

Gensidig læring på beskæftigelsesområdet i EU. Hvordan? Hvor meget?

Af Peter Nedergaard, International Center for Business and Politics,
Copenhagen Business School

1. Indledning

Gensidig læring mellem medlemslandene er hele formålet med beskæftigelsesstrategien i Den Europæiske Union. De to vigtigste spørgsmål i den forbindelse er, *hvordan* læring finder sted, *hvor meget* læring der finder sted. Jeg argumenterer i den forbindelse for, at de hidtidige analyser af effekterne af den europæiske beskæftigelsesstrategi enten har været bestemte af afsenderens interesser eller har set bort fra, hvordan gensidig læring mellem lande finder sted.

Jeg opstiller i artiklen en model for læringspotentialet i et samarbejde baseret på arbejdet i komiteer som i forbindelse med den europæiske beskæftigelsesstrategi. Endelig kommer jeg på den baggrund med anbefalinger om, hvordan læringsomfanget i den europæiske beskæftigelsesstrategi kan øges i forhold til situationen i dag, hvor læringsomfanget på den anden side sandsynligvis ofte er undervurderet.

Den europæiske beskæftigelsesstrategi har rødder i Essen i 1994 samt i den såkaldte Luxembourg-proces, der blev vedtaget på Det Europæiske Råds møde i Luxembourg i 1997. Luxembourg-processen blev introduceret med Amsterdam-traktaten og var inspireret af Maastricht-traktatens idé om makroøkonomisk koordination mellem landene.

Formålet med den europæiske beskæftigelsesstrategi er med det portugisiske formandskabs ord i konklusionerne af Det Europæiske Råds møde i 2000 »*gensidig læring*«. ¹ Metoden kaldes den åbne koordinationsmetode og bygger på, at medlemslandene lærer af hinandens »best practices« ved hjælp af erfaringsudveksling på baggrund af benchmarking-indikatorer, som landene fastlægger i fællesskab. Med andre ord bliver forståelsen af de dynamikker, der driver gensidig læring essentiel. Desværre er det ikke så lige til at analysere læringsprocesserne i den europæiske beskæftigelsesstrategi på grund af bl.a. beskæftigelsesstrategiens relativt nye karakter, dens organisatoriske kompleksitet og de metodiske vanskeligheder med hensyn til at vurdere læringseffekter i en iterativ politisk beslutningstagningsproces uden formelt bindende sanktioner (Zeitlin, 2004). Som resultat har meget af forskningen i den europæiske beskæftigelsesstrategi lidt af et »metodologisk underskud« ² og en »under-teoretisering.« Formålet med artiklen er derfor at skitsere en teoretisk tilgang til at analysere læringsprocesser i beskæftigelsesstrategien og en tilknyttet anvendelig metode.

Artiklen vil på baggrund af et overblik over læringsbegrebet i den nyere statskundskabs-litteratur søge at fremsætte en teoretisk baseret model for gensidig læring med tilhørende

hypoteser (afsnit 2), som de nuværende erfaringer med gensidig læring i den europæiske beskæftigelsesstrategi kan vurderes ud fra (afsnit 3). På den baggrund bliver der fremsat en række praktiske anbefalinger for at fremme gensidig læring (afsnit 4).

2. Hvad er læring?

Selv om der i de senere år har været voksende interesse for policy-overførselsprocesserne i statskundskabslitteraturen (fx Sabatier & Jenkins-Smith, 1999; Dolowitz & March, 2000) er der stadig manglende opmærksomhed på de tilgange, man kunne eller burde anvende for at forklare policy-overførselsprocesserne. Nogle gange bliver læringsprocesserne stort set taget for givet som en del af de forudsatte deliberative processer, men både forståelsen og vurderingen af læringsprocesserne afhænger meget af det anvendte begrebsapparat.

Traditionelt har læringsanalyser været domineret af tilgange funderet i forskellige psykologiske, pædagogiske og filosofiske teorier, der enten har forstået læringen som en intern mental og endogen proces eller som en eksogen proces (Gergen, 2001: 118). Begge tilgange placerer læringen i enkeltindividet og kan derfor hævdes at afspejle en dominerende individorienteret menneskeopfattelse.

I de senere år har der imidlertid været en kraftig vækst i litteratur om gensidig læring indenfor international politik. Som flere forskere har påpeget (fx Levy, 1994 og Flockhart, 2004) er feltet imidlertid et minefelt af begrebslige og metodiske problemer, da læringen er svær at definere, isolere, måle og operationalisere empirisk. I statskundskabslitteraturen har der derfor været en naturlig tendens til at overtage de dominerende tilgange til læring, som har været anvendt inden for andre fagområder.

Oprindeligt har mange internationale politikforskere anvendt en læringstilgang, der mu-

ligvis kan karakteriseres som en naiv individualistisk læringsopfattelse, fx eksemplificeret ved Joseph Nyes udsagn (1987: 379): »*The extent and accuracy of learning depends upon the strength of the prior beliefs and the quantity and quality of new information.*« Efterfølgende har opfattelsen bevæget sig i en mindre individualistisk retning, da allerede Ernst B. Haas (1990: 23) definerer læring som følger: »*By »learning« I mean the process by which consensual knowledge is used to specify causal relationships in new ways so that the result affects the content of public policy.*« Han tilføjer (1990: 24) at »*learning implies the sharing of larger meanings among those who learn.*« Dermed bliver »*consensual knowledge*« grundstenen i Ernst B. Haas' læringsbegreb, og han bryder således med den rent individualistiske tilgang ved at tilføje begrebet »*sharing of larger meanings*«.

