet en påvirkning sted. Som det fremgår af bilag 1, er de uddannelsespolitiske tiltag i Danmark fra 1998-2010 i høj grad på linje med den kurs, der udstikkes i EU. Der er flere tiltag på folkeskoleområdet, som skal danne grundlag for, at unge efterfølgende kommer videre på en ungdomsuddannelse. Bl.a. en styrkelse af 10.klasse, præcisering af at det er folkeskolens opgave at give eleverne kundskaber og færdigheder, der forbereder dem til videre uddannelse, samt tildeling af mentorhjælp til unge, som man skønner, får svært ved at klare overgangen fra folkeskole til ungdomsuddannelse. Samtidig er der gjort en stor indsats for at gøre erhvervsuddannelserne lettere tilgængelige og mere fleksible og sikre, at der er praktikpladser nok, så flere via den vej får en ungdomsuddannelse. Hvad angår videregående uddannelse, søger man at give de studerende incitament til en hurtig studiestart og universiteterne incitament til at få de studerende hurtigt igennem studierne. Samtidig er der fokus på en øget vejledningsindsats.

Da ideen med den åbne koordinationsmetode er, at retningslinjerne skal kunne tilpasses forskellige nationale kontekster, er der derfor ikke krav til, hvad landene konkret skal gøre for eksempelvis at få flere unge til at tage en uddannelse. Det gør det svært at vurdere, hvilke af de danske tiltag der evt. er indført på baggrund af inputtet fra EU. At der i 2000 bevilliges en større sum penge på folkeskoleområdet til bl.a. en styrkelse af IT-undervisning i læreruddannelsen, ligner dog et eksempel på en direkte påvirkning fra EU. Idet der samme år er inkluderet en målsætning i Den europæiske Beskæftigelsesstrategi om, at alle skoler i 2002 skal have adgang til internet og multimedieressourcer, og at der skal være lærere nok til, at alle elever kan blive undervist i IT

Danmarks prioriteter på uddannelsesområdet er dog i overensstemmelse med Den europæiske Beskæftigelsesstrategi, allerede fra før strategien er vedtaget. Bl.a. har man i Danmark i 1993

iværksat programmet ”Uddannelse til alle” med en målsætning om, at alle unge skal have mulighed for at gennemføre en ungdomsuddannelse. Hovedelementerne i programmet er: at nedbringe skolefrafaldet, skabe større rummelighed i erhvervsuddannelserne, udvikle nye uddannelser i vækstområderne, opstart af erhvervsgrunduddannelsen (egu) og den fri ungdomsuddannelse (fuu) samt etablering af brobygningsforløb, der skal lette overgangen mellem grundskole og ungdomsuddannelse. I 1990'erne er også optaget på de videregående uddannelser øget. (NAP, 1998:47-50) På trods af at den danske uddannelsespolitik i perioden 1998 til 2010 er i overensstemmelse med inputtet fra EU, er der altså formentlig blot tale om en forsættelse af den i forvejen eksisterende nationale kurs. Af Danmarks bidrag til den første nationale rapport under EU's fornyede ungestrategi fremgår det desuden, at ingen nye tiltag er gjort som følge af strategien med henblik på at fremme unges praktikmuligheder, udvikle erhvervsvejledningen og sikre offentlig anerkendelse af kvalifikationer erhvervet gennem såvel formel som uformel læring. (Se bilag 2)

I forbindelse med evalueringen af Danmarks nationale reformprogram for 2006, kommer Kommissionen med en henstilling til Danmark om at styrke grundskolen og ungdomsuddannelserne samt forøge antallet af unge, der gennemfører en videregående uddannelse. (Kommissionen, 2006b:10) Henstillingen gentages i 2007 og 2008 (Kommissionen, 2007b & Kommissionen, 2008:14). Den skal dog ses i lyset af, at Danmark har sat nogle ambitiøse mål for uddannelsesområdet (se nedenfor), og det er derfor ikke ensbetydende med at de danske resultater på uddannelsesområdet ikke er ”gode nok” sammenlignet med de andre EU-landes, hvilket letter tilpasningspresset på Danmark. Regeringen henviser til henstillingen i de nationale reformplaner og oplister en række initiativer, som har fokus på at forbedre det danske uddannelsessystem, hvoraf de fleste dog allerede er iværksat. Selvom der således ikke er tale om, at der kan ses en klar effekt af henstillingen, er den ikke gentaget i 2009.

Hvad angår de procent-målsætninger, som Danmark har sat på uddannelsesområdet, har de i reglen været mere ambitiøse end de benchmarks, der indgår i Den europæiske Beskæftigelsesstrategi. Allerede i Danmarks første nationale handlingsplan lyder det, at minimum 90-95 procent af en ungdomsårgang i 2000 skal have gennemført en ungdomsuddannelse. (NAP, 1998:48) Her indføres der først i 2003 et benchmark under Den europæiske Beskæftigelsesstrategi, som siger, at mindst 85 procent af de 22-årige i 2010 skal have gennemført en ungdomsuddannelse. Der sker dog det i 2005, at Danmark justerer sin nationale målsætning til ligeledes at hedde mindst 85 procent i 2010. (NRP 2005,15) Det tyder på en påvirkning fra EU. Enten som et eksempel på at man fra dansk side er bange for at blive fremstillet negativt, hvis man ikke lever op til egne høje mål og derfor

nedjusterer til EU-niveau, som man er mere sikker på at nå. Eller som et eksempel på *diffusion through mimesis*, hvor man overtager et EU-koncept og gør det til national politik.

6.2.1.3. Fremme af iværksætteri

Det er først med Den Europæiske Ungdomspagt i 2005, at det indenfor rammerne af Den europæiske Beskæftigelsesstrategi bliver en målsætning at støtte fremkomsten af unge iværksættere. I Danmark er der dog allerede fra 2003-2004 fokus på, at det danske uddannelsessystem skal fremme en iværksætterkultur blandt de unge. Det skal bl.a. ske ved at indgå partnerskaber med private organisationer om at udvikle tilbud til uddannelsesinstitutioner (NAP, 2003:19-20). Via strategien ”Innovation, iværksætterlyst og selvstændighedskultur i uddannelsessystemet” skal unge få lyst til at starte egen virksomhed på baggrund af en iværksættende og innovativ kultur på alle niveauer i uddannelsessystemet. (NAP, 2004:25) Der oprettes bl.a. en såkaldt Selvstændighedsfond, som skal sikre at flere elever på alle uddannelsesniveauer introduceres for og deltager i entreprenørskabsundervisning. (NAP, 2004:31-32)

Efter vedtagelsen af Den Europæiske Ungdomspagt introduceres med ”Globaliseringsstrategien” fra 2006 yderligere et par initiativer til fremme af iværksætteri, som er målrettet unge. Der etableres syv studentervæksthuse på videregående uddannelsesinstitutioner og et Øresund Entrepreneurship Academy, hvor studerende får mulighed for at afprøve og udvikle deres forretnings- eller produktidé og sparre med erfarne erhvervsfolk. Selvstændighedsfonden styrkes med øget fokus på iværksætteri og idéudvikling i uddannelserne, og erhvervsuddannelserne formålsparagraf præciseres, så de nu er forpligtet til at udvikle elevernes innovative kompetencer og tilbyde alle elever undervisning i iværksætteri. (NRP, 2007:19) Nogen direkte påvirkning fra Den Europæiske Ungdomspagt synes der dog ikke at være tale om men igen snarere en videreudvikling af den eksisterende nationale strategi på området. Dette understøttes af, at der hverken henvises til Den Europæiske Ungdomspagt i de nationale reformprogrammer eller i globaliseringsstrategien.

Fra 2009 foreskriver retningslinjerne under EU's fornyede ungestrategi, at medlemslandene skal fremme unges iværksætterånd bl.a. via uddannelse i iværksætteri, støtte til opstartsfonde og mentorprogrammer og samtidig opmuntre til anerkendelse af nye virksomheder.

Danmark har dog allerede tidligere samme år lanceret *Strategi for uddannelse i entreprenørskab*, hvori der indgår etablering af Fonden for Entrepenørskab, som skal udvikle en sammenhængende national indsats for at styrke uddannelsessystemets rolle i at stimulere innovation og entreprenørskab. (NRP, 2010:20) I Danmarks bidrag til den første nationale rapport under EU's

fornyeede ungestrategi angives derfor, at Danmark allerede forud for strategien har introduceret tiltag, som skal fremme iværksætterier blandt unge indenfor bl.a. bæredygtig udvikling, og at der ikke er taget nye initiativer siden.

6.2.2. Spanien

6.2.2.1. Aktiv arbejdsmarkedspolitik

Den spanske arbejdsmarkedspolitik var i slutningen af 1990'erne ikke i samme høje grad som den danske i overensstemmelse med Den europæiske Beskæftigelsesstrategi. Aktive arbejdsmarkedspolitikker var etableret i Spanien forud for strategien, men bl.a. López-Santana (2004:21-22) hævder, at Den europæiske Beskæftigelsesstrategi har været en væsentlig katalysator for en stigning i udgifterne til aktive arbejdsmarkedspolitikker og et skift i retning af en mere forebyggende tilgang.

I Spanien er der forud for Den europæiske Beskæftigelsesstrategi i 1994 og 1997 gennemført to større arbejdsmarkedsreformer, som introducerer særlige former for arbejdskontrakter, der bl.a. skal tilskynde arbejdsgivere til at ansætte flere unge. Der er tale om *contrato en prácticas* for unge med erhvervsfaglige kvalifikationer eller en universitetsuddannelse, som kan ansættes i stillinger med relation til deres uddannelsesmæssige baggrund i op til to år til en reduceret mindsteløn. Og den såkaldte *contrato para el fomento de la contratación indefinida*, som i første omgang indføres for en 4-årig forsøgsperiode. Det er kontrakter for unge (og andre), som har særlig svært ved at komme ind på arbejdsmarkedet. Kontrakterne er permanente, men de omkostninger, der er forbundet med en eventuel afskedigelse, er lave. (Mailand, 2006:136 & Martín, 2002:8-10)

I Spanien er der i 1997 ikke indført bestemmelser om, indenfor hvilken tidsfrist unge ledige skal aktiveres, hvilket altså betyder, at Spanien ikke efterlever EU-retningslinjen om, at det skal ske indenfor seks mdr.

Fra 1998 og frem afsættes betydeligt flere ressourcer til aktiveringstiltag for unge med det mål, at man over en femårig periode kan opfylde de forpligtelser, som er indgået på topmødet i Luxembourg, om at alle unge skal tilbydes oplæring, beskæftigelse eller erhvervsvejledning inden seks mdr. arbejdsløshed. (NAP, 1998:8) Samtidig modificeres de eksisterende regler for de såkaldte *escuelas-taller*, erhvervsfaglige programmer omkring projekter af social værdi, der kombinerer uddannelse og praktisk erfaring, således at der gives fortrinsret til unge (og langtidsarbejdsløse). (NAP, 1998: 14) Her synes der at være tale om en klar påvirkning fra Den europæiske Beskæftigelsesstrategi. I den nationale handlingsplan fra 1998 henvises der da også til strategien

som direkte årsag til de øgede investeringer i aktiveringstiltag for unge. Påvirkningen fra EU ses også ved, at man letter adgangen til *escuelas-taller* for netop de to grupper, som retningslinjerne 1 og 2 under beskæftigelsesstrategien omhandler.

Som en del af det såkaldte SISPE Projekt (*Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo*) oprettes i 2002 en hjemmeside for uddannelse og beskæftigelse (EDUCAEMPLO), som er målrettet unge. (NAP, 2002:11) Her er der tale om et lille initiativ, som er en del af den samlede strategi for at få flere unge i job. Som enkeltstående tiltag bærer det ikke præg af at være resultat af inputtet fra EU.

I maj 2006 indgås en aftale mellem den spanske centralregering og de store arbejdsmarkedsorganisationer kaldet *Acuerdo para la Mejora del Crecimiento y el Empleo* (AMCE). Den inkluderer flere tiltag, som er rettet mod at få flere unge i job. Først og fremmest et nyt system hvor arbejdsgivere, når de ansætter unge mænd under 30 år på en permanent kontrakt, får rabat på det bidrag, de skal indbetale til de sociale forsikringer for den ansatte. Ændres et eksisterende midlertidigt kontraktforhold til et permanent inden d. 31. december 2006 får arbejdsgiveren ligeledes rabatten. Det implementeres med vedtagelsen af *Ley 43/2006* i december samme år.

