

INDLEDNING

I denne bog præsenteres resultaterne af en diskursteoretisk policy-analyse af det stille sporskifte i velfærdsstaten, der i løbet af de sidste 10-15 år har forskudt tyngdepunktet fra det tidligere så dominerende *forsørgelseskoncept* til et nyt *aktiveringskoncept*. Udgangspunktet for analysen er overraskelsen over, at en så forholdsvis stor forandring af velfærdsstatens grundlæggende paradigme har kunnet gennemføres så hurtigt og smertefrit, som det faktisk har været tilfældet. Man taler inden for samfundsvidenskaberne ofte om, hvor svært det er at ændre den politiske kurs på et bestemt policy-område. I kølvandet på de nyliberale regerings mislykkede forsøg på at „rulle velfærdsstaten tilbage“ i 1980'erne har der ligefrem været talt om „the irreversibility of the welfare state“ (Mishra, 1990). Mange samfundsforskere mente, at velfærdsstaten stort set var uforanderlig. Set i det lys kan man undre sig over, at aktiveringsreformerne er gået så forholdsvis glat igennem. Grundparadigmet i velfærdsstaten er blevet forandret i løbet af ganske få år, og sporskiftet er sket uden de store konflikter og politiske sværdslag.

I kraft af understregningen af de lediges pligt til at modtage forskellige aktiveringstilbud, der kan øge deres chancer for at blive reintegreret på arbejdsmarkedet, kan den nye danske aktiveringspolitik ses som et eksempel på det, man i den angelsaksiske verden betegner som *workfare*. Det er dog vigtigt at bemærke, at den danske *workfare*-policy på centrale punkter adskiller sig markant fra den angelsaksiske.

Betegnelsen *workfare* blev for første gang anvendt af præsident Richard Nixon i en tale om sociale reformer i 1968 (Peck, 1998). Efterhånden som betegnelsen vandt udbredelse inden for det politiske establishment i USA, opstod der en politisk kamp om indholdsudfyldelsen af det i udgangspunktet flertydige begreb. Den såkaldte *human capital*-tilgang ser *workfare* som et spørgsmål om at træne, uddanne og styrke de ledige, så de kan vende tilbage til arbejdsmarkedet, mens den såkaldte *work first*-tilgang ser lavere dagpenge og minimumslønninger samt strammere kontrol som det afgørende middel

til at bryde velfærdsafhængigheden og få de ledige tilbage på arbejdsmarkedet. Hvor det i USA var *work first*-tilgangen, der sejrede politisk, så var det i Danmark *human capital*-tilgangen, der kom til at dominere. Der lægges i dansk lovgivning vægt på en opkvalificerende aktivering, der ses som et supplement til de generøse velfærdsydelse, og ikke, som i USA, som en erstatning. Men hvorfor er der sådan en markant forskel mellem Danmark og USA? Hvad betinger den danske enegang på dette område? Hvordan kan man forklare, at vi i Danmark kørte ind på et helt andet spor i *workfare*-politikken? Også her er der grund til samfundsvidenskabelig undren.

I jagten på en forklaring af den danske aktiveringsreforms særlige form og indhold har jeg formuleret en todelt problemstilling. Jeg vil således forsøge at vise, hvordan en diskursteoretisk policy-analyse kan hjælpe os med at forstå dels den diskursive magt, der udøves i forhold til det overordnede politiske kompromis på aktiveringsområdet, dels den sporafhængighed, der betinger den konkrete indholdsmæssige udformning af den danske *workfare*-politik.