Peter Haas' berømte artikel om epistemiske fællesskaber kan fra et læringsperspektiv læses i forlængelse af Ernst B. Haas' bog. Peter Haas argumenterer for, at epistemiske fællesskaber er de afgørende kanaler, hvorigennem ideer cirkulerer, og han definerer dem som »*network[s] of professionals with recognized expertise and competence in a particular domain and an authoritative claim to policy-relevant knowledge within that domain or issue-area*« (1992: 3). Peter Haas erkender dermed, at læringen finder sted i fællesskaber og netværk frem for rent individuelt, men han er mindre eksplicit med hensyn til læringsmediet.

Jeffrey T. Checkel (1999) bruger et konstruktivistisk begrebsapparat til at analysere gensidig læring. Han definerer gensidig læring³ som »*a process whereby actors, through interaction with broader institutional contexts (norms and discursive structures), acquire new interests and preferences.*« Checkel er dermed mere eksplicit med hensyn til læringens medier, dvs. »*norms*« og »*discursive*

structures«, hvor normer er delte kollektive forståelser, som regulerer aktørernes adfærd. Fra et analysestrategisk perspektiv er begge begreber for diffuse til at være ret meget værd som uafhængige variable.

Trine Flockhart (2004) bygger på Checkel i hendes analyse af gensidig læring i NATO's parlamentariske forsamling. Flockhart definerer gensidig læring⁴ som »*change of beliefs at the individual level, either in relation to values, norms, procedures or new routines.*« Hun hævder også, at læringen kan forekomme, selv om den ikke afspejler sig i faktisk adfærd, dvs., at der kan være tale om passiv læring. Dermed bliver det i hendes optik svært at afgøre, om læring faktisk har fundet sted, da læring kan finde sted uden at resultere i en ændret politik, og den førte politik kan ændre sig, uden at det skyldes læring. Det er imidlertid et symptom på, at hun fortsat anvender den distinktion mellem sprog og læring, som stammer fra den konventionelle socialpsykologis opfattelse af læring som funderet i mentale processer.

3. En socialkonstruktivistisk læringsmodel

Denne artikel vil søge at komme udover distinktionen mellem sprog og læring ved at anvende en socialkonstruktivistisk tilgang til læring, der ligger i forlængelse af socialkonstruktivismens øgede anvendelse indenfor politologien. Socialkonstruktivismen har også været grundlag for læringsanalyser inden for andre discipliner, fx har socialpsykologer som Gergen (1998, 2001)⁵ og Shotter (1995) bidraget til en klarere socialkonstruktivistisk forståelse af læring.

Den socialkonstruktivistiske læringstilgang udspringer af den angelsaksiske sprogfilosofi, som Ludwig Wittgenstein grundlagde. Wittgenstein (1953) foreslog, at sproget ikke får mening på grundlag af en mental eller subjektiv proces, men skyldes dets praktiske brug (i såkaldte »sprogspil«). Fra et socialkonstruktivistisk perspektiv er viden derfor

en sociokulturel proces hvor læring opstår gennem kommunikative processer mellem mennesker i modsætning til i konventionelle tilgange, som fokuserer på kognitive karakteristika. Læring opstår ved at sætte ord i én relation i relation til andre ord, således at de opnår en ny forståelseskontekst (Norval, 2004). Det vil sige, at læring ikke skyldes kognitive tilegnelser eller akkumulering af fakta, men netop skift i sprogbrugen, der medfører nye måder at tale om fænomener på.

Den socialkonstruktivistiske konceptualisering af læring ser med andre ord læring som det, der sker, når folk i samspil med hinanden tilskriver verden mening som social virkelighed gennem begreber (Wittgenstein 1953: § 169). I modsætning til den traditionelle konceptualisering, der ser læring som analog med at fylde vand i en spand, opfatter konstruktivismen således ikke nødvendigvis læring som en kumulativ proces.

Læring implicerer imidlertid ofte også magtkampe, hvor magt forstås i et relationelt perspektiv som magtrelationer, der bunder i evnen til at definere begreber i de forskellige praktikker, dvs. evnen til at etablere et epistemisk fællesskab i Peter Haas' forstand og dermed definere en given situation. Den dominerende argumentationslogik i EU's beskæftigelsespolitik er derfor defineret af den dominerende koalition af aktører, og andre aktører er nødsaget til at bruge de dominerende begreber, hvis de vil gøre sig forståelige og accepterede.

