

MAGTUDREDNINGEN

DET STILLE SPORSKIFTE I VELFÆRDSSTATEN

EN DISKURSTEORETISK
BESLUTNINGSPROCESANALYSE



AARHUS UNIVERSITETSFORLAG

JACOB TORFING

DET STILLE SPORSKIFTE
I VELFÆRDSSTATEN.
EN DISKURSTEORETISK
BESLUTNINGSPROCESANALYSE

MAGTUDREDNINGEN

Folketinget besluttede i marts 1997 at iværksætte en dansk magtudredning eller, som det officielle navn er, *En analyse af demokrati og magt i Danmark*. Projektet ledes af en uafhængig forskningsledelse. Magtudredningens forskningsresultater publiceres i en række bøger, som udgives på Aarhus Universitetsforlag, og i en skriftserie, som udgives af Magtudredningen.

Lise Togeby
(formand)

Jørgen Goul Andersen

Peter Munk Christiansen

Torben Beck Jørgensen

Signild Vallgård

Jacob Torfing

DET STILLE SPORSKIFTE
I VELFÆRDSSTATEN.
EN DISKURSTEORETISK
BESLUTNINGSPROCESANALYSE



AARHUS UNIVERSITETSFORLAG

Det stille sporskifte i velfærdsstaten. En diskursteoretisk beslutningsprocesanalyse
er sat med Bembo

og trykt hos Narayana Press, Gylling

© Magtudredningen, forfatteren og Aarhus Universitetsforlag 2004

Tilrettelægning: Kitte Fennestad

Omslag: Kitte Fennestad med tegning af Bent Sørensen

ISBN 87-7934-816-5

Aarhus Universitetsforlag
Langelandsgade 177
8200 Århus N

Fax 89 42 53 80
www.unipress.dk

INDHOLD

KAPITEL 1. Indledning 9

MAGT OG DEMOKRATI I DEN DISKURSIVE POLICY-ANALYSE II ·
BOGENS HOVEDTESER 16 · BOGENS STRUKTUR 18

I. TEORIDEL

KAPITEL 2. Det stille sporskifte 23

FORANDRING AF VELFÆRDSSTATEN: FRA KWNS TIL SWPR 25 ·
FRA FORSØRGELSE TIL AKTIVERING 29 · DEN DANSKE *HUMAN*
CAPITAL-TILGANG 40

KAPITEL 3. Det teoretiske grundlag for analysen 44

HVORFOR ET DISKURSTEORETISK UDGANGSPUNKT? 45 · NYE
TEORIER OM MAGT, DISKURS OG POLICY-ANALYSE 48 ·
REFORMULERING AF TEORIEN OM SPORSKABELSE OG
SPORAFHÆNGIGHED 54 · MOD EN DISKURSTEORETISK
DEMOKRATITEORI? 58 · OPSAMLING: HVAD ER EN
DISKURSTEORETISK BESLUTNINGSPROCESANALYSE? 63

KAPITEL 4. Analysestrategi og metode 65

FRA *TOP-DOWN* VIA *BOTTOM-UP* TIL *BACKWARD-MAPPING* 66 ·
ANALYSESTRATEGI: EN TREDELT ANALYSE AF FORSKEL OG
ENSHED 69 · BESLUTNINGSPROCESANALYSE BASERET PÅ
KVALITATIVE INTERVIEWS OG ARKIVSTUDIER 70 · DISKUSSION AF
METODEPROBLEMER 76

II. ANALYSEDEL

KAPITEL 5. Hovedaktørerne i beslutningsprocessen 85

MINISTERIERNE 87 · INTERESSEORGANISATIONERNE 102 ·
PARTIERNE 126 · ANDRE DANSKE AKTØRER 142 · UDENLANDSKE
AKTØRER 154 · EKSKLUDEREDE AKTØRER 162 · OPSAMLING 166

KAPITEL 6. Diskursiv konsensus i aktiveringspolitikken 169

UNGDOMSYDELSEN OG DEN KRYBENDE AKTIVERING I SLUTNINGEN
AF 1980'ERNE 171 · ARBEJDSMARKEDSREFORMENS FORHISTORIE,
TILBLIVELSE OG EFTERFØLGENDE JUSTERING 177 · KOMMUNAL
AKTIVERING, DET RUMMELIGE ARBEJDSMARKED OG AKTIV
SOCIALPOLITIK 218 · OPSAMLING 249