Analysen af den *diskursive magt* fokuserer på det diskursive felt af udtryk, begreber, forestillinger, opfattelser og vidensformer, der former de politiske aktørers præferencer, strategier og interaktion. Diskurser sammenfletter sprog og handling i en regelstyret praksis, som har afgørende betydning for, hvordan vi opfatter os selv, vores interesser, handlingsmuligheder og relationer til andre mennesker. Vi deltager hele tiden i forskellige former for sprogspil, der i kraft af de betydninger, som produceres gennem vores sprog og handlinger, bestemmer den måde, vi orienterer os på og handler i verden. Vi er således konstant påvirket af en diskursiv magt, som vi ikke kan undslippe. Den diskursive magt viser sig konkret i form af effekterne af den fælles meningshorisont, som de politiske aktører selv former og opererer inden for i skabelsen af det klare sporskifte i velfærdsstaten, som aktiveringsreformerne er et udtryk for. Ved at analysere den diskursive magt, som den social- og arbejdsmarkedspolitiske diskurs udøver i forhold til de politiske aktører, bliver det muligt at forklare aktiveringspolitikken gennemslag i Danmark som et resultat af en diskursivt medieret konsensusdannelse. Reformerne var mulige, fordi der blev skabt en bestemt diskurs, som muliggjorde skabelsen af et politisk kompromis om aktiveringspolitikken.

Analysen af *sporaafhængighed* går et skridt videre, idet den fokuserer på betydningen af nedarvede, institutionaliserede velfærdsstatsdiskurser for fastlæggelsen af beslutningspræmisserne for indholdsudfyldelsen af det overordnede kompromis om aktiveringspolitikken. Politiske reformer muliggøres

af en form for krise eller sammenbrud for den etablerede policy. Krisen skaber behov for nye politiske tiltag. Udformningen af disse betinges af en række institutionelt aflejrede diskurser i form af normer, regler og opfattelser, der gennem tiden har fået karakter af noget, der tages for givet af aktørerne inden for det pågældende felt. De diskursive aflejringer i form af hævdvundne traditioner og institutionaliserede kompromiser har stor betydning for, hvad der kan accepteres som „passende“ politiske løsninger på det pågældende område. De nedlægger derfor et spor, som nye reformer i et eller andet omfang må følge eller i hvert fald bygge videre på. Sporafhængighed er også en form for diskursiv magt, men vi vil dog i denne analyse se diskursiv magt som en betegnelse for den politiske diskursivering af den nye policy, og bruge sporafhængighed som en betegnelse for de eksisterende diskursive sedimenters betydning for indholdsudfyldelsen af den nye policy.

Studiet af aktiveringsreformernes tilblivelsesproces er et bidrag til den danske magtudredning. Det er derfor nødvendigt kort at redegøre for, hvordan det bidrager til analysen af magt og demokrati i dagens Danmark. Jeg vil derefter se nærmere på analysens hovedteser og til sidst gennemgå den indholdsmæssige struktur i analysen.

MAGT OG DEMOKRATI I DEN DISKURSIVE POLICY-ANALYSE

En af den moderne policy-analyses grundlæggere, Harold Lasswell (1951), opfattede i høj grad policy-analyse som et studie af demokrati og demokratiproblemer. Kortlægningen af såvel den samfundsmæssige som den identitetsmæssige kontekst for udformningen af konkrete policies skulle lære os at gøre tingene bedre og mere demokratisk. Demokratiaspektet blev imidlertid gradvist trængt i baggrunden, efterhånden som policy-analysen blev tvunget ind under styringseffektivitetens åg. I 1970'erne blev der således i stigende grad sat fokus på styringssvigt defineret som en manglende overensstemmelse mellem lovgivningens intentioner og resultater. En sådan uoverensstemmelse udgør i sig selv et vigtigt demokratiproblem, men der var en klar tendens til, at policy-analysen fokuserede på de tekniske problemer og institutionelle barrierer, der gjorde, at lovgivningsprocessen ikke førte til det ønskede resultat. Den stærkt rationalistiske *public choice*-teori er et godt eksempel på denne tendens. Interessen samlede sig nemlig først og fremmest om de institutionelt betingede interessekampe, der understøttede væksten i den

offentlige sektor. Denne bog vil imidlertid forsøge at rehabilitere Lasswells fokus på demokratiaspektet i policy-analysen. Den vil samtidig forsøge at kombinere interessen for de demokratiske aspekter med den konstruktivistiske synsvinkel, der sporadisk kommer til udtryk i Lasswells opfattelse af, at politisk identitet ikke er givet én gang for alle, men er noget, der dannes, udvikles og formes i og igennem de politiske processer.