I aftalen slår parterne ligeledes (igen) fast, at alle unge skal have et tilbud om aktivering eller uddannelse før de har været arbejdsløse i seks mdr., og at det vil blive implementeret i løbet af 2007. Et væsentligt værktøj i den sammenhæng er en aftale omkring erhvervsfaglig uddannelse til arbejdsløse og beskæftigede (*Acuerdo de formación profesional para el empleo*), som også er vedtaget i 2006. Aftalen indebærer bl.a., at grupper som unge, der har særligt svært ved at finde arbejde, har fortrinsret til at deltage i erhvervsfaglige uddannelse, og der indføres et princip om, at erhvervsuddannelserne skal være gratis. (NRP, 2006:33-34)

Af NRP 2005(122) fremgår, at disse tiltag er iværksat som svar på kravene i Den Europæiske Ungdomspagt, hvilket understreges af bilagene til både NRP 2005, NRP 2006 og NRP 2007, hvor alle tiltagene oplistes – hver gang med reference til pagten. Det giver indtryk af, at tiltagene er resultat af en direkte påvirkning fra Den europæiske Beskæftigelsesstrategi.

At Spanien endnu ikke opfylder retningslinjerne om, at alle unge skal aktiveres inden seks mdr. ledighed, ligner snarere et tegn på manglende effekt end på manglende påvirkning. I og med at Spanien stadig iværksætter tiltag for at kunne overholde tidsfristen. Omvendt kan det også skyldes, at presset på Spanien ikke er stort nok til, at man er villig til at gøre de nødvendige tiltag.

I 2007 oprettes *Comisión Tripartita sobre el Empleo de los Jóvenes*. En komité bestående af

medlemmer fra centralregeringen samt de ledende fagforeninger og arbejdsgiverorganisationer, som skal vejlede regeringen om emner relateret til ungdomsarbejdsløshed. (NRP 2007:41). Det er et tegn på, at der kommer større fokus på ungdomsarbejdsløshed som et særskilt problem, der kræver målrettede løsninger. Det kan ses som resultat af, at det er den opfattelse, der i stigende grad promoveres via Den europæiske Beskæftigelsesstrategi og især Den Europæiske Ungdomspagt. Omvendt er ungdomsarbejdsløshed et stort og vedvarende problem i Spanien. Det gør det lige så sandsynligt, at der helt uafhængig af inputtet fra EU er kommet øget nationalt fokus herpå.

Med vedtagelsen af en ny arbejdsmarkedsreform (*Ley 35/2010*) i september 2010 styrkes den spanske indsats for at få unge i job. Fokus er på at gøre det økonomisk attraktivt for virksomhederne at ansætte unge. Hvis virksomheder ansætter unge under 30 år, som kun har gennemført den obligatoriske grundskole og har været ledige i min. tolv mdr. på en ikke tidsbestemt kontrakt, får de således en rabat på deres bidrag til de sociale forsikringer på 800 euro pr. år over en 3-årig periode. Konvertering af midlertidige kontrakter og såkaldte uddannelseskontrakter til permanente kontrakter bliver belønnet med en rabat på 500 euro pr. år over en 3-årig periode. Ligesom konvertering af midlertidige kontrakter (eller praktikkontrakter), som hovedsageligt er indgået med unge, blive understøttet med 500 euro pr. år i 3 år.

Ved indgåelse af såkaldte uddannelseskontrakter, hvor 16 til 21-årige unge kan tage en uddannelse gennem ansættelse i en virksomhed (Se evt. også bilag 3.), vil virksomheden blive fritaget for alle bidrag til de sociale forsikringer under hele kontraktens forløb. Med arbejdsmarkedsreformen forbedres også unges muligheder for at få arbejdsløshedsunderstøttelse, hvis en uddannelseskontrakt opsiges. Har den unge fuldført et år af uddannelseskontrakten er han/hun således berettiget til fuld understøttelse. Også målgruppen for denne type kontrakter udvides, således at uddannelseskontrakter må indgås med unge helt op til 25 år. (NRP, 2011:17-18)

Umiddelbart er der ikke tegn på, at tiltagene under arbejdsmarkedsreformen er resultat af inputtet fra EU. Som nævnt ovenfor har man også forud for Den europæiske Beskæftigelsesstrategi anvendt jobkontrakter med særlige økonomiske fordele for virksomheder, som instrument til at få flere unge i arbejde. Det tyder derfor på, at der er tale om en videreførelse af den i forvejen eksisterende nationale strategi mod ungdomsarbejdsløshed. I 2009 har Spanien dog modtaget en henstilling fra Kommissionen om at lette unges overgang fra uddannelse til beskæftigelse (Kommissionen, 2009d:23-24), hvilket kan være en medvirkende årsag til, at man således i det følgende år udvider anvendelsen af rabatornninger og uddannelseskontrakter.

6.2.2.2. Uddannelse

De tiltag, der er gjort på grund- og mellemskoleniveau i Spanien fra 1998-2010 (Se bilag 3), har helt i overensstemmelse med inputtet fra EU især siden 2007 haft fokus på at reducere antallet af unge, som forlader skolesystemet før tid. Der er afsat øgede ressourcer til specialundervisning, introduceret programmer for nedbringelse af skolefrafaldet og for unge med særlige behov, samt iværksat en opsamlende indsats rettet mod unge, som ikke har gennemført den obligatoriske skolegang.

Ligeledes på linje med den kurs, der er udstukket i EU, er pensum i den obligatoriske grund- og mellemskole, på Bachillerato og i erhvervsuddannelserne opgraderet af flere omgange, så det afspejler de kvalifikationer, der er nødvendige for at kunne deltage i videre uddannelse og/eller på det moderne arbejdsmarked. Især for erhvervsuddannelserne er det en prioritet at skabe overensstemmelse mellem efterspørgslen på arbejdsmarkedet og de studerendes kvalifikationer. Her er der også stort fokus på det strukturelle i forhold til at skabe et sammenhængende system for erhvervsfaglig uddannelse og akkreditering af erhvervsfaglige kompetencer. Hvad angår universitetsuddannelserne har tiltagene igen primært været rettet mod at øge kvaliteten af undervisningen og strukturere indholdet efter europæisk model, mens der ikke er gjort nogen særlig indsats for at få flere til at tage en universitetsuddannelse. (Se bilag 3)

Igen er det svært at udpege enkelte tiltag, der evt. er indført på baggrund af retningslinjerne under Den europæiske Beskæftigelsesstrategi og EU's fornyede ungestrategi. Som nævnt ovenfor, er der sket en klar styrkelse af indsatsen for at forhindre tidligt skolefrafald og i den sammenhæng også overfor elever med sociale problemer eller indlæringsvanskeligheder. I 1990'erne før Den europæiske Beskæftigelsesstrategi, har den spanske indsats for at forhindre for tidligt skolefrafald et snævert sigte, hvor fokus udelukkende er på, hvilken form for støtte skolerne skal yde elever med indlæringsvanskeligheder. (Sanz De Miguel, 2012) I dag er indsatsen langt mere omfattende og beskæftiger sig også med bl.a. de sociale faktorer, som ligger til grund for, at unge forlader skolesystemet før tid. Det er en udvikling, som især har fundet sted i årene efter 2005, hvor det med Den Europæiske Ungdomspagt indskræpes, at EU-landene skal have særligt fokus på unge, der forlader skolen før tid. Samtidig har Spanien siden 2001 modtaget gentagne henstillinger fra Kommissionen om både at gøre mere for at mindske skolefrafaldet og for at sikre effektiv implementering af de reformer, som allerede er vedtaget. (Se f.eks. Kommissionen, 2008:20) Idet det tidlige skolefrafald i Spanien også er blandt de højeste i EU (Eurostat, 2011c), tyder det på, at Spaniens øgede indsats på området i hvert fald til dels er en *shaming*-effekt af inputtet fra EU. I 1990'erne er den spanske uddannelsespolitik generelt præget af omstruktureringer af

uddannelsessystemet, så det i højere grad er i overensstemmelse med uddannelsessystemerne i de øvrige EU-lande. Med *Ley de Ordenación General del Sistema Educativo* (LOCE) fra 1990 bliver den obligatoriske skolegang bl.a. forlænget fra 8 til 10 år og inddelt i seks års grundskole og fire års mellemskole, ligesom erhvervsuddannelserne niveauinddeles. (Rolwing, 1997:22-23). De strukturændringer, som har fundet sted fra 1998 til 2010 indenfor erhvervsuddannelsessystemet og også på universitetsområdet på baggrund af Bologna-processen (Se bilag 3), er således formentlig blot en videreførelse af den nationale strategi, som er påbegyndt i 1990'erne. Selvom der sker en tilpasning til europæiske uddannelsesstandarder, er der altså ikke umiddelbart noget, der tyder på, at der er tale om en påvirkning fra netop Den europæiske Beskæftigelsesstrategi og EU's ungestrategi. Spanien har dog flere gange modtaget henstillinger fra Kommission om både at sikre en hurtig gennemførelse af reformerne på især erhvervsuddannelsesområdet og i 2006 om at gøre erhvervsuddannelsessystemet mere integreret (Kommissionen, 2006b:14) hvilket ikke kan udelukkes at have haft en effekt på i hvert fald det tempo, som strukturændringerne er blevet iværksat i.

Heller ikke i forhold til de pensumændringer, som indføres for grund- og mellemskolen i perioden 1998-2010, er der tegn på en reorientering af de nationale politikker. De pensumændringer, der er foretaget i 1990'erne, har haft samme fokus på at styrke sprogundervisningen og de teknologiske fag. (Rolwing, 1997:22-23).

6.2.2.3. Fremme af iværksætteri

Som nævnt i afsnit 6.2.1.3. er det først med Den europæiske Ungdomspagt i 2005, at det bliver en målsætning under Den europæiske Beskæftigelsesstrategi at støtte fremkomsten af unge iværksættere. Men allerede fra 1999 rapporter Spanien om nationale initiativer til fremme af unges iværksætteri. Bl.a. kan unge under 35 år med begrænsende ressourcer få finansiel støtte samt juridisk- og forretningsmæssig vejledning til opstart af små- og mellemstore virksomheder via foreningen *Seniors Españoles para la Cooperación Técnica*, der består af seniorer med en relevant baggrund. (NAP, 1999:31) Af NAP 2002(43) fremgår det, at der er afsat 745.000 euro til supportprogrammer for unge entreprenører i 2002.

Også på uddannelsesområdet er der taget initiativer for at få flere unge til at blive iværksættere. På baggrund af *Le Orgánica 5/2002* og *Le Orgánica Calidad de la Educación 10/2002* inkorporeres særlige moduler i pensum i grund- og mellemskole og de erhvervsfaglige uddannelser, hvor unge introduceres til, hvad det indebærer at være selvstændig, og hvordan man opstarter en mindre virksomhed. (NAP, 2003:14)

Efter vedtagelsen af Den Europæiske Ungdomspagt iværksættes i 2006 en kommunikationsplan, som skal promovere forskning og videnskab og fremme innovation i samfundet, især blandt unge. (NRP, 2006:23) Det fremgår, at initiativet falder sammen med det spanske år for forskning og teknologi i 2007, hvilket giver indtryk af, at kommunikationsplanen snarere er lanceret på den baggrund end på baggrund af Den Europæiske Ungdomspagt. Det samme er gældende for det såkaldte *Programa José Castillejo*, som også påbegyndes i 2006. Programmet finansierer unge PHD-studerendes ophold på anerkendte researchcentre i udlandet.

Som en del af finanslovene for henholdsvis 2006 og 2007 indføres det, at unge under 30 år, som registrerer sig som selvstændige, de første to år har ret til en reduktion på 25 procent på deres bidrag til de sociale forsikringer (Ibid.). Om der her evt. er tale om en påvirkning fra europæiseringsinputtet er ikke muligt at afgøre på baggrund af de nationale reformprogrammer.

Fra 2009 til 2011 nævnes ingen nye tiltag for at fremme iværksætteri blandt unge i de spanske reformprogrammer, så EU's fornyede ungestrategi fra 2009 ser ikke ud til at have haft en effekt på det område af den nationale spanske indsats mod ungdomsarbejdsløshed.

6.3. Procedureændringer

Ved *procedureændringer* forstås, som beskrevet i afsnit 3.3, på den ene side forandringer i den administrative organisering på tværs af ministerier og regeringsniveauer og internt i de enkelte ministerier og på den anden side opgradering og tilpasning af nationale statistiske evalueringsværktøjer.

Oplysninger om eventuelle ændringer i den administrative organisering er ikke indeholdt i de nationale handlingsplaner og reformprogrammer. Derfor beskæftiger jeg mig her kun med, i hvilket omfang man i Danmarks og Spaniens nationale handlingsplaner og reformprogrammer anvender de fælles europæiske indikatorer, som vedrører unges beskæftigelse.