KAPITEL 7. Fra diskurssætning til lovfastlæggelse 255

DEN INTERMINISTERIELLE ARENA 256 · DEN KORPORATIVE
ARENA 259 · DEN PARLAMENTARISKE ARENA 267 ·
OPSAMLING 272

KAPITEL 8. Konklusion 274

NUANCERING OG PRÆCISERING AF HOVEDTESER OM DISKURSIV
MAGT 275 · DEN NETVÆRKSBASEREDE DISKURSSÆTNINGS
KONSEKVENSER FOR DEMOKRATIET 278 · MAGT OG DEMOKRATI I
DANMARK – NU OG I FREMTIDEN 288

LITTERATUR 296

FORORD

Denne bog ligger i klar forlængelse af trenden i de nordiske magtudredninger, som i stadig højere grad har fokuseret på diskursiv magt og sporafhængighed. Bogens ambition er først og fremmest at fortælle den gode og spændende historie om udviklingen i dansk social- og arbejdsmarkedspolitik fra slutningen af 1980'erne til slutningen af 1990'erne, hvor grundkonceptet i velfærdsstaten stille og roligt skiftede fra forsørgelse til aktivering. Ambitionen er dog også at problematisere den gængse opfattelse af politik som noget, der foregår på Christiansborg og har form af en interessebaseret magtkamp. Endelig er ambitionen at demonstrere diskursanalysens frugtbarhed i en metodisk reflekteret empirisk analyse af et så centralt politologisk område som de politiske beslutningsprocesser.

Analysen blev oprindelig designet i samarbejde med lektor Allan Dreyer Hansen, som sammen med vores to studentermedhjælpere Lotte Grove og Louise Piel Christensen også har bistået med dataindsamlingen, men som på grund af andre forpligtelser ikke har kunnet medvirke i analysearbejdet. Henning Jørgensen, Jørgen Goul Andersen, Erik Albæk og Peter Munk Christiansen har læst og kommenteret manuskriptet. Jeg takker alle for deres uvurderlige hjælp og accepterer samtidig mit personlige ansvar for fejl og mangler.

Jeg håber, at bogen kaster lys over både magtens udøvelse og demokratiets tilstand. Læsere, der primært er interesseret i dansk social- og arbejdsmarkedspolitik, kan med fordel springe kapitel 3 og 4 over, mens læsere, der mest er interesseret i den diskursteoretiske analyse af magt og demokrati, bør læse rub og stub. God læsning.

Jacob Torfing

Roskilde, september 2003

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 ekskluderet 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 handling. 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 bortselekeret.

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.

I. TEORIDEL

DET STILLE SPORSKIFTE

Selv om socialpolitiske foranstaltninger i form af almisser, fattighuse, sociale forsikringer og offentlig forsørgelse strækker sig langt tilbage i historien, er det først i begyndelsen af 1960'erne, at det bliver almindeligt at tale om velfærdsstaten (Torfing, 2000). Socialpolitikken var en central komponent i velfærdsstaten, der også omfattede økonomisk politik, boligpolitik, uddannelsespolitik, kulturpolitik mv. Grundlæggende set handlede socialpolitikken om betingelserne for offentlig forsørgelse. Alle skulle så vidt muligt forsørge sig selv, og offentlig forsørgelse kunne først komme på tale, når mulighederne for forsørgelse ved hjælp af diverse forsikringsordninger var udtømt. Ambitionsniveauet i socialpolitikken voksede kraftigt op gennem 1960'erne. De sidste fattigdomsvirkninger blev afskaffet, ydelsesniveauet blev forhøjet, og den generøse offentlige forsørgelseshjælp blev i stigende grad set som et universelt gode, som alle samfundsborgere havde ret til i kraft af deres sociale medborgerskab (Torfing, 1998).

Udviklingen kulminerede i starten af 1970'erne, hvor dagpengene blev sat radikalt i vejret til 90 pct. af den tidligere indkomst. Nogenlunde samtidig vedtoges den nye bistandslov, som knæsatte princippet om et helhedsbaseret skøn og øgede ydelsesniveauet for ledige til op mod 80 pct. af dagpengene. Det sker paradoksalt nok samtidig med fremkomsten af massearbejdsløshed, og der tales nu åbent om, at „velfærdsstaten er blevet så generøs, at den ikke har råd til at have klienter“.