Et policy-analytisk demokratistudie må i udgangspunktet gøre sig klart, hvordan forholdet er mellem demokrati og magt. I modsætning til den kendte tyske filosof Jürgen Habermas opfatter jeg ikke demokrati som betinget af et fravær eller en elimination af magt. Demokrati skal ikke ses som en uopnåelig idealtilstand af enighed og harmoni, hvor alle gennem en fornuftstyret dialog når til enighed om, hvordan samfundet bedst styres og indrettes. Demokrati skal snarere forstås reelt som en bestemt regulering af magtudøvelsen i samfundet, der gennem bestemte procedurer, normer og værdier sikrer, at „magtens plads forbliver tom“ (Lefort, 1988). Demokrati er med andre ord en styreform, der tjener til at hindre, at en given person eller gruppe sætter sig på magten og udøver den til sin egen fordel. Demokratiet kendetegnes ved, at evnen til at træffe bindende beslutninger med gyldighed for samfundet hele tiden cirkulerer og aldrig kan siges at være endegyldigt forankret i en bestemt person eller gruppe, der så at sige bliver ét med magten.

Det liberale demokrati søger ikke at eliminere magten, men dens monopolisering, og midlerne til bekæmpelse af politisk monopoldannelse er konkurrence, åbenhed og lige indflydelsesmuligheder. De liberale demokratinormer trues ikke bare af totalitære ideologier som fascisme, kommunisme og fundamentalisme, men også af elitær magtkoncentration. De såkaldte elitister (Mills, 1956) har gennem tiden advaret os mod en stigende elitær magtkoncentration, der underminerer pluralisternes (Bentley, 1949) optimistiske billede af samfundet som en mangfoldighed af spontant artikulerede interesser, der hver især giver deres bidrag til udformningen af den politiske regulering af samfundslivet. De såkaldte elitepluralister (Schumpeter, 1987) hævder imidlertid, at fremkomsten af eliter ikke i sig selv er noget problem, når bare de konkurrerer åbent om befolkningens støtte. De forsvarer eliternes dominans i vore dages liberale demokrati ved at understrege det demokratiske i, at den faktiske tilstedeværelse af alternative eliter og subeliter og den proceduralt sikrede elitekonkurrence sikrer en vis cirkulation af magten mellem uafhængige eliter (Etzioni-Halevy, 1993). Hvis borgerne er utilfredse med udøvelsen af magten, kan den ansvarlige elite udskiftes med en anden.

Den bedste måde til at afgøre, hvorvidt samfundet styres af en særlig magtfuld elite, der i kraft af sine ressourcer og sin status er i stand til at sætte sig igennem i alle de afgørende sager og modvirke forsøg på udskiftning, er at analysere en række konkrete politiske beslutninger og se, hvem der har haft den afgørende indflydelse inden for forskellige områder. Ved hjælp af denne metode forsøgte den amerikanske politolog Robert A. Dahl (1961) at hamre en pæl igennem elitisternes forestilling om en permanent elite, der dominerer i alle de afgørende sager. Hans konklusion var, at selv om eliten generelt havde mere indflydelse end den almindelige befolkning, så sikrede konkurrencen mellem forskellige eliter, at der ikke var nogen privilegeret elite, der bestemte det hele.

I det danske forhandlingssamfund, hvor der er en lang tradition for inddragelse af forskellige relevante og berørte parter i den politiske beslutningsproces, er det svært at forestille sig, at en lille indspist gruppe af aktører skulle sidde på al magten. Magten er snarere delt mellem en række forskellige aktører, der måske nok er bundet sammen af en vis gensidig afhængighed, men som ikke desto mindre i udgangspunktet har hver deres forskellige interesser, som de forfølger med varierende styrke. De kan derfor ikke siges at udgøre en samlet elitær magtblok, men er snarere et løskoblet netværk af relativt autonome og delvist konkurrerende eliter.