Selv om læringen er indlejret i konkrete praktikker, rækker den imidlertid ud over disse praktikker, når individer vælger et nyt handlemønster. Det sker gennem såkaldte »*trajectories of participation*« (Lave, 1999), der betegner en aktørs bevægelse fra et praktikområde til et andet. Dette betyder, at læring ifølge den socialkonstruktivistiske opfattelse sker ved, at en sprogbrug anvendt på

ét felt anvendes på et andet felt, fordi aktører bekendt med det første felt indgår i praktisk samarbejde med aktører fra det andet felt. Som nævnt bliver læring fra et socialkonstruktivistisk perspektiv derfor til et »*shift in our language-constituted relation with others*« (Gergen, 2001: 135). Når vi lærer, udvikler vi nye begreber i samspil med andre om fx succesfulde erfaringer med beskæftigelsespolitikken andre steder, som man kan bruge i sit eget land. Da magtrelationer er en integreret del af læringen, fungerer læringsprocesser imidlertid ofte bedre, når begreber og argumentative logikker baseres på ekspertviden frem for eksternt politisk pres.

Samtidig bør man være opmærksom på, at forandringer i sprogkonstituerede sociale relationer også kan skyldes »strategic social construction« (Flockhart, 2004), hvor forandringen ikke skyldes læring, men proformaændringer i det anvendte sprog. Det er en metodisk svaghed i den socialkonstruktivistiske læringstilgang, som må tages i betragtning i de konkrete analyser. Det er imidlertid ikke en svaghed, der undergraver den socialkonstruktivistiske tilgang.⁶ Dette skyldes for det første, at selv strategiske sociale konstruktioner må bruges kontinuerligt. Konsekvensen er, at hvis begreberne ikke skulle være udtryk for læring, ville det forudsætte en næsten skizofren personlig personlighed, idet læring ikke bare er sprogforandringer, men også forandringer i sprog-konstituerede relationer til andre. Dernæst er der spørgsmålet om, hvorvidt policy-overførsel faktisk finder sted, idet ændringer i det epistemiske fællesskabs begreber ikke i sig selv er en garanti for en ændret politik blandt de deltagende lande. Det skyldes imidlertid ikke nødvendigvis strategiske sociale konstruktioner, men at den læring, som har fundet sted, ikke effektivt overføres gennem de nødvendige »*trajectories of participation*«.

Hvis den socialkonstruktivistiske læringsdefinition accepteres, kan der opregnes en ræk-

ke faktorer, som påvirker potentialet for policy-læring i komitéer: En første basal forudsætning er, at folk har kontakt med hinanden, og at møderne, hvori læringen foregår, har en hyppighed, som gør vedvarende kontakt mulig. Derfor er en indikator for læring i forbindelse med den europæiske beskæftigelsesstrategi, at de deltagende personer mødes jævnligt.

Endvidere kan de faktorer, som påvirker læring i komitéer forstået som sprogkonstituerede forandringer, analytisk betragtes ud fra to dimensioner: Eksterne og interne processer i forhold til de komitéer, hvori læringen ofte foregår. *Eksterne processer* kan i den forbindelse skabe vilkår, der fremmer enten en harmonisering eller en fragmentering af begrebsanvendelsen,⁷ hvorved læringen enten understøttes eller begrænses: Hvis det eksterne miljø begrænser det »begrebslige råderum« ved fx at fastsætte snævre politiske mandater, har komitémedlemmerne ikke mulighed for at ændre deres positioner på baggrund af professionel viden og nye begreber, hvilket betyder, at læringen hæmmes. Omvendt kan et større »begrebsligt råderum« fremme læringen. Som indikator for råderummet kan man i forbindelse med den europæiske beskæftigelsesstrategi anvende embedsmændenes bundethed af politiske mandater.

En anden ekstern faktor, som kan fremme læringen, er en høj grad af usikkerhed om, hvad der er rigtigt og forkert inden for det felt, som udgør komiteens arbejde (Mintzberg, 1979). Hvis graden af usikkerhed er høj, har deltagerne mindre tiltro til de sædvanlige løsninger på deres hjemlige politiske problemer, og de er derfor mere lydhøre overfor nye løsninger (Simon, 1945). Et succesfuldt læringsforum forudsætter med andre ord, at koalitionerne i forummet ser en fortsættelse af status quo som uacceptabelt. En indikator for usikkerhed kan være en såkaldt policy-failure, hvilket med hensyn til

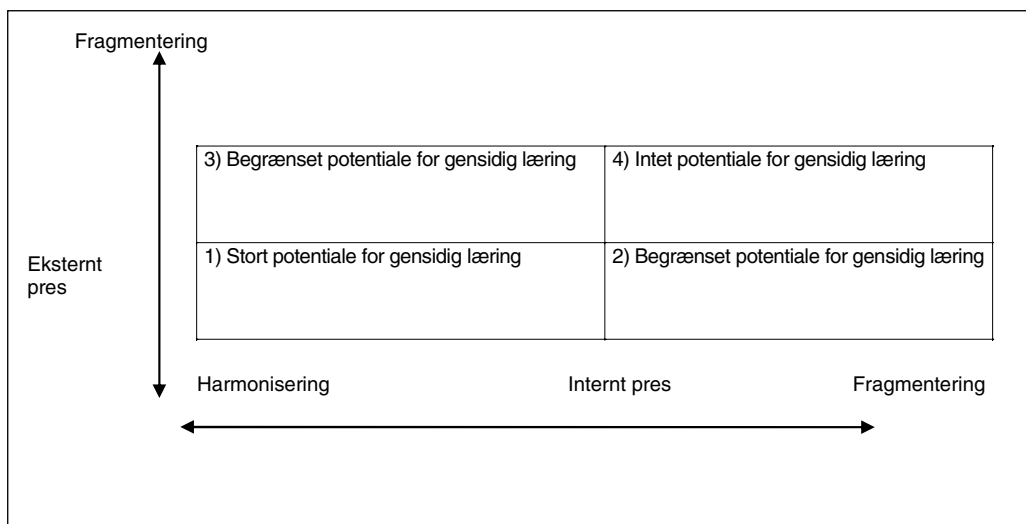
den europæiske beskæftigelsesstrategi kan være en høj arbejdsløshed. En høj arbejdsløshed kan således forventes at fremme læring, da aktørerne leder efter nye løsninger på de problemer, som de mener at stå overfor.