Krisen i 1970'erne var en såkaldt stagflationskrise. Arbejdsløsheden voksede samtidig med inflationen, og det satte den keynesianske krisepolitik skakmat. Ifølge de økonomiske lærebøger skulle efterspørgslen i tilfælde af arbejdsløshed stimuleres gennem øget offentligt forbrug, og omvendt skulle den reduceres i tilfælde af inflation. Men nu havde man pludselig arbejdsløshed og inflation på en og samme tid. Det førte i 1970'erne til en økonomisk zigzagkurs, hvor de skiftende socialdemokratiske mindretalsre-

geringer vekslede mellem at angribe arbejdsløsheds- og inflationsproblemet. De generøse velfærdsydelser blev der dog ikke for alvor rørt ved.

Da det voksende indenlandske statsunderskud ifølge den daværende socialdemokratiske finansminister og de små borgerlige midterpartier var blevet ukontrollabelt stort, blev den socialdemokratiske statsminister tvunget til at kaste håndklædet i ringen. Det banede vej for et tiår med skiftende borgerlige koalitionsregeringer, der brysk proklamerede et opgør med velfærdsstaten, men faktisk endte med at konsolidere og på nogle områder endda udbygge de universelle velfærdsydelser (Goul Andersen, 1997), om end enkelte ydelser som for eksempel dagpenge og efterløn blev forringet. Det fejlslagne forsøg på at tilbagevandle velfærdsstaten faldt i tråd med erfaringerne fra både Reagans USA og Thatchers England, hvor den nyliberale revolution kun havde påført velfærdsstaten nogle mindre ridser, skrammer og buler. Dette mønster gav anledning til en diskussion om velfærdsstatens „irreversibility“ og „stickyness“ (Mishra, 1990; Pierson, 1994). At reformere velfærdsstaten var som at slå i en dyne.

På den baggrund er det bemærkelsesværdigt, at der fra slutningen af 1980'erne og op gennem 1990'erne kommer gang i en bemærkelsesværdig omstruktureringsproces i forhold til den traditionelle social- og arbejdsmarkedspolitik, der nu italesættes som *passiv* i modsætning til den nye *aktive* linje. En af de centrale embedsmænd, der har været dybt involveret i reformprocessen, siger selv, at „hvis man skal bruge nogle af de firkantede slagord, så kan man sætte navn på den overordnede udvikling i perioden ved at sige, at man er gået fra *welfare* til *workfare*“. Den succesfulde forandring af velfærdsstaten, der jo ellers blev betragtet som værende immun over for reformer, indskrives hermed som en del af en større international trend. I den angelsaksiske verden var der introduceret stribevis af *workfare*-reformer.

Hverken herhjemme eller i udlandet er der imidlertid tale om et radikalt brud, hvor *welfare* fra den ene dag til den anden erstattes med *workfare* i form af aktivering, lavere ydelser og/eller skærpet kontrol med de lediges rådighed. Der er snarere tale om en gradvis forskydning i balancen mellem *welfare* og *workfare*. For der har i de fleste lande altid været elementer af aktiv arbejdsmarkedspolitik, om ikke andet så i form af krav om at de ledige skal stå til rådighed for arbejdsmarkedet. Samtidig var der stadig en lang række velfærdsydelser, om end disse i nogle lande er blevet kraftigt beskåret. Men hvis man anskuer forsørgelsespolitikken som en blanding af *welfare* og *workfare*, så er der helt klart sket et skift i balancen mellem de to elementer, der viser sig som en forskydning fra venstre til højre i skema 2.1.

SKEMA 2.1.Sammenligning af *welfare* og *workfare*

	WELFARE (FORSØRGELSE)	WORKFARE (AKTIVERING)
Grundlag	Rettighedsbaseret	Rettigheder kombineret med pligter
Funktion	Socialisering af risici	Individualisering af risici
Mål	Sikre levestandard og dermed mulighed for reproduktion af arbejdskraften gennem deltagelse i masseforbruget	Sikre arbejdsmarkedsintegration og dermed lavere offentlige socialudgifter og mindre pres på arbejdsmarkedet
Middel	Forholdsvis generøse forsørgelsesydelse	Krav om deltagelse i ordninger der øger de lediges chancer for at få et ordinært job

Som det fremgår, blev der tidligere først og fremmest lagt vægt på rettighedsbaserede forsørgelsesydelse, der tilvejebragte en kollektiv løsning på risikoen for arbejdsløshed, sygdom og invaliditet og sikrede borgere uden for arbejdsmarkedet et rimeligt levestandard, som muliggjorde deres deltagelse i masseforbruget af industrisamfundets masseproducerede varer. I dag lægges der i stigende grad vægt på de lediges ret og pligt til selv at gøre noget for at fremme deres arbejdsmarkedsintegration gennem udnyttelse af forskellige aktiveringsforanstaltninger. En kvantitativ indikator på skiftet fra forsørgelse til aktivering er, at de aktive kvalificerende udgifters andel af de samlede udgifter til arbejdsløshed er steget fra 11 pct. i 1980 til 26 pct. i 2000 (Jørgensen & Pedersen, 2000: 114).