Man kunne selvfølgelig kigge på, hvor meget indflydelse de forskellige elitegrupper hver især har på de enkelte beslutninger, for at se, om der synes at være en markant skævhed i deres indflydelsesmuligheder. Men det er ofte umuligt at vurdere aktørernes relative indflydelse, fordi en bestemt aktørs indflydelse ofte afhænger af de andre aktørers indflydelse. Vurderingen af aktørernes relative indflydelse afhænger desuden af, at der kan identificeres en konkret beslutningstagning, hvilket ofte er svært inden for et vidt forgrenet policy-netværk, hvor beslutningstagning sjældent er formaliseret, og hvor aktørerne ofte oplever, at beslutninger træffes gennem en gradvist udviklet konsensus.

Spørgsmålet er imidlertid også, hvor interessant det er at forsøge at kortlægge de enkelte aktørers relative indflydelse og indbyrdes konkurrence, hvis aktørerne alle sammen handler ud fra den samme diskursivt konstruerede opfattelse af problemernes karakter og præmisserne for deres løsning. Den diskursteoretiske policy-analyse relativiserer på forhånd elitepluralismens demokratisikrende krav om, at den dominerende elite skal kunne udskiftes med en anden konkurrerende elite, hvis borgerne er utilfredse med den førte politik. Det kan nemlig for det første være svært at formulere en modstand

mod en bestemt policy, hvis diskursivering af en bestemt policy omfatter alle de centrale beslutningstagere, størstedelen af befolkningen samt de massemedier, der burde være de utilfredse elitors og borgeres talerør. For det andet kan det være svært at holde den dominerende elite ansvarlig for en bestemt politik, fordi indholdet i mange tilfælde kan føres tilbage til en diskursivt formuleret konsensus, som er etableret af en lang række forskellige aktører. For det tredje begrænser det diskursive felt den politiske konkurrence om magten, fordi det er svært at finde et reelt alternativ til den dominerende elite: Enten er de andre eliter en del af den samme diskursivt medierede konsensus, eller også kan de slet ikke komme ind og få indflydelse, fordi de er ekskluderede fra den hegemoniske diskurs.

Det diskursive felt af sprogligt formidlede betydninger, forestillinger og opfattelser spiller en afgørende rolle for beslutningsprocessens form og indhold. Det bidrager til at knytte en række aktører sammen i et policy-netværk, og det er med til at bestemme deres rolle og placering inden for netværket. Det udgør rammen for netværkets forhandlinger om etableringen af en politisk konsensus om et bestemt policy-output. Endelig påvirker det gennem koalitions- og konsensusdannelsen de forskellige beslutningsarenaers rolle i den samlede beslutningsproces. Det diskursive felt udgør med andre ord en form for strukturel magt (Lukes, 1974), der udøves gennem en historisk specifik strukturering af betingelserne for aktørernes interaktion og beslutningstagning.

Det diskursive felt er strukturelt, i og med at det udgør et givet sæt af mere eller mindre faste og sammenhængende betydninger, der tilsammen fastlægger betingelserne for aktørernes handlen. Det diskursive felt regulerer, hvem der kan tale om hvad på hvilken måde og med hvilken effekt. Det betyder dog på ingen måde, at det diskursive felt er en objektiv og uforanderlig realitet, der reducerer aktørerne til marionetdukke, der passivt styres af strengene fra de diskursive strukturer. Det diskursive felt er en åben tekst, der rummer mulighed for konstruktionen af nye betydninger og alternative fortolkninger. Der er således et betydeligt spillerum for aktørhandling, om end denne aldrig er fri og ubunden. Aktørerne kan gøre en forskel i forhold til diskursen, i og med at de i deres argumentative strategier kan udnytte flertydigheder til at vride og dreje diskursen i nye retninger. De er således ikke bare *discourse takers*, men også *discourse makers*. Det diskursive felt formes i et komplekst samspil mellem aktørernes strategiske interventioner og de institutionaliserede diskurser, der på forhånd eksisterer inden for det pågældende område, og som nedlægger bestemte spor for videreudviklingen af policy-diskursen.

