

## AKTIVERING AF ARBEJDSGIVERNE: SOCIALE REFORMER

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Mange samfundsvidenskabelige forskere har konkluderet, at korporative

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

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

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

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

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

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

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

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

## AKTIVERINGS- OG SOCIALPOLITISKE EKSPERIMENTER

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

#### **V E L F Æ R D S S T A T S R E G I M E R , A R B E J D S G I V E R E O G A K T I V E R I N G S P O L I T I K**

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

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

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

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

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