FORANDRING AF VELFÆRDSSTATEN: FRA KWNS TIL SWPR

Skiftet fra *welfare* til *workfare* er ikke en enlig svale, men en del af en større og samlet forandring af velfærdsstaten. Ifølge den britiske sociolog Bob Jessop (2000) kan den form for velfærdsstat, der i løbet af 1950'erne blev etableret i de fleste vestlige lande, beskrives som en *Keynesian Welfare National State* (KWNS). Den idealtypiske definition af KWNS er angivet i skema 2.2.

Den danske velfærdsstat kan i efterkrigstiden med visse forbehold og modifikationer beskrives som en KWNS. Keynesianismen dominerede totalt den økonomisk-politiske diskurs fra slutningen af 1940'erne og videre op gennem 1950'erne og 1960'erne. Men der var dog langtfra tale om en stringent efterspørgselsstyring. Dels fordi den åbne danske økonomi satte grænser for styringen af den indenlandske efterspørgsel, dels fordi de forøgede skatteind-

SKEMA 2.2.

Idealtypisk definition af the *Keynesian Welfare National State*

<i>Keynesian</i>	Den økonomiske politik forsøgte at sikre fuld beskæftigelse inden for en forholdsvis lukket økonomi gennem styring af den samlede indenlandske efterspørgsel
<i>Welfare</i>	Socialpolitikken forsøgte at generalisere mulighederne for masseforbrug til hele befolkningen gennem udbygning af sociale forsørgelsessystemer
<i>National</i>	Nationalstaten udgjorde det primære styringsniveau og havde således hovedansvaret for udviklingen og justeringen af den keynesianske velfærds-politik på de forskellige niveauer (lokalt, nationalt og internationalt)
<i>State</i>	Hierarkisk statsstyring var den primære modvægt til markedskræfterne inden for den såkaldte "blandingsøkonomi", og staten overtog samtidig en lang række sociale opgaver fra det civile samfund

tægter, der politisk blev begrundet med hensynet til betalingsbalancen og inflationsbekæmpelsen, blev brugt til en kraftig udbygning af den offentlige sektor snarere end til en afdæmpning af væksten. Den finanspolitiske slaphed betød, at den fulde beskæftigelse blev undermineret af voksende økonomiske problemer i form af en stigende inflation og udlandsgæld. Velfærdssystemet byggede til gengæld både af navn og af gavn på universalistiske principper. Velfærd var en rettighed for alle medborgere, og ydelserne var generøse og skattefinansierede. Styringsmæssigt var der desuden en stærk nationalstatslig orientering. Der var etableret et nationalt skæbnefællesskab omkring den lille, åbne danske økonomis helbredstilstand, og den statslige regulering var ganske omfattende, om end der samtidig var en betydelig decentralisering af social- og arbejdsmarkedspolitikken. Belært af traumatiske begivenheder i historien var der en betydelig skepsis over for national suverænitetssafgivelse. Endelig var der en stærk stat i et velorganiseret forhandlingssamfund. Markedsreguleringens og hattedamernes utilstrækkelighed retfærdiggjorde udbygningen af et effektivt fungerende statsapparat, hvis samfundsmæssige indgriben var betinget af forhandlinger med diverse interessegrupper.

I starten af 1970'erne begyndte denne form for velfærdsstat at komme i krise, og en lang række større og mindre reformer synes fra midten af 1980'erne at føre en række vestlige lande i retning af en ny form for velfærdsstat, som Bob Jessop kalder et *Schumpeterian Workfare Postnational Regime* (SWPR). Hovedtrækkene i denne nye velfærdsstat kan idealtypisk defineres som vist i skema 2.3.

Med visse forbehold giver det god mening at se de sidste 10-15 års forandringer i den danske velfærdsstat som et udtryk for et skift i retning af

SKEMA 2.3.