6.3.1. Danmark

Allerede af den danske handlingsplan fra 1999 fremgår det, at man har besluttet at anvende Kommissionens forslag til de såkaldte output og input indikatorer for retningslinjerne 1-3, der som nævnt i afsnit 5.3.1. omfatter indikatorer for *indsats, afvigelser fra indikatoren for indsats, tilvækst i langtidsledighed, aktivering og tilbagevenden til arbejdsløshed og effekt af aktiveringen*. På det tidspunkt hvor den nationale handlingsplan udarbejdes, er indikatorerne dog stadig til forhandling i EU's Beskæftigelsesudvalg, så i 1999 er der tale om en dansk fortolkning af forslaget. (NAP,

1999:14)

Fra 2000 og frem henviser Danmark i de nationale handlingsplaner til de fælles output og input indikatorer. Her er der altså tale om en direkte overtagelse af et EU-evalueringsværktøj. Frem til 2005 er de strukturelle indikatorer dog ikke inddraget i handlingsplanerne.

I 2003 henvises der i den nationale handlingsplan til de 2010-benchmarks, som EU har sat for unges uddannelse under Den europæiske Beskæftigelsesstrategi. Selvom de danske mål er mere ambitiøse, er det de to EU-benchmarks, der bruges som værktøj til at illustrere, at Danmark allerede lever op til målsætningerne. (NAP, 2003:27) I 2004 er der et bilag til den nationale handlingsplan, som viser hvor stor en andel af de 20-24-årige, der som minimum har gennemført en ungdomsuddannelse. Her anvendes altså den EU-nøgleindikator, som er indført i 2003 (Jf. afsnit 5.3.1.)

Fra 2005 er der som bilag til de nationale reformprogrammer vedlagt udvalgte fællesskabsindikatorer. Med relation til unges beskæftigelse er der tale om indikatorer for ungdomsledigheden (15-24-årige), andelen af 18-24-årige, der højest har gennemført folkeskolen og andelen af 22-årige, der som minimum har gennemført en ungdomsuddannelse. (NRP, 2005: bilag 5.2) De EU-indikatorer og benchmarks, som knytter sig specifikt til evaluering af unges beskæftigelsessituation og beskæftigelsesmuligheder i form af aktivering og uddannelse, anvendes som her beskrevet i de danske handlingsplaner og reformprogrammer, mens de indikatorer, der mere bredt omfatter børnepasningsmuligheder og udsatte gruppers situation på arbejdsmarkedet, ikke er inkluderet.

I forhold til EU's fornyede ungestrategi er der ikke gjort nogen særlige tiltag for at måle strategiens effekt, fremgår det af det danske bidrag til den første nationale rapport. (Se bilag 2) Det skal dog ses i lyset af, at rapporten om fælles *EU indikatorer på ungeområdet* først udkom i 2011. Og at de fleste af de indikatorer, der vedrører unges beskæftigelse, allerede anvendes under bl.a. Den europæiske Beskæftigelsesstrategi, mens andre af de fællesskabsindikatorer, som der stilles forslag til i rapporten, stadig er under udarbejdelse.

Samtidig er der ikke lagt op til, at der skal anvendes indikatorer i bidraget til den nationale rapport, og idet der heller ikke er nogen benchmarks tilknyttet den fornyede ungestrategi, er der ikke noget incitament for landene til at opgradere de nationale statistiske værktøjer.

6.3.2. Spanien

Ikke før i 2002 begynder Spanien at anvende de fælles europæiske input og output indikatorer for retningslinjerne 1-3 under Den europæiske Beskæftigelsesstrategi, selvom Spanien allerede i 2000

får en henstilling fra Kommissionen om at styrke indsatsen for at udvikle statistiske indikatorer, der er i overensstemmelse med de vedtagne definitioner. (Mailand, 2006:151). Af den nationale handlingsplan for 2002 fremgår det, at brugen af de fælles indikatorer har krævet en større opdatering og tilpasning af de nationale statistiske værktøjer. Man har bl.a. måtte indføre en ny definition af ledige jobsøgende. En anden udfordring er at samle al information om arbejdsløse, som deltager i aktiveringsforanstaltninger, i én database, idet disse foranstaltninger styres og/eller finansieres af forskellige organisationer. Indikatorerne *aktivering* og *effekt af aktivering* udregnes derfor i 2002 kun en gang årligt, men der arbejdes på, at indikatorerne også skal være tilgængelige i realtid.

I forhold til de øvrige indikatorer relateret til aktiveringsindsatsen, er der også sket en national tilpasning, idet det fremgår, at man indenfor det offentlige beskæftigelsessystem fra 1998 er begyndt at omstrukturere dataindsamlingssystemerne, så de er i overensstemmelse med de strukturelle indikatorer under Den europæiske Beskæftigelsesstrategi. (NAP, 2002:19-20)

I 2003 får Spanien endnu en henstilling fra Kommissionen, som denne gang lyder på at færdiggøre arbejdet med de fælles europæiske indikatorer, der måler omfanget og effekten af de aktive arbejdsmarkedstiltag. (Mailand, 2006:151) Det sker i 2004, hvor alle fem input og output indikatorer for første gang er inkluderet i den nationale handlingsplan i bilag 1. Der er også sket en national tilpasning til EU-indikatorerne i den henseende, at man nu beregner arbejdsløshedsprocenten for unge for den samlede aldersgruppe af 15-24-årige (NAP, 2004: bilag 5), hvor man i 1999 beregnede den for henholdsvis de 16-19-årige og de 20-24-årige. (NAP, 1999:4)

Fra 2005 udregnes også den fælles nøgleindikator for, hvor mange 20-24-årige, der som minimum har gennemført en ungdomsuddannelse. (NRP, 2005:140). I bilagene til de nationale reformprogrammer inkluderes desuden fra 2007 de strukturelle indikatorer for henholdsvis hvor mange procent af de spanske skoler, der har internetadgang, og hvor mange studerende der er om hver computer. (NRP, 2007:Bilag 2)

I det nationale reformprogram fra 2008(14) står det direkte, at Spanien har overtaget den europæiske metodologi og siden 2004 præsenteret landets indsats på baggrund af strukturelle indikatorer og de fælles nøgleindikatorer, som Det europæiske Beskæftigelsesudvalg har udarbejdet. Der er således ingen tvivl om, at Den europæiske Beskæftigelsesstrategi har haft en indvirkning på Spaniens statistiske evalueringsværktøjer.

Fra 2001-2003 får Spanien hvert år henstillinger fra Kommissionen om at sætte kvantitative mål for uddannelsesområdet (Mailand, 2006:151), hvilket sker for første gang i Spaniens nationale handlingsplan fra 2004 (NAP, 2004:10). Det ser ud til, at Spanien her reagerer direkte på baggrund af inputtet fra EU.

6.4. Delkonklusion

Ovenstående undersøgelse har vist, at det er muligt at udpege konkrete eksempler på en direkte effekt af det input fra EU, der skal få medlemslandene til at styrke og koordinere deres indsats mod ungdomsarbejdsløshed. Den effekt, som med sikkerhed kan siges at være et resultat af processerne under den åbne koordinationsmetode, er dog meget begrænset.

Der er ikke identificeret nogen påvirkning som følge af EU's fornyede ungestrategi, hvilket dog ikke er bemærkelsesværdigt taget i betragtning af, hvor relativ ny den er. Idet Spaniens bidrag til den første nationale rapport under strategien ikke er inddraget i undersøgelsen, kan der dog muligvis være tiltag, som ikke er taget i betragtning her.

Substansændringer kan findes i både Danmark og Spanien og er relateret til forskellige aspekter af de nationale strategier mod ungdomsarbejdsløshed. I begge lande er de mest tydelige *substansændringer* forbundet med aktiveringsindsatsen for unge arbejdsløse og forebyggelse af langtidсарbejdsløshed. I Danmark er lovgivningen blevet ændret, så alle unge skal tilbydes aktivering indenfor seks mdr. i overensstemmelse med, hvad der foreskrives fra EU, mens Spanien har opprioriteret unges adgang til deltagelse i aktiveringsforanstaltninger samt øget ressourcerne hertil. Omfanget af påvirkningen varierer dog mellem de to lande.

Som antaget på baggrund af hypotesen om fit/misfit, har inputtet fra EU kun haft meget lille indflydelse på den nationale politik i Danmark. Allerede forud for Den europæiske Beskæftigelsesstrategi var Danmarks nationale tilgang til bekæmpelse af ungdomsarbejdsløshed i høj grad i overensstemmelse med EU-tilgangen. Både indenfor den aktive arbejdsmarkedspolitik og områderne uddannelse og iværksætterier. Danmark har da heller ikke modtaget mere end en enkelt henstilling knyttet til indsatsen mod ungdomsarbejdsløshed.

Eneste tydelige eksempel på en *substansændring* er den ovenfor nævnte styrkelse af aktiveringsindsatsen for unge. Tilsyneladende har Danmark dog også overtaget nogle af beskæftigelsesstrategiens benchmarks for uddannelse og gjort dem til nationale uddannelsespolitiske mål.

Den europæiske Beskæftigelsesstrategi har i højere grad påvirket Spaniens nationale politik, men

dog umiddelbart ikke i så stort et omfang, som man kunne forvente på baggrund af fit/misfit-hypotesen. Det kan skyldes, at den udvikling af især den aktive arbejdsmarkedspolitik og uddannelsespolitikken, som har fundet sted i Spanien under Den europæiske Beskæftigelsesstrategi, allerede var påbegyndt forinden. Det gør det svært at bestemme, hvad der er resultat af påvirkningen fra EU, og hvad der ikke er.

Spanien er dog uden tvivl under pres fra EU, når det kommer til at bekæmpe ungdomsarbejdsløshed, hvilket afspejler sig i, at landet har modtaget et større antal henstillinger fra Kommission. Foruden styrkelsen af aktiveringsindsatsen for unge vidner da også dele af politikudviklingen på uddannelsesområdet om en påvirkning fra Den europæiske Beskæftigelsesstrategi. Her er det især iøjnefaldende, i hvor høj grad indsatsen for at reducere det tidlige skolefrafald er blevet udvidet og opprioriteret de seneste år.

Procedureændringer, som følger af inputtet fra EU, fremgår tydeligst i Spanien, hvor det har været nødvendigt at opdatere de nationale evalueringsværktøjer for at kunne beregne de EU-indikatorer, der måler omfanget og effekten af landenes aktiveringsindsats. Ligeledes er der på baggrund af henstillinger fra EU indført kvantitative mål for uddannelsesområdet.

Danmark anvender også de EU-indikatorer, der vedrører bekæmpelse af ungdomsarbejdsløshed, men det fremgår ikke, at denne harmonisering har krævet nogen opdatering af nationale statistiske data.

7. Konklusion

Her følger specialets endelige konklusion og dernæst en kort perspektivering til relaterede problemstillinger, som kunne være interessante for videre undersøgelser.

Formålet med dette speciale har været at opnå indsigt i, hvordan den åbne koordinationsmetode via Den europæiske Beskæftigelsesstrategi og EU's ungestrategi indvirker på den indsats, der gøres fra henholdsvis EU's og medlemslandenes side for at nedbringe den høje ungdomsarbejdsløshed i EU. Det har givet anledning til en todelt problemformulering, hvor jeg for det første har spurgt, hvordan den åbne koordinationsmetode virker i forhold til EU's indsats for at bekæmpe ungdomsarbejdsløshed. Og for det andet hvordan metoden påvirker Danmarks og Spaniens nationale politikker mod ungdomsarbejdsløshed.

For at få en bedre forståelse af processen omkring hvordan indholdet af Den europæiske Beskæftigelsesstrategi og EU's Ungestrategi overføres fra EU-niveau til nationalt niveau, har jeg anvendt europæiseringsteori. På baggrund af teorien har jeg udarbejdet en todelt analyseramme for specialet, således at analysen er opdelt i en input-del og en output-del.

Inputtet har jeg karakteriseret, som de politiske instrumenter, der tilsammen udgør det politiske pres, EU udøver på medlemslandene via Den europæiske Beskæftigelsesstrategi og EU's ungestrategi for at få dem til at koordinere og styrke deres nationale indsatser for at bekæmpe ungdomsarbejdsløshed. I input-delen søger jeg således at besvare problemformuleringens første spørgsmål.

Outputtet er i dette speciale, de effekter europæiseringsinputtet har på Danmarks og Spaniens nationale politikker for bekæmpelse af ungdomsarbejdsløshed. Output-analysen er således en besvarelse af problemformuleringens andet spørgsmål.

Afsnit 4 om den åbne koordinationsmetode gør det klart, hvilke hovedelementer metoden er kendetegnet ved i form af; fælles retningslinjer og mål, fælles indikatorer, omsættelse af retningslinjer til nationale (og regionale) politikker samt regelmæssig overvågning og evaluering. Inputanalysen er struktureret omkring disse fire hovedelementer og undersøger udviklingen af retningslinjer, mål, indikatorer og øvrige evalueringsværktøjer indenfor Den europæiske Beskæftigelsesstrategi og EU's ungestrategi, som specifikt sigter mod at fremme EU-landenes indsats for at mindske ungdomsarbejdsløsheden.