De politiske aktører er underlagt diskursernes diskursive magt, men har selv en vis indflydelse på struktureringen af det diskursive felt. Vi bør derfor forskyde det analytiske fokus fra aktørernes relative indflydelse på beslutningstagningen til deres rolle i forbindelse med udformningen af det diskursive felt af forestillinger, fortællinger, vidensformer, værdier, symboler, normer og rationaler, som betinger deres politiske praksis. Demokratisynsvinklen forskydes med andre ord fra spørgsmålet om åbenhed i forhold til den konkrete beslutningstagning til spørgsmålet om åbenhed i formuleringen af den diskurs, der ligger til grund for policy-formuleringen.

Den kritiske teori med Jürgen Habermas (1984) i spidsen vil hævde, at den overordnede policy-diskurs skabes gennem kommunikative processer, som er demokratiske i det omfang, aktørerne overholder en række diskurs-etiske imperativer om at tale sandt i forhold til virkeligheden, rigtigt i forhold til de sociale normer, oprigtigt i forhold til hensigten og forståeligt i forhold til indholdet. Overholdelsen af de diskurs-etiske imperativer skaber ifølge Habermas et magtfrit rum, hvor beslutninger ideelt set træffes på et rationelt og demokratisk grundlag. Forestillingen om demokrati som værende betinget af en elimination af magtrelationer er både empirisk og teoretisk uholdbar. Magtrelationer lader sig ikke uden videre eliminere, og Habermas' rationalistiske diktatur fører let til en udemokratisk eksklusion af alle de irrationelle aktører, der enten forbryder sig mod diskursetikken eller er uenige i den herskende fortolkning af dens indhold. Desuden er problemet, at såvel listen over de diskurs-etiske imperativer som vurderingen af, om de overholdes, er afhængig af den hegemoniske diskurs, som de gøres gældende i forhold til. De demokratiske spilleregler er selv på spil, og er hele tiden genstand for politiske kampe.

Demokrati kan med andre ord ikke reduceres til en egenskab ved aktørernes kommunikation, men skal snarere ses som et spørgsmål om deres institutionelt indlejrede muligheder for at gøre en forskel i forhold til udformningen af policy-diskursen. Muligheden for at gøre en forskel kan ifølge en række nyere ikke-kommunitaristiske teorier om deliberativt demokrati (se Mouffe, 2000; Young, 2000) vurderes i forhold til nogle grundlæggende demokratinormer, der handler om: 1) inklusion og eksklusion af de politiske aktører fra de politiske diskussioner og forhandlinger; 2) mulighed for at indskrive sig og deltage i disse; 3) lydhørhed over for alternative og kritiske synspunkter; 4) ligeværdighed mellem aktørerne i både diskussion og beslutning; samt 5) ansvarlighed over for en kritisk offentlighed.

Overholdelsen af disse demokratinormer er dog ikke nok til at sikre en demokratisk beslutningsproces. Demokratinormerne sikrer nemlig kun en demokratisk udformning af den paradigmatiske policy-diskurs og en demokratisk udformning af det overordnede politiske kompromis. Det er imidlertid også vigtigt at sikre, at den efterfølgende omsættelse af den diskursive konsensus til konkrete love og regler foregår på en demokratisk forsvarlig måde. Her er det afgørende, at der er åbenhed i og kontrol med lovgivningsprocessen, og det er i denne fase særligt vigtigt, at de folkevalgte politikere har mulighed for at tage stilling til de overordnede reformforslag, der fremlægges, og de love, der udarbejdes. Uden åbenhed og reelle politiske indflydelsesmuligheder for politikerne er der en risiko for, at det i sidste ende er umuligt at holde nogen politisk ansvarlige for den nye lovgivning, eftersom den paradigmatiske policy-diskurs er formuleret i et bredt og udflydende netværk, og lovene er formuleret af embedsmænd og administratorer. For at undgå dette må politikerne spille rollen som politisk ansvarlige *gatekeepers*, der tager stilling til, om og hvordan den netværks-genererede konsensus skal omsættes til konkrete love og regler. Spiller de ikke denne rolle, er der helt klart et demokratisk problem.

Det er ud fra disse betragtninger muligt at rejse og besvare spørgsmålet om demokrati og demokratisk styring i forhold til en diskursteoretisk policy-analyse. Vi vil vende tilbage til demokratiaspektet senere. Det centrale omdrejningspunkt for analysen er og bliver nemlig den diskursive magt-analyse og dens bidrag til at forklare den stille revolution i velfærdsstaten og fremkomsten af den særlige danske variant af *workfare*.