Idealtypisk definition af the Schumpeterian Workfare Postnational Regime

<i>Schumpeterian</i>	Den økonomiske politik forsøger at skabe permanent innovation og fleksibilitet i en åben økonomi gennem strukturpolitiske indgreb på udbudssiden (teknologi-, erhvervs- og arbejdsmarkedspolitik)
<i>Workfare</i>	Socialpolitikken underordnes økonomiske krav om større arbejdsmarkedsfleksibilitet (løn, arbejdstid og kvalifikationer) og lavere socialudgifter (offentlige udgifter ses ikke længere som kilde til hjemlig efterspørgsel, men som en omkostning i den internationale konkurrence)
<i>Postnational</i>	Den nationalstatslige styring udhules, efterhånden som den politiske magt forskydes opad til overnationale institutioner, nedad til lokale niveauer og udad til translokale regioner. Det nye er, at der ikke etableres noget nyt dominerende styringsniveau, men snarere en ny form for <i>multi-level governance</i>
<i>Regime</i>	Den statslige styring (<i>government</i>) af den økonomiske og sociale politik afløses af en ny tværgående netværksstyring (<i>governance</i>). Der er derfor ikke længere tale om en stat, men om et polycentrisk regime

et SWPR. Den økonomiske politik blev allerede stærkt forandret under den forrige borgerlige regering. Den interventionistiske økonomiske politik blev afløst af en ny normbaseret økonomisk politik, der handlede om at skabe tillid og forudsigelighed ved så vidt muligt at fastfryse kronekursen, inflationen, de offentlige udgifter og diverse andre økonomiske parametre, i håbet om at det ville hjælpe landet til at eksportere sig ud af krisen. Samtidig kom der et gennembrud for teknologi- og industripolitikken i midten af 1980'erne og – efter et mindre tilbageslag – igen i begyndelsen af 1990'erne. Skiftet til en schumpeteriansk inspireret strukturpolitik er foreløbig kulmineret med vedtagelsen af den ambitiøse erhvervsplan *dk.21*. Samtidig gjorde social- og arbejdsmarkedspolitiske reformer Danmark til et mønstereksempel på forsøget på at tilpasse den angelsaksiske *workfare*-politik til den europæiske model, der generelt vægter forsørgelseselementet rimelig højt. Her overgik vi på flere punkter Sverige. Målet med aktiveringspolitikken har været at øge fleksibiliteten på arbejdsmarkedet uden nødvendigvis at reducere ydelser og lønninger. Essensen af ændringerne i den økonomiske politik og i social- og arbejdsmarkedspolitikken formuleres meget klart i Erhvervsministeriets bidrag til OECD's *Jobs Strategy*:

(...) the knowledge-based economy calls for new policy actions in at least two ways. First they increase the importance of the innovative capacity of enterprises and countries while they at the same time alter the concept of competitiveness. Secondly, they demand strategies to increase the

flexibility of the labour market beyond the limits of „wage flexibility“ (Erhvervsministeriet, 1996: 11).

Med hensyn til ansvaret for udformningen og justeringen af den socioøkonomiske regulering af samfundslivet tog Danmark kraftigt del i postnationaliseringen med nye decentraliseringsbølger og bestræbelser på at etablere et transregionalt samarbejde i Østersøområdet og omkring Øresund. Vores nej til at deltage i den Økonomiske og Monetære Union er dog udtryk for en fodslæbende transnationalisering af den økonomiske politik. Sidst, men ikke mindst har der været en kraftig udbygning af netværksstyringen på alle samfundsniveauer. Netværksstyringen er meget udtalt på det social- og arbejdsmarkedspolitiske område, men også her går den hånd i hånd med en stærk statsstyring, der forsøger at holde interesseorganisationerne en armslængde fra den konkrete politiklægning.

Den idealtypiske kontrastering af KWNS med SWPR kan godt give indtryk af, at alting er blevet fuldstændig forandret i løbet af et par årtier. Sådan forholder det sig naturligvis ikke. I virkelighedens verden er der altid på et givet tidspunkt og i et bestemt land tale om en blanding af træk fra de to idealtyper. Med hensyn til forandringsprocessen er der også betydelige forskelle fra land til land, både hvad angår reformernes dybde, tempo og udbredelse inden for forskellige områder, og hvad angår deres politisk-strategiske udformning.