På baggrund af analysen kan jeg konkludere, at det er meget få af de retningslinjer, mål og

indikatorer, der er indeholdt i Den europæiske Beskæftigelsesstrategi, som specifikt sigter mod at reducere ungdomsarbejdsløsheden. Ofte er unge inkluderet som en del af en større målgruppe af personer med særlige beskæftigelsesmæssige problemer, som f.eks. kvinder og immigranter. Det er primært i forhold til at styrke unges uddannelse (og dermed beskæftigelsesmuligheder), at strategien udstikker klare mål og retningslinjer. Der er dog også en retningslinje omhandlende aktivering, som har et særligt fokus på unge. Den foreskriver, at unge skal tilbydes uddannelse, jobtræning eller arbejde inden seks mdr. arbejdsløshed, hvor det for den øvrige befolkning først er inden tolv mdr. Fra 2010 er denne retningslinje erstattet af en mere vag formulering om, at unge ledige skal aktiveres ”hurtigt.”

Den Europæiske Ungdomspagt fra 2005 markerer umiddelbart et opgør med den hidtidige tendens. Med pagten får ungdomsarbejdsløshed status som et særskilt problem, der kræver andre løsninger end den almindelige arbejdsløshed. Den indeholder en række retningslinjer med direkte relation til at mindske ungdomsarbejdsløsheden, der skal inkorporeres i Den europæiske Beskæftigelsesstrategi. Den Europæiske Ungdomspagt sætter dog ingen konkrete mål, og ligeledes evalueres landenes indsats ikke på fast basis.

EU's ungestrategi er ligesom Den europæiske Beskæftigelsesstrategi kendetegnet ved et manglende fokus på unges beskæftigelse. Faktisk er det slet ikke et emne, der er omfattet af strategien før 2009, hvor der vedtages en fornyet ungestrategi. Under den nye strategi er bekæmpelse af ungdomsarbejdsløshed til gengæld højt profileret. En af de overordnede indsatsområder er *beskæftigelse og iværksætterkultur*, og den første tematiske prioritet for strategien er netop ungdomsbeskæftigelse. Overvågning og implementering af ungestrategien kompliceres dog af, at den ikke indeholder specifikke mål, og at antallet af retningslinjer er meget stort.

På trods af at der indholdsmæssigt er stor overensstemmelse mellem tilgangen til bekæmpelse af ungdomsarbejdsløshed under Den europæiske Beskæftigelsesstrategi og EU's ungestrategi, er der ingen formel sammenkædning af de to strategier. De virker derfor uafhængigt af hinanden.

Med udgangspunkt i analysen og de tre forandringsmekanismer; *shaming*, *diffusion through mimesis* og *diffusion through discourse*, har jeg ligeledes vurderet, hvilket potentiale inputtet har til at skabe forandring på det nationale niveau. At ungdomsarbejdsløshed i kraft af den fornyede ungestrategi, 2020-strategien og Rådets og Kommissionens fælles evalueringer af Den europæiske Beskæftigelsesstrategi er blevet et højt profileret emne, skaber helt sikkert et pres på medlemslandene. Samtidig synes der, trods den manglende koordinering af beskæftigelsesstrategien og ungestrategien, alligevel at være udstukket en fælles diskurs for, hvordan man definerer

ungdomsarbejdsløshed som et selvstændigt problem og hvilke løsninger, der skal til.

Potentialet ville dog være større, hvis der under Den europæiske Beskæftigelsesstrategi var flere retningslinjer med specifikt sigte på at bekæmpe ungdomsarbejdsløshed. Ligeledes ville en mere målrettet ungestrategi med benchmarks og færre prioriteter samt regelmæssige evalueringer af Den Europæiske Ungdomspagt øge tilpasningspresset på medlemslandene væsentligt. Det samme ville en koordinering af Den europæiske Beskæftigelsesstrategi og EU's ungestrategi.

I forlængelse heraf antager jeg på baggrund af hypotesen om fit/misfit og teori om velfærdsregimer, at inputtets potentiale til at skabe national forandring er større i Spanien end i Danmark. Det skyldes, at EU-tilgangen til at reducere ungdomsarbejdsløshed er centreret omkring at styrke unges deltagelse i uddannelse og individuel tilpasset jobtræning, for at udstyre dem med de kvalifikationer, der efterspørges på det moderne arbejdsmarked. Det er en tilgang, som i højere grad er i overensstemmelse med den universelle model for ungdomspolitik, som Danmark er karakteriseret ved end den centraliserede model, som Spanien er repræsentant for.

I output-analysen har jeg undersøgt, hvordan de nationale tiltag, Danmark og Spanien har iværksat i perioden 1998-2010 for at bekæmpe ungdomsarbejdsløshed, er påvirket af inputtet fra EU. Nærmere betegnet hvilke *Substansændringer* og *Procedureændringer*, der har fundet sted. Konklusionen er, at den effekt, som med sikkerhed kan siges at være et resultat af Den europæiske Beskæftigelsesstrategi er meget begrænset. Og at der (endnu) ikke kan identificeres nogen påvirkning som følge af EU's fornyede ungestrategi. Omfanget af påvirkningen varierer dog mellem de to lande

Som antaget på baggrund af hypotesen om fit/misfit, har inputtet fra EU kun haft meget lille indflydelse på den nationale politik i Danmark. Allerede forud for Den europæiske Beskæftigelsesstrategi var Danmarks nationale tilgang til bekæmpelse af ungdomsarbejdsløshed dog i høj grad i overensstemmelse med inputtet fra EU. Eneste tydelige eksempel på en *substansændring* er, at den nationale lovgivning er blevet tilpasset, så alle ledige unge nu modtager et aktiveringstilbud indenfor seks mdr. Danmark har dog tilsyneladende også overtaget nogle af beskæftigelsesstrategiens benchmarks for uddannelse og gjort dem til nationale uddannelsespolitiske mål.

Når det kommer til *procedureændringer*, anvender Danmark de EU-indikatorer, der vedrører bekæmpelse af ungdomsarbejdsløshed, men det fremgår ikke, at denne harmonisering har krævet nogen opdatering af nationale statistiske data.

Inputtet har i højere grad påvirket Spaniens nationale politik, men dog umiddelbart ikke i så stort et omfang, som man kunne forvente på baggrund af fit/misfit-hypotesen. Det kan skyldes, at den udvikling og tilpasning af især den aktive arbejdsmarkedspolitik og uddannelsespolitik, som er sket i Spanien under Den europæiske Beskæftigelsesstrategi, var påbegyndt forud for strategien. Det gør det svært at bestemme, hvad der skyldes eller ikke skyldes påvirkningen fra EU.

Også i Spanien følger de primære *substansændringer*, der kan identificeres, af retningslinjen om, at unge skal aktiveres indenfor seks mdr. Unges adgang til deltagelse i aktiveringsforanstaltninger er blevet opprioriteret og ressourcerne hertil er blevet øget. Også dele af politikudviklingen på uddannelsesområdet vidner om en påvirkning fra Den europæiske Beskæftigelsesstrategi. Her er det især iøjnefaldende, i hvor høj grad indsatsen for at mindske det tidlige skolefrafald er blevet udvidet og opprioriteret de seneste år.

Procedureændringer som følge af inputtet fra EU fremgår også tydeligst i Spanien, hvor det har været nødvendigt at opdatere de nationale evalueringsværktøjer for at kunne beregne de EU-indikatorer, der måler omfanget og effekten af landenes aktiveringsindsats. Ligeledes er der på baggrund af pres fra EU indført kvantitative mål for uddannelsesområdet.

8. Perspektivering

Specialet beskæftiger sig med, *hvordan* den åbne koordinationsmetode virker i forhold til EU's indsats for at mindske ungdomsarbejdsløshed. I forlængelse heraf trænger et andet spørgsmålet sig uundgåeligt på, nemlig *om* den åbne koordinationsmetode så virker, når det kommer til at mindske ungdomsarbejdsløsheden.

Kigger man på udviklingen i raten for ungdomsarbejdsløshed i EU siden 2000, er det umiddelbare svar nej. Ungdomsarbejdsløsheden er i 2012 langt højere end den var i 2000. Det kan selvfølgelig i høj grad tilskrives den økonomiske krise, som siden 2008 har fået ungdomsarbejdsløsheden til at stige eksplosivt. Men heller ikke mellem 2000 og 2008 er der tale om nogen entydig positiv udvikling i procenttallene. (Eurostat, 2012) Det skal dog endnu en gang understreges, at ungdomsarbejdsløsheden først de allerseneste år er blevet en væsentlig EU-prioritet, og at EU's fornyede ungestrategi først er kommet i spil fra 2009, så det kan endnu ikke udelukkes, at der i de kommende år vil vise sig en positiv effekt.

Spørgsmålet om, hvorvidt den åbne koordinationsmetode virker, når det kommer til at mindske ungdomsarbejdsløsheden, kan forstås på flere måder. I stedet for at se på raten for ungdomsarbejdsløshed, kan man besvare spørgsmålet ved at se på, om EU's indsats har vist sig i stand til at styrke og koordinere medlemslandenes politikker. Min undersøgelse viser en begrænset effekt i begge de to undersøgelseslande. Både i det land, hvor politikken i forvejen er i stor overensstemmelse med inputtet fra EU og i det, hvor den ikke er det. Undersøgelsergrundlaget er dog for lille til at man kan sige, om der er tale om en generel tendens for hele EU.

Svaret på spørgsmålet afhænger også af, hvordan man definerer en succes. Er det f.eks. en succes, at Spanien har styrket aktiveringsindsatsen overfor unge, også selvom landet endnu ikke opfylder målsætningen om, at alle unge skal have et aktiveringstilbud indenfor seks mdr.?

En tredje måde at besvare spørgsmålet på er at tage stilling til, om den politiske tilgang til bekæmpelse af ungdomsarbejdsløshed, der søges overført fra EU, har det rette fokus. Som påpeget i specialet, er fokus meget ensidigt på en proaktiv indsats, hvor unge via uddannelse og jobtræning skal udrustes med de nødvendige kvalifikationer for at komme ind på arbejdsmarkedet.

Som nævnt ligner indholdet af EU-inputtet meget den politik, der føres i Danmark. Selvom ungdomsarbejdsløsheden er relativ lav i Danmark, er det værd at notere sig, at den som følge af krisen er steget mere end den generelle arbejdsløshed. (Eurostat, 2011a) Det tyder på, at man heller ikke i Danmark - og dermed måske heller ikke i EU - har fundet den optimale formel for, hvordan

man reducerer ungdomsarbejdsløshed.

Der lyder da også kritiske røster fra bl.a. den nu tidligere formand for De Europæiske Socialdemokrater, Poul Nyrup Rasmussen, som har efterspurgt, at man fra EU's side også sætter fokus på at skabe jobs, som er skræddersyet til unge, samt giver arbejdsgiverne særlige incitamentter til at ansætte unge. Ligeledes mener han, at der skal indføres europæiske minimumsstandarder for unges praktikforløb, så man sikrer en vis kvalitet. (EurActiv, 2010)

9. Litteraturliste

- Ardy, Brian & El-Agraa, Ali M. (2007). Social policies: the employment dimension. I Ali M. El-Agraa (Red.) *The European Union. Economics and policies*. (441- 469) Cambridge: Cambridge University Press.
- Berghman, Jos & Okma, Kieke GH. (2002). The Method of Open Co-ordination: Open procedures or closed circuit? Social policy making between science and politics. *European Journal of social security*. 4 (4), 331-341.
Hentet d. 16.10.2011: <http://eucenter.wisc.edu/OMC/Papers/berghmanOkma.pdf>
- Borrás, Susana & Jacobsson, Kerstin. (2004). The open method of co-ordination and new governance patterns in the EU. *Journal of European Public Policy*. 11(2), 185-208.
- *Convergence and employment. The spanish national reform program*. (2005, oktober).
Hentet d. 05.03.2012: <http://ec.europa.eu/social/ajax/countries.jsp?langId=en&intPageId=1205>
- Crespo, Eduardo & Serrano, Amparo. (2004). *The EU's concept of activation for young people: towards a new social contract?* Uudgivet.
Hentet d. 30.01.2012: <http://aei.pitt.edu/1076/>
- *Danmarks foreløbige nationale reformprogram*. (2010, november). Hentet d. 05.03.2012 :
http://www.fm.dk/Nyheder/Pressemeddelelser/2011/01/~~/media/Files/Nyheder/Pressemeddelelser/2011/01/DK%20forelobige%20nationale%20reformprogram/danmarks_foreloebige_nationale_reformprogram.ashx
- *Danmarks nationale handlingsplan for beskæftigelse 1998*. (1998)
Hentet d. 05.03.2012: <http://www.evm.dk/resources/oem/static/publikationer/besk98/hele.pdf>
- *Danmarks nationale handlingsplan for beskæftigelse 1999*. (1999, maj).
Hentet d. 05.03.2012: ec.europa.eu/social/ajax/BlobServlet?docId=5799&langId=da

- *Danmarks nationale handlingsplan for beskæftigelse 2001*. (2001,maj).