Der er imidlertid også en række *interne processer*, som enten kan fremme eller hæmme læringen. Et succesfuldt læringsforum er ét, hvor tidligere uenige fagfolk bliver enige om et teknisk eller politisk spørgsmål, og hvor alle involverede koalitioner accepterer den nye konsensus (Sabatier & Jenkins-Smith, 1999). Det forudsætter selvfølgelig, at enigheden er opnået ved åben diskussion baseret på teknisk viden og ikke på grundlag af strategiske forhandlinger, men i de fleste tilfælde er der i denne forbindelse tale om et gradspørsmål. Endvidere er læring mere sandsynlig, når det drejer sig om tekniske eller empiriske spørgsmål, end når det vedrører dybere normative overbevisninger (Sabatier & Jenkins-Smith, 1999). En indikator for opnåelsen af enighed og dermed læring i en komite kan være villigheden til at blive enige om en fælles holdning.

En anden potentiel læringsfremmende faktor er tilstedeværelsen af en autoritativ »overtaler« eller såkaldt »policy broker«, som af alle medlemmer af komiteen anses for at være relativt neutral (Sabatier & Jenkins-Smith, 1999: 150). Autoritet baseret på professionel og videnskabelig viden, neutralitet og en alment accepteret begrebsanvendelse støtter læringsprocesserne, idet deltagerne er mere villige til at lytte til argumenter fra en sådan aktør. En indikator for et medlems autoritet, kan være den udstrækning, hvormed de andre medlemmer anser personen for at have analytiske evner udover det normale.

Figuren nedenfor viser læring som bestemt af de eksterne og interne processer, der hver for sig kan vise sig at være den begrænsende og fremmende faktor med hensyn til læringen, hvor »fragmentering« eller »harmonisering« henviser til udviklingen af fælles accepterede begreber til beskrivelse af den sociale verden, som er komiteens arbejdsfelt.

Figur. Model for læringspotentiale



Samlet set kan der fremsættes fem hypoteser om læringsprocesserne i den europæiske beskæftigelsesstrategi på basis af modellen:

- H1) Læring er mere sandsynlig, når deltagerne mødes ofte.
- H2) Læring er mere sandsynlig, hvis deltagerne ikke direkte er udsat for politisk pres.
- H3) Læring er mere sandsynlig, hvis der er stor forskel mellem landenes præstationer (fx vedr. arbejdsløshed).
- H4) Læring er mere sandsynlig i en gruppe, når deltagerne er villige til at nå frem til en fælles holdning.
- H5) Læring er mere sandsynlig, når der findes personer i gruppen med stor autoritet på området, som kan overtale de andre.

Artiklen tester disse fem hypoteser på baggrund af kvantitative og kvalitative data indsamlet i Nedergaard (2005a, 2005b), hvoraf den første artikel underbygger konklusionerne med kvantitative tests.

4. Læring i den europæiske beskæftigelsesstrategi

Den europæiske beskæftigelsesstrategi har følgende elementer: Retningslinjer, indikatorer, nationale handlingsplaner, evaluering og løbende peer reviews. I slutningen af »den europæiske beskæftigelsesstrategiåret« undersøger Kommissionen og Ministerrådet, hvilke problemer, der stadig er uløste, og man udsender derefter anbefalinger. Det er Beskæftigelseskomiteen (forkortes EMCO), som er hjørnesteinen i den europæiske beskæftigelsesstrategi, og det er heri alle dens elementer bliver diskuteret:

H1) Læring er mere sandsynlig, når deltagerne mødes ofte:

EMCO mødes normalt i Bruxelles fire gange om året for en dag af gangen. Derudover mødes komiteen to gange om året i formandskabslandet. Ifølge Sabatier & Jenkins-Smith

(1999: 146) bør et succesfuldt læringsforum mødes mindst ca. et halvt dusin gange om året, hvilket skulle betyde, at den første betingelse for at læring kan finde sted i forbindelse med den europæiske beskæftigelsesstrategi er opfyldt.