Når jeg alligevel vil insistere på at lægge de idealtypiske definitioner af KWNS og SWPR til grund for analysen af de aktuelle forandringer i velfærdsstaten, skyldes det, at der er brug for en ny optik, der kan hjælpe os til at se retningen og sammenhængen i de aktuelle forandringsprocesser og tjene som udgangspunkt for komparative studier. Ud over denne heuristiske funktion har begrebsdannelsen også en mere grundlæggende funktion, der består i at sætte spot på forandringer i velfærdsstatens form og funktioner. Velfærdsregimeteoriene, som med udgangspunkt i Gøsta Esping-Andersens (1990) berømte kategorisering har udviklet sig til en omfattende akademisk industri, har haft deres store fortjeneste med hensyn til at afdække de forskellige regimers omfordelende effekter. Men de statiske komparationer har længe skjult det faktum, at rationalet bag velfærdsstaten ikke længere er „dekommodificering“ („af-vareliggørelse“ defineret som forsørgelsesordninger, der sikrer borgernes levestandard uafhængigt af deres succes på arbejdsmarkedet), men snarere „rekommodificering“ („re-vareliggørelse“ defineret som en betoning af borgernes selvforsørgelse gennem arbejdsmar-

kedsdeltagelse). Det centrale spørgsmål er ikke længere, hvordan man sikrer, at folk uden økonomisk afsavn kan gå ind og ud af arbejdsmarkedet (*welfare*), men snarere, hvordan man indretter velfærdssystemerne, så de ledige hurtigst muligt bliver i stand til at vende tilbage til arbejdsmarkedet og bliver der (*workfare*). Det er dette skift i den grundlæggende optik, som indfanges ved hjælp af de multidimensionelle begreber om KWNS og SWPR.

FRA FORSØRGELSE TIL AKTIVERING

I 1974-75 begyndte arbejdsløsheden i Danmark at stige, og inden længe var 1960'ernes fulde beskæftigelse afløst af en sejlivet massearbejdsløshed. Der var tale om en helt ny situation, men den politiske reaktion på massearbejdsløsheden var langt fra ny. Tværtimod lignede de beskæftigelsesmæssige tiltag i 1970'erne og starten af 1980'erne til forveksling 1930'ernes beskæftigelsespolitik: Den ældre og svagelige del af arbejdsstyrken skulle trækkes ud af arbejdsmarkedet ved hjælp af diverse pensionsordninger, de unge skulle ved hjælp af særlige beskæftigelsesinitiativer sikres et fodfæste på arbejdsmarkedet, og resten af den voksende gruppe af ledige skulle forsynes gennem en udbygning af forsikringssystemet (Pedersen & Holmquist-Larsen, 1994: 164-166).

Udbuddet af arbejdskraft skulle reduceres, og det skulle ske ved at gøre det muligt for ældre og svagelige lønmodtagere at gå på pension. I 1977 blev der således givet adgang til førtidspension for lønmodtagere over 55 år. Der var imidlertid kun få, der benyttede sig af tilbuddet. I 1984 blev førtidspensionen indført som en erstatning for alle pensioner til personer under 67 år med særlige sociale problemer eller nedsat arbejdssevne. Antallet af førtidspensionister steg nu kraftigt.

Førtidspensionen blev i 1979 suppleret af en efterlønsordning, der gav forsikrede ledige mulighed for tilbagetrækning allerede fra 60-års-alderen. Efterlønnen udgjorde 80 pct. af højeste dagpengebeløb, og man måtte så maksimalt arbejde 200 timer om året. Det var en meget succesfuld ordning, der med tiden har betydet, at kun et mindretal venter med at trække sig tilbage, til de bliver folkepensionister.

De ældre og svagelige skulle ud af arbejdsstyrken, og de unge skulle ind. Det skulle ske ved, at efterspørgslen efter den yngre del af arbejdsstyrken blev forøget gennem iværksættelse af en hel stribe særlige beskæftigelsesplaner. I 1976 vedtog Folketinget den første beskæftigelsesplan, hvis formål var at skabe nye arbejdspladser og vedligeholde arbejdsstyrkens kvalifikationer

gennem erhvervsfremmende og arbejdsmarkedspolitiske foranstaltninger. Bekæmpelsen af ungdomsarbejdsløsheden havde en høj prioritet. De ungdomsrettede foranstaltninger bestod af erhvervsintroducerende kurser, AMU-kurser, ekstraordinære lære- og praktikpladser, støttet beskæftigelse i private virksomheder og beskæftigelsesprojekter. Sidstnævnte skulle opfylde betingelserne om, at det skulle være meningsfyldt arbejde og ikke måtte være konkurrenceforvridende. I praksis viste det sig hurtigt at være svært at opfylde begge krav samtidigt. De ungdomsrettede foranstaltninger blev generelt finansieret ved hjælp af lov 488, der pålagde kommunerne at afsætte et fast beløb pr. indbygger til bekæmpelse af ungdomsarbejdsløsheden. Mange kommuner spædede desuden selv til. Den unge generation måtte ikke tabes på gulvet.