Hentet d. 05.03.2012 : <http://www.evm.dk/resources/oem/static/publikationer/nap2001/nap2001.pdf>

- *Danmarks nationale handlingsplan for beskæftigelse 2002*. (2002,oktober). Hentet d. 05.03.2012:

http://www.evm.dk/resources/oem/static/publikationer/napdk2000/nap_2000_dansk.pdf

- *Danmarks nationale reformprogram 2011*. (2011,maj).

Hentet d. 05.03.2012 : http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nrp/nrp_denmark_da.pdf

- *Danmarks nationale reformprogram. Anden fremskridtsrapport. Bidrag til EU's vækst og beskæftigelsesstrategi (Lissabon-strategien)*. (2007, oktober).

Hentet d. 05.03. 2012: ec.europa.eu/social/ajax/BlobServlet?docId=6098&langId=da

- *Danmarks nationale reformprogram. Bidrag til EU's vækst og beskæftigelsesstrategi (Lissabon-strategien)*. (2005, oktober). Hentet d.05.03.2012 :

http://bm.dk/Aktuelt/Publikationer/Arkiv/2005/10/~media/BEM/Files/Dokumenter/Publikationer/2005/DNR_oktober_2005.ashx

- *Danmarks nationale reformprogram. Bidrag til EU's vækst og beskæftigelsesstrategi. (Lissabon-strategien)*. (2008, oktober).

Hentet d. 03.05.2012: ec.europa.eu/social/ajax/BlobServlet?docId=6099&langId=da

- *Danmarks nationale reformprogram. Første fremskridtsrapport. Bidrag til EU's vækst- og beskæftigelsesstrategi (Lissabon-strategien)*. (2006, oktober). Hentet d.05.03.2012:

<http://www.evm.dk/publikationer/2006/~media/oem/pdf/2006/publikationer-2006/danmarksnationalereformprogram06-pdf.ashx>

- *Danmarks nationale reformprogram. Første fremskridtsrapport. Bidrag til EU's vækst og beskæftigelsesstrategi (Lissabon-strategien)*. (2009, oktober). Hentet d.05.03.2012:

<http://www.evm.dk/publikationer/2009/~media/oem/pdf/2009/2009/Danmarks-nationale-reformprogram-DK-okt-09-pdf.ashx>

- Det Europæiske Råd. (1997, 15. december) *Resolution on the 1998 Employment Guidelines*.

Hentet d.12.12.2011:

http://www.lex.unict.it/eurolabor/formazione/europa/seo/orientamenti/Employment_Guidelines_1998_ev_final.pdf

- Det Europæiske Råd. (1999, 2. december). *Joint employment report 1999. Part I The european Union*. Hentet d. 19.01.2012: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/99/st13/st13607.en99.pdf>

- Det Europæiske Råd. (2000a, 23. & 24. marts). *Formandsskabets konklusioner*. Lissabon.

Hentet d.10.11.2011: http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_da.htm

- Det Europæiske Råd. (2000b, 6. marts). *Council Decision on Guidelines for the Member States' employment policies for the year 2000*.

Hentet d. 19.01.2012: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/00/st06/st06433.en00.pdf>

- Det Europæiske Råd. (2000c, 10. november). *Joint employment report 2000*.

Hentet d.19.01.2012: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/00/st12/st12909.en00.pdf>

- Det Europæiske Råd. (2001, 19. januar). *Council Decision on Guidelines for Member States' employment policies for the year 2001*. Hentet d. 19.01.2012:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32001D0063:EN:HTML>

- Det Europæiske Råd. (2002, 27. juni). *Resolution om rammerne for det europæiske samarbejde på ungdomsområdet*. Hentet d. 04.11.2011:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2002:168:0002:0005:DA:PDF>

- Det Europæiske Råd. (2003, 22. juli) *Council Decision on guidelines for the employment policies of the Member States*. Hentet d. 19.01.2012: [http://eur-](http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=en&type_doc=Decision&an_doc=2003&nu_doc=578)

[lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=en&type_doc=Decision&an_doc=2003&nu_doc=578](http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=en&type_doc=Decision&an_doc=2003&nu_doc=578)

- Det Europæiske Råd. (2004, 5. marts). *Joint Employment Report 2003/2004*.

Hentet d. 19.01.2012: <http://www.lex.unict.it/eurolabor/en/documentation/altridoc/report03-04.pdf>

- Det Europæiske Råd. (2005a, 23. marts) *Presidency Conclusions*. Bruxelles.
Hentet d. 17.01.2012: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/05/st07/st07619-re01.en05.pdf>

- Det Europæiske Råd (2005b, 12. juli) *Council Decision on Guidelines for the employment policies of the Member States*. Hentet d. 19.01.2012: http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=en&type_doc=Decision&an_doc=2005&nu_doc=600

- Det Europæiske Råd (2006). *Conclusions of the Council and of the Representatives of the Governments of the Member States, meeting within the Council, on the implementation of the European Pact for Youth*. Hentet d. 20.12.2011: <http://eur-lex.europa.eu/Notice.do?mode=dbl&lang=en&ihtmlang=en&lng1=en,da&lng2=cs,da,de,el,en,es,et,fi,fr,hu,it,lt,lv,nl,pl,pt,sk,sl,sv,&val=423868:cs&page>

- Det Europæiske Råd (2008a, 15. juli) *Council decision on guidelines for the employment policies of the Member States*. Hentet d.19.01.2012:
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:198:0047:0054:EN:PDF>

- Det Europæiske Råd. (2008b, 3. marts). *Joint Employment Report 2007/2008*.
Hentet d. 20.01.2012: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st07/st07169.en08.pdf>

- Det Europæiske Råd. (2009a, 27. november). *Resolution on a renewed framework for European cooperation in the youth field (2010-2018)*.
Hentet d. 16.01.2012: http://ec.europa.eu/youth/pdf/doc1648_en.pdf

- Det Europæiske Råd. (2009b, 11. marts). *Joint Employment Report 2008/2009*.
Hentet d. 20.01.2012: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/09/st07/st07435.en09.pdf>

- Det Europæiske Råd. (2010, 21. oktober) *Council Decision on guidelines for the employment policies of the Member State*. Hentet d.19.01.2012:
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32010D0707:EN:NOT>

- Det Europæiske Råd. (2011, 26. april). *Resolution om den strukturerede dialog med unge om ungdomsbeskæftigelse.*

Hentet d.05.12.2011: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/da/11/st09/st09048.da11.pdf>

- Dyson, Kenneth & Goetz, Klaus H. (2003). *Living with Europe: Power, constraint and contestation.* I Kenneth Dyson & Klaus H. Goetz. *Germany, Europe, and the politics of constraint.* (3-36) Oxford: Oxford university press.

- *Employment Action Plan of the Kingdom of Spain 1998.* (1998, 15. april)

Hentet d.05.03.2012 fra: <http://ec.europa.eu/social/ajax/countries.jsp?langId=en&intPageId=1205>

- EurActiv. (2010, 16. september). *EU youth job strategy under fire.* Hentet d. 28.05.2012:

<http://www.euractiv.com/innovation-enterprise/eu-youth-job-strategy-fire-news-497858>

- EU's Beskæftigelsesudvalg. (2002). *Report of the Employment Committee. Indicators for monitoring the Employment Guidelines 2002.*

Hentet d. 30.10.2011: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=2527&langId=en>

- Europa-Kommissionen. (2001). *Europa-Kommissionens hvidbog - Et nyt afsæt for Europæisk ungdom.* Hentet d. 28.10.2011:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52001DC0681:DA:HTML>

- Europa-Kommissionen. (2006a, 20. juli). *Analysis of national reports submitted by the Member States concerning participation by and information for young people.* Hentet d.20.12.2011:

<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/2/2006/EN/2-2006-1006-EN-1-0.Pdf>

- Europa-Kommissionen. (2006b, 12. december). *Recommendation for a Council Recommendation on the 2007 up-date of the broad guidelines for the economic policies of the Member States and the Community and on the implementation of Member States' employment policies.* Bruxelles. Hentet

d.06.03.2012: http://www.bmwf.gv.at/fileadmin/user_upload/europa/lissabon/lissabon_part3.pdf

- Europa-Kommissionen. (2007a, 5. september). *Analysis of national reports from the Member States of the European Union concerning the implementation of the common objectives for voluntary activities of young people*. Hentet d.21.12.2011:
<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/2/2007/EN/2-2007-1084-EN-1-0.Pdf>

- Europa-Kommissionen. (2007b, 11. december). *Lisbon Strategy for Growth and Jobs: 2007 Strategic Report Country – Assessment of the National Reform Programmes*. Hentet d.06.03.2012:
<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/07/569&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

- Europa-Kommissionen. (2008, 4.marts). *Recommendation for a Council Recommendation on the 2008 up-date of the broad guidelines for the economic policies of the Member States and the Community and on the implementation of Member States' employment policies*. Hentet d.06.03.2012: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st07/st07275.en08.pdf>

- Europa-Kommissionen. (2009a, 27.april). *Meddelelse om en EU-strategi for unge – investering og mobilisering. En fornyet åben koordinationsmetode tilpasset udfordringer og muligheder på ungdomsområdet*. Hentet d. 16.01.2012:
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0200:FIN:DA:HTML>

- Europa-Kommissionen. (2009b, 27. april). *Analysis of national reports from the Member States of the European Union concerning the implementation of the common objectives for a greater understanding and knowledge of youth*. Hentet d. 21.12.2011:
http://youth-partnership-eu.coe.int/youth-partnership/documents/EKCYP/Youth_Policy/docs/Better_understanding/Policy/staff_working_paper_250209_better_knowledge.pdf

- Europa-Kommissionen. (2009c, 27. april). *EU youth report*. Hentet d.29.12.2011:
http://ec.europa.eu/youth/news/doc/new_strategy/youth_report_final.pdf

- Europa-Kommissionen. (2009d). *Recommendation for a Council recommendation on the 2009 up-date of the broad guidelines for the economic policies of the Member States and the Community and on the implementation of Member States' employment policies*. Hentet d.05.03.2012: https://ec.europa.eu/employment_social/anticipedia/document/show.do?id=323
- Europa-Kommissionen. (2010a, 3. marts). *Meddelelse om Europa 2020. En strategi for intelligent, bæredygtig og inklusiv vækst*. Hentet d.19.01.2012 fra: http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/1_DA_ACT_part1_v1.pdf
- Europa-Kommissionen. (2010b, 15.september). *Youth on the Move – An initiative to unleash the potential of young people to achieve smart, sustainable and inclusive growth in the European Union*. Luxembourg: Kontoret for de europæiske fællesskabers officielle publikationer. Hentet d.27.01. 2012: http://ec.europa.eu/education/yom/com_en.pdf
- Europa-Kommission. (2011a, 25. marts). *Commission staff working document on EU indicators in the field of youth*. Hentet d.16.01.2012: http://ec.europa.eu/youth/news/doc/sec401_en.pdf
- Europa-Kommissionen. (2011b). *Den europæiske beskæftigelsesstrategi. På arbejde for flere og bedre job i Europa*. Luxembourg. Hentet d.24.11.2011: ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=6416&langId=da
- Europa-Kommissionen. (2011c). *Open Method of Coordination*. Hentet d.25.10.2011: http://ec.europa.eu/youth/focus/open-method-of-coordination_en.htm
- Europa-Kommissionen. (2011d, december). *EU Employment and Social Situation Quarterly Review*. Hentet d. 24.11.2011 fra: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=1157&furtherNews=yes>
- Europa-Kommissionen. (2011e, 20. december). *Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget. Initiativet "Muligheder for Unge"*. Hentet d. 12.01.2012: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52011DC0933:DA:NOT>

- Europa-Kommissionen. Generaldirektoratet for Beskæftigelse, Sociale anliggender og Ligestilling. (2005, september). *Employment in Europe 2005. Recent Trends and Prospects*. Luxembourg: Kontoret for de europæiske fællesskabers officielle publikationer. Hentet d. 12.12.2011 fra: <http://ec.europa.eu/social/keyDocuments.jsp?type=3&policyArea=81&subCategory=119&country=0&year=0&advSearchKey=&mode=advancedSubmit&langId=en>
- Europa-Kommissionen. Generaldirektoratet for beskæftigelse, sociale anliggender og ligestilling. (2007, oktober). *Employment in Europe 2007*. Luxembourg: Kontoret for de europæiske fællesskabers officielle publikationer. Hentet d. 12.12.2011: ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=3068&langId=en
- Europa-Kommissionen. Generaldirektorat for forskning. (2009). *European research on youth*. Bruxelles: Kommunikationsenheden. Luxembourg: Kontoret for de europæiske fællesskabers officielle publikationer. Hentet d. 19.01.2012: http://ec.europa.eu/research/social-sciences/pdf/policy-review-youth_en.pdf
- Eurostat. (2009). *Youth in Europe. A statistical portrait*. Luxembourg: Kontoret for de europæiske fællesskabers officielle publikationer. Hentet d.19.01.2012: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-78-09-920/EN/KS-78-09-920-EN.PDF
- Eurostat. (2011a). *Youth unemployment*. [Tabel] Hentet d. 28.10.2011: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php?title=File:Table_youth_unemployment_MS.png&filetimestamp=20110930133430
- Eurostat. (2011b). *Public expenditure on labour market policies, by type of action*. [Tabel] Hentet d. 04.02.2012: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=tps00076&language=en>

- Eurostat. (2011c). *Early leavers from education and training by gender*. [Tabel]

Hentet d.05.02.2012:

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tsisc060&plugin=1>

- Eurostat. (2012). *Youth unemployment rates, EU-27 and EA-17, seasonally adjusted, January 2000 - January 2012*. [Tabel] Hentet d. 20.05.2012:

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php?title=File:Youth_unemployment_rates,_EU-27_and_EA-17,_seasonally_adjusted,_January_2000_-_January_2012.PNG&filetimestamp=20120301094915

- Folketingets EU-oplysning. (2002). *Den Åbne Koordinationsmetode. EU's fremtid: Målstyring fremfor flere regler*. København. Hentet d. 16.01.2012:

<http://www.eu-oplysningen.dk/upload/application/pdf/a31e14af/fakta7.pdf>

- Folketingets EU-oplysning. (2008). *Lissabontraktaten. Sammenskrevet med det gældende traktatgrundlag*. København.