H2) Læring er mere sandsynlig, hvis deltagerne ikke direkte er udsat for politisk pres: Møderne i EMCO er tæt forbundet med forberedelsen af møderne i Ministerrådet, og EMCO's dagsorden handler oftest om diskussionsemnerne på det næste Ministerrådsmøde. Diskussionerne i EMCO minder ofte om et politisk hundeslagsmål, hvor der kæmpes om hvert ord og sætning i anbefalingerne, som sendes videre til Ministerrådet på baggrund af rapporterne fra Kommissionen. For hvert punkt på dagordenen i Ministerrådet, der vedrører beskæftigelsespolitikken under den åbne koordinationsmetode, udfærdiger EMCO et notat om dets holdning til spørgsmålet. Det er en holdning, som ikke overraskende og oftest efterfølgende bliver støttet af ministrene, idet de er blevet briefet i forvejen af netop de embedsmænd, som deltager i EMCO-møderne. Derfor er møderne også i høj grad politiserede, og embedsmændene forhandler oftest på baggrund af et »blødt mandat« (dvs., at de forhandler i ministerens »ånd«) eller et hårdt mandat (dvs., at de forhandler på baggrund af instrukser fra ministeren). De relevante dokumenter i EMCO udfærdiges af et såkaldt Support Team bestående af Kommissionsembetsmænd, der fungerer som de facto sekretariat for EMCO. Samlet kan det således med hensyn til hypotese 2 konkluderes, at miljøet i EMCO er for politiseret til at udgøre et optimalt læringsforum.

H3) Læring er mere sandsynlig, hvis der er stor forskel mellem landenes præstationer (fx vedr. arbejdsløshed):

Debatterne i EMCO er ofte en afvejning af, hvor meget fleksibilitet henholdsvis sikkerhed, der bør kendetegne arbejdsmarkedene i

EU. Debatteer domineres af to koalitioner, som vægter forholdet mellem de to begreber forskelligt. På den ene side finder man de medlemslande, der prioriterer fleksibilitet og mener, at mere fleksibilitet giver større jobskabelse, mens jobsikkerhedsreglerne bør moderniseres for at fremme incitamentene til at ansætte nye personer. Denne koalition udgøres af bl.a. Storbritannien, Holland, Danmark, Irland, de nye øst- og centraleuropæiske medlemslande og nogle gange Tyskland. Generelt har disse lande en lavere arbejdsløshed end deltagerne i den anden koalition, der bl.a. består af Frankrig, Luxembourg, Spanien, Grækenland og Belgien, og som støtter flere jobsikkerhedsregler. Som det er blevet vist i Nedergaard (2005a), er repræsentanterne i EMCO for medlemslande med en fejlslagen national beskæftigelsespolitik (dvs. høj arbejdsløshed) betydeligt mere tilbøjelige til at godtage fleksibilitetsargumentet. Det betyder, at den meste læring har været rettet mod at introducere mere fleksibilitet på arbejdsmarkedene i medlemslandene. Det kan altså konkluderes, at læring er mere sandsynlig, når gruppen har en oplevelse af policy failure i form af høj arbejdsløshed. Hypotesen er dermed bekræftet.

H4) Læring er mere sandsynlig i en gruppe, når deltagerne er villige til at nå frem til en fælles holdning:

På den ene side bliver beslutningerne i EMCO i praksis truffet med enstemmighed og afspejler en hårfin balance mellem medlemslandenes repræsentanter, som er fleksibilitets fortalere henholdsvis jobsikkerheds fortalere i beskæftigelsespolitikken.

Dette indikerer, at normerne i komiteen i en vis grad er kendetegnet af åbenhed overfor modpartens argumenter. Som nævnt ovenfor er EMCOen imidlertid meget politiseret, hvorfor de eksisterende normer underbygger villigheden til at indgå kompromisser gennem strategiske forhandlinger snarere end opnåelsen af genuin konsensus gennem di-

skussion og gode argumenter. Følgelig er den hyppige enighed i EMCO et udtryk for en stor kompromisvilje og ikke en villighed til at nå frem til en fælles holdning. Denne evne til at nå frem til kompromisser gennem strategiske forhandlinger underbygger ikke i sig selv læring. Det kan derfor konkluderes, at EMCO er karakteriseret af en villighed til at nå kompromisser, men ikke af professionelle normer om at lytte til »det gode argument« på baggrund af fælles professionelle normer. Den ofte opnåede enighed i EMCO er altså ikke udtryk for læring.

H5) Læring er mere sandsynlig, når der findes personer i gruppen med stor autoritet på området, som kan overtale de andre:

Kommissionen deltager direkte i EMCO-møderne,⁸ hvor den spiller en *situationsdefinerende* rolle, selv om formandskabet indehaves af en valgt repræsentant fra et af medlemslandene. Normalt præsenterer Kommissionens repræsentant⁹ sit syn på dagsordenens emner som den første taler, hvilket betyder, at debatterne oftest tager udgangspunkt i Kommissionens oplæg. Selv om Kommissionen spiller en situationsdefinerende rolle, har den imidlertid ikke status af at være en aktør med faglig autoritet eller en neutral mægler, men bliver tværtimod set som en politisk aktør på linje med resten. Kommissionen spiller samtidig også en afgørende rolle ved organiseringen af de peer reviews, som EMCO beslutter sig for at gennemføre. Et peer review fungerer som et seminar, hvor et lands politikker gennemgås af to til tre andre medlemslande. På det beskæftigelsespolitiske område drejer det sig fx om effektiviteten af den offentlige indsats, aktiveringspolitikken, integrationen på arbejdsmarkedet, ligestillingen osv. Normalt er medlemmer, der deltager i møderne i EMCO, også involveret i udførelsen af peer reviewene.