BOGENS HOVEDTESER

Sigtet med denne bog er at foretage en diskursteoretisk magt- og demokratianalyse af en aktuel dansk policy-proces på det social- og arbejdsmarkedspolitiske område. Analysen er bygget op omkring to hovedteser. Den *første hovedtese* er, at der i policy-processen som svar på en omfattende krise for det gamle policy-spor er skabt en overordnet diskursiv konsensus om problemer, løsninger og løsningspræmisser. Denne konsensus har holdt sammen på et bredt og forholdsvist åbent policy-netværk, dannet ramme for formuleringen af et politisk kompromis og i sidste ende skabt mulighed for en teknisk interministeriel policy-udformning med et minimum af korporatistisk konsultation og en efterfølgende gummistempling i Folketinget. Den samlede effekt af den diskursive konsensus har været, at skiftet fra passiv- til

aktivlinjen ikke blot har været forholdsvis gennemgribende, men også er blevet gennemført hurtigt og rimelig gnidningsfrit.

Den *anden hovedtese* er, at institutionaliseringen af generelle politiske normer og en særlig dansk velfærdsstatsdiskurs har påvirket de politiske beslutninger i en sådan grad, at resultatet har været formuleringen af en særlig dansk aktiveringsstrategi. Politiske traditioner og sedimenterede forestillinger om velfærdsstaten påvirker aktørenes præferencer og politiske handlemuligheder og skaber dermed en sporafhængighed, der betyder, at sporskiftet i velfærdsstaten kommer til at ligge i klar forlængelse af danske værdier, normer og traditioner. Forsøg på at iværksætte et mere radikalt sporskifte er blevet bortselekteret.

De to hovedteser giver næring til en række overvejelser om mulighederne for politisk reform i dagens Danmark. For dels betones den diskursive konsensus' store betydning for overhovedet at kunne gennemføre større politiske reformer, dels understreges det begrænsede politiske råderum for indgåelsen af politiske kompromiser om reformernes indhold. Analysen viser, at politisk reform afhænger af formuleringen af en kort, overordnet og flertydig fortælling om policy-problemet og dets løsning, og at spillerummet for såvel den politiske formulering som den konkrete indholdsudfyldelse af den diskursivt medierede konsensus fastlægges af den institutionelle arv. Begge dele er med til at problematisere de rationalistiske opfattelser af magt og politik, som i en idealtypisk formulering antager, at de politiske aktører definerer problemerne ud fra saglige kriterier og derefter – med udgangspunkt i deres på forhånd givne præferencer og ressourcer – opstiller og evaluerer diverse handlingsalternativer for til sidst at vælge den mest optimale løsning ud fra en samlet afvejning af den potentielle gevinst og de politiske styrkeforhold. Den politisk formulerede policy-diskurs påvirker aktørernes interesser, deres opfattelse af problemer og løsninger samt deres politiske samspil inden for forskellige beslutningsarenaer. Den institutionelle arv betyder, at der langtfra er frit valg på alle hylder, og at politiske reformer vil være præget af kontinuitet og enighed.

Beslutningsprocesanalysen giver også anledning til overvejelser om organiseringen af den politiske magtudøvelse. Ifølge den traditionelle og i nogen grad også folkelige opfattelse er politik noget, der foregår på Christiansborg i et snævert samspil mellem folkevalgte politikere og deres embedsmænd, og som kun lejlighedsvist forstyrres af input fra udenforstående interesseorganisationer. Denne opfattelse er misvisende, eftersom det længe har været tydeligt, at en lang række offentlige, halvoffentlige og private aktører