- Gallie, Duncan & Paugam, Serge. (2000). *Welfare regimes and the experience of unemployment in Europe*. Oxford: Oxford University Press.

- Goetschy, Janine. (1999). The European Employment Strategy: Genesis and Development. *European Journal of Industrial Relations*. 5 (2), 117–137.

- Goetz, Klaus H. & Hix, Simon. (2001). Introduction: European integration and national political systems. I Klaus H. Goetz og Simon Hix (Red.) *Europeanised politics?: European integration and national political systems*. (1-26) London: Frank Cass Publishers.

- Homeyer, Dr. Ingmar von & Klasing, Anneke & Kraemer, R. Andreas. (2004). *Exploring the EU Open Method of Co-ordination*. Working paper. Bruxelles: Ecologic – Institute for international and European Environmental Policy.

Hentet d. 30.10.2011: <http://eucenter.wisc.edu/OMC/Papers/Other/environment.pdf>

- IARD - Instituto del Ricerca. (2001). *Study on the state of young people and youth policy in Europe*. Milano.

Hentet d.04.02.2012: http://ec.europa.eu/youth/archive/doc/studies/iard/summaries_en.pdf

- Jacobsson, Kerstin. (2003). *Between Deliberation and Discipline: Soft Governance in EU Employment Policy*. I Ulrika Mörth (red.). *Soft Law in Governance and Regulation: An Interdisciplinary Analysis*. (81-101) Cheltenham: Edward Elgar.

- Jacobsson, Kerstin. (2005) Trying to reform the "best pupils in the class"? The Open Method of Co-ordination in Sweden and Denmark. I Jonathan Zeitlin & Philippe Pochet (red), Lars Magnusson. *The Open Method of CO-ordination in Action. The European Employment and Social Inclusion Strategies*. (107-136) Bruxelles: P.I.E.-Peter Land S.A.

- Jacobsson, Kerstin & Schmid, Herman. (2002). The European Employment strategy at the crossroads: a contribution to the evaluation. I David Foden og Lars Magnusson (red.) *Five years Experience of the Luxembourg Employment Strategy*. (111-139) Bruxelles: ETUI.

- Kelstrup, Morten & Martinsen, Dorte Sindbjerg & Wind, Marlene. (2008). *Europa i forandring. En grundbog om EU's politiske og retlige system*. København: Hans Reitzels forlag.

- Kenner, Jeff. (1995). EC Labour Law: The Softly, Softly Approach. I *The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*. 11(4), 307-326.

- *Kingdom of Spain employment action plan 1999*. (1999, maj)

Hentet d.05.03.2012 fra: <http://ec.europa.eu/social/ajax/countries.jsp?langId=en&intPageId=1205>

- *Kingdom of Spain national action plan for employment – 2003*. (2003, september).

Hentet d. 05.03.2012 fra: <http://ec.europa.eu/social/ajax/countries.jsp?langId=en&intPageId=1205>

- *Kingdom of Spain national action plan for employment – 2001*. (2001, april).

Hentet d.05.05.2012 fra: <http://ec.europa.eu/social/ajax/countries.jsp?langId=en&intPageId=1205>

- *Kingdom of Spain national action plan for employment – 2003*. (2003, september).
Hentet d.03.05.2012 fra: <http://ec.europa.eu/social/ajax/countries.jsp?langId=en&intPageId=1205>

- *Kingdom of Spain national employment action plan – 2002*. (2002, april).
Hentet d.05.03.2012 fra: <http://ec.europa.eu/social/ajax/countries.jsp?langId=en&intPageId=1205>

- *Kingdom of Spain national employment action plan - 2004*. (2004, oktober).
Hentet d.05.03.2012 fra: <http://ec.europa.eu/social/ajax/countries.jsp?langId=en&intPageId=1205>

- López-Santana, Mariely. (2004). *How "soft" pressure from above affects the bottom: Europeanization, employment policy and policy (re)formulation – the Spanish case*. Michigan: University of Michigan.

- Mailand, Mikkel. (2006). *Coalitions and policy coordination. Revision and impact of the European Employment Strategy*. København: DJØF Publishing.

- Martín, Samuel Gil. (2002). *An overview of Spanish labour market reforms, 1985-2002*. Working Paper 02-17. Unidad de Políticas comparadas.
Hentet d. 10.05.2012: <http://digital.csic.es/bitstream/10261/1539/1/dt-0217e.pdf>

- Mosher, James S. & Trubek, David. M. (2003). Alternative Approaches to Governance in the EU: EU Social Policy and the European Employment Strategy. *Journal of common market studies*. 41 (1), 63-88.

- *NAP 2003. Denmark's national action plan for employment 2003*. (2003). Hentet 06.03.2012: <http://www.lex.unict.it/eurolabor/documentazione/altridoc/nap03/danimarca.pdf>

- *NAP2004. Danmarks nationale handlingsplan for beskæftigelsen 2004*. (2004).
Hentet d.05.03.2012: ec.europa.eu/social/ajax/BlobServlet?docId=3243&langId=da

- *National Reform Programme Spain 2011*. (2011)
Hentet d. 05.03.2012: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nrp/nrp_spain_en.pdf

- Nedergaard, Peter (2005). *The open method of co-ordination and the analysis of mutual learning processes of the European employment strategy*. Copenhagen Business School. International Center for Business and Politics. Hentet d. 20.10.2011:
<http://nedergaard.files.wordpress.com/2008/07/wp2005-001-eu-coordination.pdf>

- Pochet, Philippe & Pore, Caroline de la. (2003). *The OMC intertwined with the debates on governance, democracy and social Europe*. Research prepared for Minister Frank Vandenbroucke, Minister for Social Affairs and Pensions. Bruxelles.
Hentet d. 02.05.2012: <http://eucenter.wisc.edu/OMC/Papers/delaportePochet.pdf>

- Pochet, Philippe & Porte, Caroline de la. (2002). *Supple Co-ordination at EU Level and the Key Actors' Involvement*. I Phillippe Pochet & Caroline de la Porte (Red.) *Building Social Europe through the Open Method of Co-ordination*. Bruxelles: P.I.E.-Peter Lang.

- Radaelli, Claudio M. (2003). *The Europeanization of Public Policy*. I Kevin Featherstone & Claudio M. Radaelli (Red.) *The Politics of Europeanization*. (28-56) Oxford: Oxford university press.

- Radaelli, Claudio M. & Pasquier, Romain. (2006). *Encounters with Europe: Concepts, definitions, and research design*. *Politik*. 3(9), 6-15.

- Regeringen. (2005, maj). *En ny chance til alle - regeringens integrationsplan*. København: Ministeriet for Flygtninge, Indvandre og Integration. Hentet d.06.03.2012:
http://www.nyidanmark.dk/bibliotek/publikationer/regeringsinitiativer/2005/En_ny_chance_til_alle/pdf/En_ny_chance_til_alle.pdf

- Rolwing, Kevin F. (1997). *Spanish education reshaped by political changes, economic realities*. *World Education News and Reviews*. 10(2), 19-23.

- Sanz De Miguel, Pablo. (2012). *Spain: ERM comparative analytical report on Recent Policy Developments related to those Not in Employment, Education and Training (NEET)*. CIREM Foundation. Hentet d. 20.05.2012:
<http://www.eurofound.europa.eu/emcc/erm/studies/tn1109042s/es1109041q.htm>

- Schmidt, Vivien A. (2002). Europeanization and the mechanics of economic policy adjustment. *Journal of European Public Policy*. 5 (6), 894-912.

- *Spain National Reform Program: 2006 Progress Report*. (Oktober,2006).
Hentet d.05.03.2012.fra: <http://ec.europa.eu/social/ajax/countries.jsp?langId=en&intPageId=1205>

- *Spain National Reform Programme: 2007 Progress Report*. (Oktober, 2007).
Hentet d. 05.03.12 fra: <http://ec.europa.eu/social/ajax/countries.jsp?langId=en&intPageId=1205>

- *Spain National Reform Programme: 2008 Progress Report*. (Oktober, 2008).
Hentet d.05.03.2012 fra: <http://ec.europa.eu/social/ajax/countries.jsp?langId=en&intPageId=1205>

- *Spain national reform programme: 2009 Progress Report. Cabinet Version*. (2009, oktober)
Hentet d.05.03.2012: http://www.socialprotection.eu/files_db/266/es_nrp_en.pdf

- Trubek David M. & Trubek, Louise G. (2005). Hard and Soft Law in the Construction of Social Europe: the Role of the Open Method of Co-ordination. *European law Journal*. Vol.11. maj, 343-364.

- Van Vliet, Olaf. (2010). Divergence within Convergence: Europeanisation of Social and Labour Market Policies. *Journal of European Integration*, 32(3), 269-290.

- Vifell, Åsa & Jacobsson, Kerstin.(2003). *Integration by Deliberation? On the Role of Committees in the Open Method of Coordination*. Working paper. European University Institute. Hentet d. 30.10.2011:http://www.sv.uio.no/arena/english/research/projects/cidel/old/Workshop_Firenze/contJacobsson.pdf

- Walther, Andreas. (2006). Regimes of youth transitions. Choice, flexibility and security in young people's experiences across different European contexts. *Young*, 14(2), 119-139.

- Zeitlin, Jonathan (2005). Conclusion: The Open Method of Coordination in Action: Theoretical Promise, Empirical Realities, Reform Strategy. I Jonathan Zeitlin & Philippe Pochet (red), Lars Magnusson. *The Open Method of CO-ordination in Action. The European Employment and Social Inclusion Strategies*. (447-504). Bruxelles: P.I.E.-Peter Land S.A.