På trods af Kommissionens stærke position, kan repræsentanter for medlemslande med en succesfuld beskæftigelsespolitik imidlertid

ofte i et vist omfang agere som autoritative EMCO-medlemmer i diskussionerne i komiteen. Graden af succes på hjemmefronten hænger i den forbindelse tydeligvis sammen med medlemslandets repræsentants autoritet i EMCO. Samtidig er der under alle omstændigheder grænser for, hvor meget, det er muligt at gå imod den dominerende argumentationslogik i komiteen, som Kommissionen oftest definerer.

Konkluderende kan man således sige, at Kommissionen er den stærkeste overtaler i komiteen, men at man er uden den fornødne faglige autoritet til fuldt at udnytte læringspotentialer. Omvendt kan repræsentanter fra enkelte medlemslande med succes på beskæftigelsesområdet til en vis grad fungere som autoritative overtalere indenfor argumentationslogikkens grænser. Det rækker imidlertid ikke ved den samlede konklusion om, at der ikke er én autoritativ aktør i den europæiske beskæftigelsesstrategi, der kan drive læringsprocesserne.

Mens den nuværende beskæftigelsessituation i meget af Europa som kontekst for EMCO-møderne overordnet set fremmer læringsprocesserne, er der en række politiske faktorer (anvendelsen af mandater, de dominerende koalitioner og Kommissionens rolle), som hæmmer læringsprocesserne. I det følgende afsnit præsenteres en række anbefalinger med henblik på at fremme læringsprocesserne i EMCO.

5. Hvordan fremmes læringen i den europæiske beskæftigelsesstrategi?

Med hensyn til vurderingen af den samlede læring i den europæiske beskæftigelsesstrategi (og dermed strategiens eksistensberettigelse) er der ikke enighed mellem fagfolkene. Kommissionens egen vurdering fra 2002 er ikke overraskende positiv og konkluderer, at der i løbet af strategiens femårige levetid er sket betydelige forandringer i medlemslandenes politikker (Kommissionen, 2002). Lige-

ledes har Kerstin Jacobsson (2003) også peget på de positive effekter, idet der er opnået en form for »kognitiv konsensus« om fælles udfordringer, målsætninger og policy-tilgange. Borrás & Jacobsson (2004) har i forhold til policy-læring på et mere generelt plan argumenteret for, at udviklingen af fælles diskurser og centrale begreber har været centrale for udviklingen af nye policy-koordinationsprocesser. Omvendt er det blevet anført, at der ikke er nogen akademisk konsensus om, hvorvidt strategien virker og i så fald, hvordan den virker (Trubek & Trubek, 2003:13).

Nogle forskere baserer deres skepsis overfor den europæiske beskæftigelsesstrategi på fraværet af sanktionsmuligheder (Alesina & Perrotti, 2004), og konkluderer at hele strategien er rent spil for galleriet, hvor ingen regering tager den nationale handlingsplan seriøst, men ingen tør omvendt trække sig, da det ville give dem en skurkerolle. Ifølge den social konstruktivistiske læringsmodel er sanktionsmuligheder imidlertid hverken en nødvendig eller en tilstrækkelig forudsætning for læring. Casey & Gold (2004) konkluderer på baggrund af vurderingen af peer review'ene, at der er etableret en læringsproces, men at dets effekt har været begrænset, da peer review-programmet kun har påvirket et meget lille epistemisk fællesskab. Hertil kan det anføres, at Casey & Golds læringsbegreb bedst kan karakteriseres som naivt individualistisk, idet de ikke undersøger, hvordan viden rent faktisk overføres, men kun vurderer læringseffekterne ved at spørge de involverede, om de har lært noget.

Alt i alt ser de hidtidige analyser af læringsomfanget i forbindelse med den europæiske beskæftigelsesstrategi ud til at undervurdere omfanget af stedfunden læring. Det betyder på den anden side ikke, at læringsomfanget ikke kan øges. På baggrund af de konkrete hypoteser om læring og analysen af den i forhold til den gensidige læring i EU på be-

skæftigelsesområdet er det muligt at fremsætte en række konkrete anbefalinger for at forbedre læringsprocesserne i EMCO:

1) For det første bør EMCO have en gruppe af underkomiteer med vægt på faglighed, som rapporterer til EMCO, men som samtidig har en autonom status. Modellen er anvendt med succes på nordisk plan, og den kunne facilitere læring ifølge hypotese 2 (isolering fra politisk pres) og hypotese 4 (villighed til at opnå en fælles holdning). En fagligt orienteret undergruppe kunne også fremme læring ud fra antagelsen bag hypotese 5 (tilstedeværelsen af en autoritet på området), såfremt nogle af deltagerne har en fagligt accepteret ekspertise på området.

2) Dernæst bør EMCO have mere tid til at diskutere de nationale handlingsplaner og andre rapporter og ikke kun have en dagsorden, der er bundet op på Ministerrådsmøderne. Dermed undgår man udelukkende at have diskussioner, som er bundet op på politiske mandater af forskellig hårdhedsgrad, da deltagerne så i højere grad er isoleret fra politisk pres (jfr. hypotese 2).