er dybt integrerede i politiklægningen, der finder sted i et komplekst og multidimensionalt policy-netværk. Der er en lang tradition for inddragelse af arbejdsmarkedets parter, specielt på det arbejdsmarkedspolitiske område. Vi kender denne form for partsinddragelse i den offentlige politiklægning som korporatisme eller neokorporatisme (Schmitter, 1970; Cawson, 1985), hvorved forstås en formaliseret ret for arbejdsmarkedets parter til at gøre deres interesser gældende i forhold til udformningen og implementeringen af en række statslige politikker. Den korporatistiske model ser i visse tilfælde ligefrem arbejdsmarkedets parter som en slags gidsler i den statslige politiklægningsmaskine, fordi de til gengæld for indflydelsen på politikken må love at modificere sig i deres krav og deres valg af ledere. Ikke alle deler denne opfattelse, men selv i de mindre radikale formuleringer understreges parternes integration i den offentlige politiklægning. Det billede, vi ser i dag, afviger imidlertid på flere punkter fra den traditionelle korporatisme-model. Offentlig politik formuleres og implementeres i dag i selvregulerende forhandlings- og styringsnetværk, hvor deltagerkredsen er bredere end tidligere; hvor parterne spiller en langt mere selvstændig rolle; og hvor sammenhængskraften snarere udgøres af fælles diskursive forestillinger end af fælles interesser og gensidig afhængighed. Man kan diskutere, hvorvidt der er tale om en ny måde at træffe politiske beslutninger på, eller om det altid har været sådan, men det centrale spørgsmål er, hvilke konsekvenser denne beslutningsform har for magtudøvelsen.

Endelig er det i forlængelse heraf nødvendigt at overveje, hvordan det går med demokratiet i en beslutningsproces, der er præget af diskursiv magt og institutionelt betinget sporafhængighed. Er diskurssætningen tilstrækkelig åben og inkluderende til, at den kan betragtes som demokratisk, og hvor meget indskrænkes spillerummet for demokratisk beslutningstagen af hensynet til traditionen? De forskellige overvejelser, som den diskursive policy-analyse åbner for, vil blive taget op i konklusionen. I første omgang skal vi koncentrere os om selve analysen. Lad os kort kaste et blik på strukturen af denne.

B O G E N S S T R U K T U R

Bogen består af to dele: en overvejende teoretisk del og en mere empirisk og analytisk del. Begge dele består af hver tre kapitler. Teoridelen lægger ud med et kapitel om det stille sporskifte i velfærdsstaten (kapitel 2). Her etableres der en teoretisk ramme for forståelsen af skiftet fra passiv- til

aktivlinjen. I forlængelse heraf beskrives og analyseres hovedindholdet og den særlige karakter af de danske aktiveringsreformer. Efter således at have etableret en forståelse for det policy-output, som den efterfølgende analyse forsøger at forklare, redegøres der i det næste kapitel for det teoretiske grundlag for analysen (kapitel 3). Først argumenteres der for valget af den diskursteoretiske analyseramme, og derefter gennemgås en række nye teorier om magt-, diskurs- og policy-analyse. Kapitlet afsluttes med et forsøg på at reformulere begrebet om sporafhængighed samt med en kort diskussion af hovedelementerne i udviklingen af en diskursteoretisk demokratiteori. Herefter følger så et metodekapitel, der redegør for det analytiske udgangspunkt, analysestrategien, det empiriske datamateriale samt diverse metodeproblemer (kapitel 4).

Analysedelen begynder med en præsentation og analyse af hovedaktørerne i policy-processen (kapitel 5). Der fokuseres på aktørernes forskellige holdninger og opfattelser, graden af intern enighed og konflikt, deres deltagelse og position i beslutningsnetværket samt deres indflydelsesstrategi. I det næste kapitel analyseres den diskursive konsensusdannelse, der holder sammen på policy-netværket og danner rammen for gensidig integration og indgåelse af politisk kompromis (kapitel 6). Kapitlet analyserer aktørernes fælles opfattelser af problemer og løsninger og analyserer de institutionelle betingelser for formuleringen af et politisk kompromis. Det sidste kapitel i analysedelen ser på, hvordan den diskursive konsensus omsættes til konkret policy gennem forhandling mellem forskellige parter (kapitel 7). Der vil her blive fokuseret på forskydningen af den politiske magt fra den korporative og parlamentariske arena til den interministerielle arena. Konklusionen opsummerer resultaterne af den diskursive policy-analyse og diskuterer implikationerne for magt og demokrati i Danmark.