Bilag 1. Uddannelsespolitiske tiltag Danmark 1998-2010

Inkluderet i Danmarks nationale handlingsplaner og nationale reformprogrammer 1998-2011

På folkeskoleområdet:

- vedtages i 1999 en styrkelse af 10.klasse, som skal sikre bedre overgang mellem grundskole og ungdomsuddannelse. Undervisning i dansk, matematik og engelsk styrkes, og der indføres en individuel uddannelsesplan i dialog mellem elev, forældre og skole. (NAP, 1999:29)
- bevilliges i 2000 346 millioner kr. til IT og medier i folkeskolen over tre år, herunder 112 millioner kr. til læreruddannelsen. (NAP, 2001:12)
- indføres i 2003 obligatoriske nationale trinmål, fagmål og indholdsbeskrivelser. (NRP, 2010:26)
- styrkes IT-anvendelsen gennem programmet "IT i folkeskolen", hvor der afsættes 495 millioner kr. i perioden 2004-2007 (NRP, 2011:30)
- afsættes der med finansloven 2006 for perioden 2006-2009 i alt 105 millioner kr. til en national handlingsplan for læsning. (NRP, 2006:18-19)
- vedtages det i 2006, at der skal indføres obligatoriske, IT-baserede test fra skoleåret 2006/07. Disse tests skal gøre det muligt for lærere, forældre og elever at følge med i, hvordan det går, så alle børn får passende udfordringer. (NRP, 2006:18)
- præciseres formålparagraffen i 2006 med en tydeliggørelse af, at det er en central opgave for folkeskolen at give eleverne kundskaber og færdigheder, der forbereder dem til videre uddannelse. (NRP, 2011:30)
- indføres elevplaner fra 2006, hvor hver elev fra børnehaveklassen til og med 7. klassestrin skal have en plan til brug for løbende evaluering. (NRP, 2007:15)
- skal kommunalbestyrelsen i hver kommune fra skoleåret 06/07 udarbejde kvalitetsrapporter med en vurdering af det faglige niveau på alle kommunens folkeskoler. Formålet er at gøre det klart, hvis/hvor der er behov for en øget kommunal indsats. (NRP, 2007:15)
- styrkes lærernes grunduddannelse med vedtagelsen af en ny læreruddannelseslov fra studiestart i august 2007. Den indebærer større specialisering af lærerne ved færre og større linjefag og en aldersspecialisering af dansk og matematik. (NRP, 2006:18)
- gøres afgangsprøver ved slutningen af 9. klasse obligatoriske fra foråret 2007 (NRP, 2007:15)
- indføres fra august 2009 obligatorisk sprogscreening af børn, når de begynder i børnehaveklassen. (NRP, 2008:7)
- indføres nye fælles mål fra skoleåret 09-10. (NRP, 2009:7)
- udvides undervisningspligten fra ni til ti år ved at børnehaveklassen gøres obligatorisk fra 2009. (NRP, 2011:30)

- gennemføres i 2010 et 360 graders serviceeftersyn af folkeskolen, der afdækker styrker og svagheder. Opfølgende præsenteres i efteråret 2010 syv mål for folkeskolen og i december 2010 et samlet udspil. (NRP, 2010:26-27)

På ungdoms- og erhvervsuddannelsesområdet:

- vedtages i 1999 en ændring af erhvervsuddannelsesloven og dermed en strukturreform af de tekniske erhvervsuddannelser, som bl.a. indebærer, at der bliver færre, men bredere indgange. Det skal sikre større overskuelighed og fleksibilitet. Der sker samtidig en ændring af uddannelsernes pædagogiske grundlag med henblik på at finde nye og individuelle undervisningsformer og læringsforløb med udgangspunkt i den enkeltes behov og forudsætninger. (NAP, 1999:29-30)

- indgås i 2000 en fælles handlingsplan mellem regeringen og DA/LO for at skaffe praktikpladser. Måltallet for praktikpladser er for 2004 fastsat til 36.000. Hertil kommer et mål om at halvere frafaldet fra praktikpladser. Endelig skal arbejdsmarkedets hovedorganisationer iværksætte en fælles kampagne, der sætter fokus på eleverne. (NAP, 2000:12)

- vedtages i 2003 endnu en reform af erhvervsuddannelserne, der skal lette adgangen til erhvervsuddannelserne og de grundlæggende social- og sundhedsuddannelser, men også løfte fagligheden og øge muligheden for målretning mod de forskellige jobprofiler på arbejdsmarkedet. Der udarbejdes en personlig uddannelsesplan, og det gøres muligt at "stige på" og bygge videre på uddannelsen efter en individuel vurdering af den enkeltes reelle kompetence. (NAP, 2003:26)

- indføres fra august 2005 en reform af gymnasiet, som bl.a. indebærer, at fagene i højere grad skal være sammensat, så de understøtter hinanden. Målbeskrivelserne for de enkelte fag er ændret, så fokus nu er på elevens kompetence. Der er i 2006 vedtaget enkelte ændringer af reformen, som bl.a. giver skolerne større frihed til selv at bestemme, hvordan de vil tilrettelægge grundforløbet. (NRP, 2005:15)

- vedtages i februar 2006 en ændring af loven om erhvervsuddannelser om indførelse af en ny mesterlære. Unge får mulighed for at indgå en aftale med en virksomhed om praktisk oplæring, som helt eller delvist erstatter grundforløbet. I sammenhæng hermed vedtages en lovændring om praktiske indgange og sammenhængende uddannelsesforløb i de grundlæggende social- og sundhedsuddannelser i februar 2006. Den giver bl.a. eleverne mulighed for med virkning fra januar 2007 at blive optaget på uddannelserne via en ansættelsesaftale med en praktikvirksomhed. (NRP, 2007:15)

- trindeles erhvervsuddannelserne med Velfærdsaftalen fra juni 2006, så den enkelte elev har bedre mulighed for at vælge forskellige niveauer i fagene. Hvert trin afspejler en jobprofil på arbejdsmarkedet. Med velfærdsaftalen forpligtes alle ungdomsuddannelsesinstitutioner ligeledes til

at lave årlige handlingsplaner for øget elevgennemførelse med skolens planlagte mål og initiativer. (NRP, 2008:8)

- forpligtes erhvervsuddannelserne med ændring af erhvervsuddannelsesloven i 2007 til at stille mentorer og kontaktlærere til rådighed i relevant omfang samt formidle social, psykologisk og personlig rådgivning til de elever, som har behov for det. (NRP, 2008:8)

- gennemføres i maj 2009 en praktikpladspakke, som bl.a. omfatter en ny præmieringsordning til virksomheder, der opretter praktikpladser, effektivisering af skolers praktikpladsopsøgende indsats og øget praktisk hjælp til virksomheder. (NRP, 2009:8)

- skal alle elever, der forlader 9. eller 10. klasse have vurderet deres uddannelsesparathed, når de søger optagelse på en ungdomsuddannelse. Det er en del af ungepakken fra november 2009, som også indebærer en omlægning af gennemførelsesvejledningen på ungdomsuddannelserne.

Vejledningen målrettes overgangen fra grundskole til ungdomsuddannelse. (NRP, 2010:25)

- indgås i november 2010 *aftale om flere praktikpladser i 2011* med en samlet økonomisk ramme på 2,4 mia. kr., som skal sikre ekstra 8.900 praktikpladser for erhvervsuddannelserne. (NRP, 2010:25)

På området for videregående uddannelser:

- etableres i 1999 to IT-højskoler, som udbyder IT-uddannelser på diplom-, master- og kandidatniveau. (NAP, 2000:11)

- gøres universiteterne til selvejende institutioner i 2002, ligesom alle universitetsuddannelser nu indpasses i en bachelor- og kandidatstruktur. De specifikke adgangskrav forenkles og skærpes, så der skabes større sammenhæng mellem udgangsniveau på de gymnasiale uddannelser og indgangsniveauet på universiteterne. (NRP, 2005:15-16)

- gennemføres i 2003 en ændring af taxametersystemet, således at uddannelsesinstitutionerne får øget økonomisk incitament til at undgå frafald fra studierne og mindske forsinkelser. (NRP, 2005:16)

- ændres optagelsessystemet med Velfærdsaftalen i juni 2006, så det tilgodeser unge, der starter på en uddannelse senest to år efter den adgangsgivende eksamen. Der er indført en såkaldt kvotientmodel, hvor de unge, der gør det, får opregnet deres oprindelige karaktergennemsnit med en kvotient på 1,08. Aftalen indebærer også, at der indføres bindende tidsbegrænsning på specialeskrivning fra 2007, således at det skal gennemføres indenfor det halve år, det typisk er normeret til. Der bliver desuden mulighed for hurtigere reeksamination, ligesom eksamenstilmelding kommer til at foregå automatisk. (NRP, 2006:19)

- gennemføres i 2006 og 2007 en række sammenlægninger af universiteter og sektorforskningsinstitutioner. Hensigten er at styrke universiteternes forskningsmiljøer, den

internationale konkurrenceevne og øge udbuddet af uddannelser. (NRP, 2007:16)

- afsættes der med udmøntning af globaliseringspuljen i 2006 i perioden 2007 til 2009 midler til efteruddannelse af undervisere og praktikvejledere på professionsbacheloruddannelserne. Endvidere afsættes der fra 2007 til 2009 325 millioner kr. til styrkelse af kvalitet, faglighed og udviklingsbaseret viden på professionshøjskolerne. Formålet er at understøtte et fokus på at sikre attraktive faglige studiemiljøer, et klart udbytte for de studerende i deres praktikforløb og en målrettet indsats for at reducere frafaldet blandt de studerende. (NRP, 2008:10)

- oprettes i april 2007 en faglig uafhængig akkrediteringsinstitution for de videregående uddannelser, der skal sikre og dokumentere uddannelsernes kvalitet og relevans. (NRP, 2007:16)

- oprettes de flerfaglige professionshøjskoler i 2007, som skal samle de mellemlange videregående uddannelser på færre institutioner med fagligt stærke og moderne uddannelsesmiljøer (NRP, 2007:17)

- iværksættes i 2007 en proces med henblik på, at der på udvalgte kandidatuddannelser udbydes en række eliteforløb fra 1. september 2008. De udvalgte kandidatuddannelser tilgodeses med et ekstra elitetaxameter. (NRP, 2008:10)

- studievejledningen på de lange videregående uddannelser styrkes. Som led i den styrkede studievejledning er universiteterne pr. 1. februar 2008 forpligtede til at følge op på frafaldstruede studerende (dvs. studerende, der er mere end et halvt år bagud på deres studium). F.eks. ved tilbud om en samtale. (NRP, 2010:25)

- indføres skærpede specifikke adgangskrav på en række universitetsuddannelser fra sommeren 2008. De nye krav er indført for at styrke fagligheden på universiteterne. (NRP, 2005: Bilag 2.4.)

- etableres med lov om erhvervsakademier for videregående uddannelser fra maj 2008 10 erhvervsakademier. Erhvervsakademierne skal udbyde erhvervsakademiuddannelser og efter- og videreuddannelser i deres geografiske dækningsområder. Herudover skal akademierne udvikle nye uddannelser og fungere som videnscentre. (NRP, 2008:10)

- tilvejebringes en reform af erhvervsakademiuddannelserne med implementering af Lov om erhvervsakademiuddannelser og professionsbacheloruddannelser 1. august 2009. Formålet med reformen er at øge uddannelsernes fleksibilitet og yderligere målrette uddannelserne mod arbejdsmarkedets behov, hvorfor der bl.a. er indført obligatorisk praktik i alle erhvervsakademiuddannelser. (NRP, 2008:10)

- indføres en ny taxameterbonusmodel på universitetsområdet, som betyder, at der fra 2009 fordeles ca. 500 millioner kr. årligt mellem universiteterne. Fordelingskriteriet er gennemførelses hastighed. Det betyder, at universiteterne får bonus for de bachelorer, der fuldfører inden for normeret tid plus ét år, samt bonus for de kandidater, der fuldfører inden for normeret tid. (NRP, 2009:10)

- lanceres i foråret 2009 en fælles kampagne af Undervisningsministeriet og Videnskabsministeriet, hvor 43.000 personlige breve sendes til unge med en adgangsgivende eksamen, som endnu ikke har påbegyndt eller fuldført en videregående uddannelse. Formålet er at øge søgningen til de videregående uddannelser. (NRP, 2009:10)

Med relevans for hele uddannelsesområdet:

- oprettes i 1999 et evalueringsinstitut, som skal foretage evalueringer på tværs af alle uddannelsessystemets niveauer. Instituttets primære formål er at bidrage til udvikling og sikring af kvaliteten i alle uddannelser, herunder kontrol med hvor godt uddannelsessystemet lever op til sine målsætninger. (NAP, 1999:30)

- tilsluttes i 2002 alle de danske uddannelsesinstitutioner, som ønsker det, til Sektornet. Med Sektornet har uddannelsesinstitutionerne adgang til internet samt til en lang række øvrige værktøjer til kvalitetsudvikling af undervisningen og systematisk udvikling af en IT-strategi. (NAP, 2002:32-33)

- vedtages i 2003 en lov, hvorefter erhvervsvejledning til unge gøres mere sammenhængende og uafhængig af sektor- og institutionsinteresser. Loven indebærer betydelige omlægninger af vejledningssystemet herunder samling af opgaverne i forhold til henholdsvis folkeskolen og ungdomsuddannelserne og de videregående uddannelser. (NAP, 2004:32)

Bilag 2 – Se vedhæftet PDF-fil.