3) For det tredje kan det forventes, at læringen lettest kan faciliteres på de områder indenfor beskæftigelsespolitikken, hvor forskellen mellem landenes succesrate er størst, og mindre succesfulde aktører dermed er mere modtagelige for at lære nye tiltag i lyset af den oplevede fejlslagne policy (jfr. hypotese 3). Ligeledes kan repræsentanter fra lande med succes på området lettere fungere som autoritative overtalere (jfr. hypotese 5). Derfor bør EU's beskæftigelsesstrategi fokusere på områder, hvor forskellene mellem landene, og dermed læringspotentialet, er størst, hvis læringspotentialet skal optimeres. I dag er dette ikke et kriterium, når man udvælger, hvad EU's beskæftigelsesstrategi skal indeholde.

4) Desuden bør formanden for EMCO spille en langt mere fremtrædende rolle på bekost-

ning af Kommissionen i stil med situationen i den nordiske »åbne koordination.« Da det samtidigt er sandsynligt, at formanden udpeges fra et land med succes på policy-området, kan personen dermed i højere grad end Kommissionen (som mangler fagligt funderet autoritet) fungere som autoritativ overtaler (jfr. hypotese 5).

5) Endelig bør medlemmerne af EMCO komme fra ministeriernes fagkontorer og ikke fra de internationale kontorer i departementerne, da det øger afstanden til det politiske niveau (og dermed det politiske pres, jfr. hypotese 5), og repræsentanterne i højere grad kan forventes at nå frem til en fælles holdning på baggrund af faglig viden og argumentation (jfr. hypotese 4).

6. Konklusion

Formålet med den åbne koordinations metode blev defineret som »gensidig læring« af det portugisiske formandskab på mødet i Det Europæiske Råd i Lissabon i 2000. Det er ikke mindst derfor relevant at undersøge, i hvilken grad rammerne for det praktiske arbejde med metoden kan forventes at facilitere læring. I denne artikel er der blevet argumenteret for nødvendigheden af at konceptualisere læring i konstruktivistiske termer for at kunne undersøge, hvorvidt betingelserne for gensidig læring er opfyldt. Artiklen har endvidere (på baggrund af Nedergaard 2005a og Nedergaard 2005b) analyseret rammerne omkring arbejdet med den åbne koordinationsmetode på det arbejdsmarkedspolitiske område med udgangspunkt i en række konkrete hypoteser og på den baggrund anbefalet en række reformer af rammerne for samarbejdet.

Analysen har vist, at det institutionelle set-up omkring arbejdet med den åbne koordinationsmetode i EMCO indeholder nogle forhold, der kan forventes at facilitere læring (mødefrekvens og den delvise tilstedeværelse af autoritative overtalere), men også at ram-

merne for samarbejdet med fordel kan ændres på en række områder for at sikre, at potentialet for gensidig læring maksimeres (bløde og hårde mandater, Kommissionens situationsdefinerende rolle, den kun delvise tilstedeværelse af autoritative aktører).

For at maksimere læringspotentialet er det endvidere blevet konkret foreslået:

- 1) At der oprettes en række faglige underkomiteer under EMCOen,
- 2) At EMCO gives mere tid til at diskutere de nationale handlingsplaner på møder med friere dagsordener.
- 3) At samarbejdet koncentrerer sig om de områder, hvor forskellene mellem landene er størst.
- 4) At formanden for EMCO gives en større rolle ved møderne, mens Kommissionens rolle nedtones.
- 5) At medlemmerne i EMCO i højere grad kommer fra ministeriernes fagkontorer i stedet for ministeriernes departementer.

Alle disse reformforslag er indenfor rammerne af det praktisk mulige.

Referencer

- Alesina, A. & R. Perotti (2004). The European Union: a politically incorrect view. *NBER Working Paper No. w10342*. Harvard University. Institute of Economic Research. Harvard, March 2004
- Barbier, Jean-Claude (2004). Research on «Open method of coordination» and national social policies: What sociological theories and methods? *Paper for the RC 19 international conference*, Centre d'études de l'emploi. Paris, 2-4 september 2004.
- Borrás, S. & K. Jacobsson (2004). The Open Method of Co-ordination and New Governance Patterns in the EU. *Journal of European Public Policy* 11 (2), pp. 185-208.
- Casey, B.H. & M. Gold (2004). Peer Review of the Labour Market Policies in the European Union: what can countries really learn from one another? *Working Paper*. Birbeck College/ London School of Economics/Royal Holloway University of London. London, January 2004.
- Checkel, J.T. (1999): Social construction and integration. *Journal of European Public Policy* 6 (4), pp. 545-560.
- Commission (2002). Taking Stock of Five Years of the European Employment Strategy, *COM (2002) 416 final*.
- De Deken, J.J. (2003). The Role of Benchmarking and the Open Method of Coordination in the Transformation of the European Welfare States. The Case of Old-Age Pensions and Labour Market Reform. *Paper prepared for the ESPAnet conference*. Copenhagen, 13-15 November 2003.
- Dolowitz, D.P. & Marsh, D. (2000): Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making. *Governance* 13 (1), 5-23.
- Flockhart, T. (2004): »Masters and Novices«: Socialization and Social Learning through the NATO Parliamentary Assembly. *International Relations* 18 (3), pp. 361-380.
- Gergen, K.J. (1998). Constructionism and Realism: How Are We to Go On? In I. Parker (ed.) *Social Constructionism, Discourse and Realism*, Thousand Oaks: Sage.
- Gergen, K. J. (2001). *Social Construction in Context*. London: Sage Publications.
- Haas, E.B. (1990): *When Knowledge Is Power: Three Models of Change in International Organizations*. Berkeley: University of California Press.
- Haas, P. (1992): Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination, *International Organization* 46 (1), pp. 1-37.
- Jacobsson, K.(2003): Soft Regulation and the Subtle Transformation of States: The Case of EU Employment Policy, *Paper presented at workshop: The European Union's Open Method of Coordination: Rhetoric, Reality, and the Politics of Policy Reform*. Harvard University, April 28, 2003.
- Lave, J. (1999). Læring, mesterlære, social praksis. In K. Nielsen & S. Kvale (ed.), *Mesterlære. Læring som social praksis*. Copenhagen: Hans Reitzels Forlag.
- Levy, J. (1994): Learning and Foreign Policy: Sweeping a Conceptual Minefield. *International Organization*. 48 (2), pp. 279-312.
- Nedergaard, P. (2005a): *Transnational Learning Processes: European and Nordic Experiences in the Employment Field* (forthcoming).