Bilag 3. Uddannelsespolitiske tiltag Spanien 1998-2010

Inkluderet i Spaniens nationale handlingsplaner og nationale reformprogrammer 1998-2011

I grund- og mellemskolen:

- ændres pensum og læringsstandarder for mellemskolen (op til 16 år) i december 2000 med *Real Decreto 3473/2000*, så de er bedre i overensstemmelse med de færdigheder, der kræves i det moderne videnssamfund, og eleverne udstyres med de rette forudsætninger for at deltage i livslang læring. (NAP, 2001:18)
- forbedres uddannelses- og erhvervsvejledningen i alle mellemskoler i 2001 ved at øge antallet af medarbejdere med vejledningskompetencer. (NAP, 2002:31)
- vedtages i maj 2006 *Ley Orgánica de Educación* (LOE), som skal øge antallet af unge, der bliver i skolesystemet efter at have gennemført den obligatoriske skolegang. Basispensum i grund- og mellemskolen udvikles med *Real Decreto 1513/2006* og *Real Decreto 1631/2006*, hvor især undervisning i kommunikationsteknologier og sprog styrkes. Således påbegyndes engelskundervisningen nu, når eleverne er seks år gamle, og fra de er ti, skal de i tilgift lære et andet fremmedsprog. Desuden øges de finansielle midler til specialundervisning og til undervisning af lærere. (NRP, 2006:16-17)
- introduceres *Plan de Refuerzo, Orientación y Apoyo* (PROA) på baggrund af LOE fra skoleåret 07/08. Målet er at adressere særlige behov hos studerende i mellemskolen, som grundet deres sociale baggrund har uddannelsesmæssige problemer. (NRP, 2011:31)
- underskrives i november 2008 en aftale mellem de selvstyrede regioner og centralregeringen om at reducere antallet af unge, der forlader uddannelsessystemet for tidligt med 50 procent. Planen kombinerer tiltag rettet mod studerende og deres familier, skolerne, lærerne og især de sociale grupper, hvor en stor andel forlader skolesystemet tidligt. Bl.a. øges antallet af pladser indenfor PQPI, PROA styrkes og der stilles vejledning til rådighed for unge, som har forladt skolen tidligt. (NRP, 2009:15)
- oprettes i 2009 en komité bestående af *Ministerio de Educación* og repræsentanter fra de spanske regioner, som skal vurdere de tiltag, der gøres for at forhindre, at unge forlader skolesystemet for tidligt. Samt fremsætte nye ideer og forbedringsforslag. (NRP, 2009:15)
- opstartes i skoleåret 09/10 projekt *Escuela 2.0*, som sigter mod at digitalisere klasselokaler og undervisningsmetoder. Programmet rettes i første omgang mod elever i 5. klasse og skal siden udvides til andre årgange i mellemskolen. (NRP, 2009:17-18)
- præsenteres i juni 2010 *Plan de acción 2010-2011*, som styrker de allerede eksisterende tiltag for

at forhindre for tidligt skolefrafald ved bl.a. at udvide PROA til at dække 3. og 4. år af grundskolen samt alle offentlige skoler. Den indeholder også et tilbud om flere ressourcer til skoler, der gør en særlig stor indsats for at forbedre elevernes resultater. (NRP, 2011:32)

På Bachillerato (gymnasiet):

- tilpasses pensum og læringsstandarder med *Real Decreto 3474/2000* af 29. dec. 2000, så de er i bedre overensstemmelse med de færdigheder, der kræves i videnssamfundet. (2001:7)
- øges fleksibiliteten med vedtagelsen af LOE i 2006, hvilket i højere grad gør det muligt for de studerende at sammensætte deres uddannelse ud fra individuelle interesser og fremtidige ønsker. (NRP, 2006:Bilag 1)

På området for erhvervsuddannelser:

- vedtages i marts 1998 et nationalt program for erhvervsuddannelse, som bl.a. har til formål at: 1.) integrere de eksisterende tre erhvervsfaglige uddannelsessystemer (erhvervsuddannelse, erhvervsuddannelse for arbejdsløse og erhvervsfaglig efteruddannelse) i ét system. I den sammenhæng oprettes med *Real Decreto 375/1999 Instituto Nacional de Cualificaciones*, som har til opgave at udforme et nationalt system af standarder for akkreditering af erhvervsfaglige kvalifikationer. 2.) Ruste unge til indtræden på arbejdsmarkedet gennem et øget samarbejde mellem arbejdsgivere og skoler. Samtidig introduceres en ny version af den såkaldte uddannelseskontrakt, hvor 16 til 21-årige kan tage en uddannelse gennem ansættelse i en virksomhed. Ændringen betyder, at minimum 15 procent af den unges arbejdsdag nu skal være dedikeret til teoretisk undervisning, ligesom den unge kan få økonomisk kompensation under f.eks. sygdom. Arbejdsgivere opmuntres til at gøre brug af denne type kontrakt til gengæld for skattefordele og reduktioner i deres bidrag til de sociale forsikringer. 3.) Udvikle en fælles karrierevejledning for alle erhvervsuddannelser. (NAP, 1998:16-19)
- indgås i 2000 en aftale mellem regeringen og Det spanske Handelskammer om at studerende på erhvervsuddannelser mod slutningen af deres studier skal i praktik i en virksomhed mellem 150 og 400 timer. Handelskammeret udbyder 150.000 praktikpladser i 2000. (NAP, 2001:18)
- vedtages i juni 2002 *Le Orgánica 5/2002* om erhvervsuddannelse og kvalifikationer. Loven skal integrere de tre underkategorier (se ovenfor), som erhvervsuddannelsessystemet udgøres af, til ét kompatibelt og sammenhængende system direkte relateret til arbejdsmarkedet. Samt etablere et nationalt system af standarder for erhvervsfaglige kvalifikationer med et register over erhvervsuddannelser. Øvrige formål er: anerkendelse af forskellige måder at tilegne sig erhvervsfaglige kvalifikationer på, inklusiv jobberfaring og uformelle praktikophold og etablering af

mekanismer der garanterer samarbejde mellem virksomheder og skoler for at undgå mismatch mellem de unge jobsøgerees evner og efterspørgslen på arbejdsmarkedet. Desuden at tilpasse de erhvervsfaglige uddannelser til grupper med særlige behov samt sikre de studerende grundlæggende færdigheder. (NAP, 2002:12-13 & NAP, 2003:20)

- oprettes i juli 2003 med *Real Decreto 942/2003* to nye erhvervsfaglige titler. *Técnico* for de der har taget en erhvervsfaglig uddannelse på mellemniveau, og *Técnico Superior* for de der har taget en erhvervsuddannelse på højere niveau. *Real Decreto 942/2003* specificerer desuden proceduren for anerkendelse og akkreditering af erhvervsfaglige kvalifikationer, som er opnået ved ikke-formel læring. (NAP, 2003:21)

- specificeres med *Real Decreto 1558/2005* i 2005 de krav, som de såkaldte integrerede centre for erhvervsfaglige uddannelse, som er oprettet med *Le Orgánica 5/2002*, skal leve op til. (NRP, 2008: bilag 1)

- udfærdiges i 2008 en langsigtet plan for at booste de erhvervsfaglige uddannelser. Det skal gøres mere attraktivt for de 19-25-årige at tage en erhvervsfaglig uddannelse ved bl.a. at skabe gode betingelser for livslang læring og mobilitet. Et andet af hovedinitiativerne i planen er udviklingen af et netværk af nationale referencecentre, som skal stå for at undervise lærere og introducere nye undervisningsmetoder. Målet er, at der på sigt skal være et nationalt referencecenter for hvert fagområde. Der oprettes ligeledes en online-plattform for uddannelse, som i skoleåret 09/10 inkluderer 35 træningsforløb. (NRP, 2009:15-16)

- reguleres oprettelsen af nationale referencecentre som led i ovennævnte plan med *Real Decreto 229/2008* i februar 2008. (NRP, 2009:16)

- etableres med *Real Decreto 1224/2009* af 17. juli 2009 en fælles procedure for validering og akkreditering af kompetencer, som er opnået gennem erhvervserfaring og ikke-formel uddannelse. (NRP, 2009: bilag 1)

På universitetsområdet:

- vedtages the *Ley Orgánica de Universidades 6/2001* (LOU) i 2001. Loven har til formål at øge kvaliteten af universitetssystemet ved at etablere et mere åbent, konkurrencepræget og gennemsigtigt system for ansættelse af professorer samt gøre ledelsen af universiteterne mere fleksibel og effektiv. Med loven introduceres også metoder til måling af universitetsuddannelsernes kvalitet, som skal videreudvikles af et nationalt evaluerings- og akkrediteringsråd. Som en del af LOU indgår desuden, at de spanske kandidatuddannelser skal struktureres i overensstemmelse med bestemmelserne under den såkaldte Bologna-proces, hvor målet er at skabe et sammenhængende, kompatibelt og attraktivt europæisk område for videregående uddannelse (EHEA). Og at

universiteterne vil modtage økonomisk støtte til implementeringen af EHEA. (NAP, 2002:17) Selve strukturen fastlægges i 2005 med vedtagelsen af *Real Decreto 55/2005*, *Real Decreto 56/2005* og *Real Decreto 1509/2005*. (NRP, 2007:Bilag 1)

- oprettes *La Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación* (ANECA) i 2003, der bl.a. har til opgave at sikre, at de spanske universitetsuddannelser lever op til kravene i EHEA. (NAP, 2004:29)

- vedtages i april 2007 en reform af LOU, som skal øge kvaliteten af universitetssystemet for at sikre, at universitetsuddannelserne i Spanien tiltrækker de bedste studerende og professorer.

Undervisning og forskning skal forbedres, og processen for ansættelse af undervisere skal være smidig og gennemsigtig. Universiteterne skal have større frihed til selv at vælge ledelse, ansætte undervisere og sammensætte pensum. ANECA får en styrket rolle i evalueringen af universiteterne.

Undervisere og forskere ved universiteterne får desuden mulighed for at tage orlov i op til fem år for at tage forskningsrelateret arbejde i den private sektor. Det skal styrke vidensdelingen mellem universiteterne og det private erhvervsliv. (NRP, 2007:21)

- lanceres i 2007 et nyt program, som stiller rentefri lån til rådighed for kandidatstuderende. (NRP, 2007:23)

- vedtages i januar 2009 *Estrategia universidad 2015*, der har som mål, at mindst fem spanske universiteter i 2015 skal være blandt de bedste i Europa, og at universitetssystemet som helhed skal forbedres. Som en del af strategien implementeres programmet *Campus de Excelencia Internacional*. Programmet skal skabe øget international opmærksomhed omkring vidensbaseret innovation på universiteterne, ved at der ydes støtte til universiteter, som i fællesskab med andre universiteter udstikker en fælles strategi for at skabe et akademisk, videnskabeligt og innovativt miljø. (NRP, 2011:34)

Med relevans for hele uddannelsesområdet:

- udvides de såkaldte *Programas de Garantía Social*, som er programmer målrettet unge i alderen 16-21 år, der har gennemført det obligatoriske 10-årige skoleforløb men ikke bestået det. De unge deltager i forskellige typer af særlige forløb, der skal ruste dem til at tage en erhvervsuddannelse eller at komme ind på arbejdsmarkedet. (NAP, 1998:20)

- vedtages INFO XX1 (initiativ til udvikling af informationssamfundet) i december 1999. Initiativet har syv fokusområder, hvoraf det ene er uddannelsesområdet. Målet er, at alle skoler skal have internetadgang. Samtidig skal antallet af studerende pr. computer reduceres og antallet af lærere, der anvender IT i klasseværelserne, øges. (NAP, 2001:19 & NAP, 2002:36)

- vedtages i december 2002 *Le Orgánica Calidad de la Educación* (LOCE), som udgør en ramme

for etablering af foranstaltninger, der skal sikre åben, gratis og tilstrækkelig adgang til livslang læring, samt forøge antallet af unge, der vælger teknologi, videnskab og sprog som karrierevej. Det gøres desuden muligt for alle borgere, der blot har gennemført den obligatoriske grund- og mellemskole, at forsætte på Bachillerato eller på en erhvervsfaglig uddannelse. (NAP, 2003:20)

- lanceres i 2005 den såkaldte *Plan Avanza*, som med underprogrammet ”Internet i klasseværelset” skal udstyre over 20.000 skoler med IT-udstyr og internetopkobling. Herunder IT-udstyr og IT-support tilpasset handicappede studerende samt konsulent-service og undervisning i IT for undervisere. (NRP, 2005:84 & NRP, 2006:21)

- implementeres *els programes de qualificació professional inicial* (PQPI) i skoleåret 08/09. Programmerne gør det muligt for unge over 16 år, der ikke har færdiggjort den obligatoriske mellemskole, at tage en erhvervsfaglig uddannelse. Som supplement til PQPI indføres en ny type studielegat tiltænkt som støtte til køb af uddannelsesmaterialer. (NRP, 2008:34)

- implementeres i perioden 2007-2010 programmet *Inglés para Jóvenes* for de 18-35-årige med et budget på 95 millioner euro, hvoraf 85 millioner skal gå til legater til studerende, som rejser til udlandet og studerer engelsk. De sidste 10 millioner euro bruges til at øge antallet af officielle sprogskoler og styrke undervisningen. (NRP, 2006:17)

- samles i 2009 alle centralregeringens beføjelser på uddannelsesområdet under det nyoprettede *Ministerio de Educación*. (NRP, 2011:14)