- Nedergaard, P. (2005b): *The Open Method of Co-ordination and the Analysis of Mutual Learning Processes of the European Employment Strategy* (forthcoming).
- Nedergaard, P. (2005c): »Mutual Learning Processes of the European Employment Strategy: Theoretical Approaches and Methodologies«, in T. Bredgaard & F. Larsen (eds.), *Employment Policy from Different Angles*, Copenhagen: DJØF Publishing.
- Nedergaard, P. (2006): *Blocking Minorities. Networks and Meaning in the Opposition Against the Proposal for a Directive on Temporary Work in the Council of Ministers of the European Union* (forthcoming in *Journal of Common Market Studies*).
- Norval, A.J. (2004) Democratic Identification: A Wittgensteinian Approach. *Working Paper from Conference on Democratic Network Governance*. University of Essex. Essex, 21-22 October 2004.
- Nye, J.S., Jr. (1987): Nuclear Learning and U.S.-Soviet Security Regimes. *International Organization* 41 (3), pp. 371-402.
- European Council (2000): Presidency conclusions, Lisbon European Council, 23-24 March 2000. *Citing electronic sources of information [WWW]* Available from: [Http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/00100-r1.en0.htm](http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/00100-r1.en0.htm) [Accessed 12/15/04]
- Sabatier, P.A. & Jenkins-Smith, H.C. (1999): The Advocacy Coalition Framework. An Assessment. In: Sabatier, P.A.: *Theories of the Policy Process*. Westview Press, Boulder.
- Shotter, J. (1995) In conversation: joint action, shared intentionality, and the ethics of conversation. *Theory and Psychology* 5, pp. 49-73.
- Simon, H. (1945): *Administrative Behavior*. New York, Free Press.
- Trubek, D.M. & L.G. Trubek (2003). Hard and Soft Law in the Construction of Social Europe: the Role of the Open Method of Coordination. *Working Paper of the Governance Project*. University of Wisconsin-Madison. Center for European Union Studies. Wisconsin Madison, December 2003.
- Zeitlin, J. (2004): Introduction: The Open Method of Coordination in Question, in J. Zeitlin & P. Pochet with L. Magnusson (eds.), *The Open Method in Action: European Employment and Social Inclusion Strategies*, P.I.E.-Peter Lang.
- Wittgenstein, Ludwig (1953). *Philosophical Investigations*.

Noter

1. § 37 I formandskabets konklusioner på det Europæiske Råds møde i Lissabon, 23.-24. Marts 2000.
2. Jfr. også De Deken (2003) og Barbier (2004).
3. Checkel taler egentlig om "social learning".
4. Flockhart taler egentlig om "social learning".
5. Kenneth Gergen foretrækker at kalde sin tilgang for socialkonstruktionisme, da socialkonstruktivismen efter hans mening er bundet til en dualistisk epistemology. Uanset endelsen fokuserer begge tilgange imidlertid på læringsprocessernes relationelle karakter (Gergen, 2001: 124).
6. På den anden side kan man anvende et historisk institutionalistisk modargument. Selvom aktører måske kun starter med at anvende begreber som strategiske konstruktioner, kan de blive fanget af deres egen argumentationsform, som de med tiden ikke længere kan bryde uden at blive anset for at være inkonsistente eller usandfærdige. Derfor er det fra et analytisk perspektiv ikke så væsentligt, om de fra starten "mener" det, de siger, eller ej.
7. Men harmonisering menes, at nogle begreber accepteres som beskrivelser af den social virkelighed (læring), mens fragmentering betyder, at der ikke kan opnås begrebsmæssig enighed om den sociale virkelighed.
8. Ministerrådets sekretariat er også tilstede, men forholder sig normalt meget stille.
9. Som oftest er det generaldirektøren eller vice-generaldirektøren for DG Beskæftigelse og Sociale anliggender.