Uanset bestræbelserne på at reducere udbuddet af specielt den ældre arbejdskraft og øge efterspørgslen efter den yngre arbejdskraft var der stadig en stor og voksende gruppe ledige tilbage. Hovedindsatsen over for denne gruppe bestod i at forsørge folk, så de kunne opretholde et rimeligt levestandard. Ligesom i 1930'erne blev der endda lavet betydelige forbedringer af den offentlige forsørgelse i forbindelse med arbejdsløshed. Bistandsloven gennemførtes som planlagt i 1976, og arbejdsløshedsforsikringens personkreds blev udvidet til at omfatte de 16-18-årige og de selvstændigt erhvervsdrivende. Samtidig blev tildelingsreglerne på dagpengeområdet lempet ved, at ventetiden for nyindmeldte blev nedsat og karensmåned for nyuddannede afskaffet. De relativt høje ydelser fastholdes. Billedet ændrer sig dog noget i løbet af 1980'erne, hvor tildelingskriterierne forringes, og den maksimale dagpengesats fastfrys i knap fire år (1982-1986), samtidig med at forsikringsbidraget sættes op.

Problemet var ikke blot, at arbejdsløhedskøen voksede, men også at der blev flere og flere langtidsledige. Efter to års ledighed stod et stigende antal ledige således for at falde ud af dagpengesystemet på grund af den såkaldte 26 ugers-regel, der siger, at man for at oppebære dagpenge skal have haft 26 ugers arbejde inden for de sidste tre år. For at undgå, at de langtidsledige dagpengemodtagere faldt ud af dagpengesystemet, blev der i 1978 indført et såkaldt arbejdstilbud (ATB) til langtidsledige. Ifølge den nye ordning skulle alle forsikrede ledige senest efter to års ledighed gives et tilbud om mindst ni måneders arbejde på almindelige vilkår og til overenskomstnæstlig løn. Modtagelsen og gennemførelsen af arbejdstilbuddet gjorde, at de ledige kvalificerede sig til en ny periode på dagpenge. ATB-ordningen formaliseres til en selvstændig lov i 1981, hvor der også gives mulighed for at fremrykke ATB for de under 25-årige. Det sidste skete for at forebygge

de skadelige virkninger af langvarig arbejdsløshed. Kommunerne fik i denne forbindelse en vigtig bagstopperfunktion, i og med at de blev ansvarlige for at skaffe ATB til dem, som AF ikke kunne skaffe noget. Med denne bagstopperfunktion blev kommunerne aktivt inddraget i formidlingen af ekstraordinære job til de forsikrede ledige.

I 1984 ændres arbejdstilbudsloven sådan, at unge langtidsledige i stedet for et arbejdstilbud kunne få en såkaldt uddannelsesydelse (svarende til dagpengebeløbet) i op til to år, mens de deltog i en godkendt uddannelse. Fra 1985 kunne alle ledige bytte deres andet arbejdstilbud ud med et decideret uddannelsestilbud (UTB) eller en iværksætterydelse svarende til halvdelen af dagpengebeløbet. Forliget i 1988 gjorde det muligt for ledige uden kompetencegivende uddannelse at få uddannelsesydelse før det første arbejdstilbud, og det andet ATB blev gjort betinget af, at den ledige forinden havde modtaget uddannelsesydelse, UTB eller iværksætterydelse. Disse ændringer øgede for alvor brugen af uddannelsesydelse og uddannelsestilbud. For at imødekomme den voksende efterspørgsel på uddannelsespladser lavede man samtidig nogle reformer af arbejdsmarkedsuddannelserne, hvilket både indebar en udbygning og en modernisering.

I bestræbelsen på at bevare de lediges erhvervskompetencer og samtidig få udført nogle samfundsnyttige opgaver igangsatte den socialdemokratiske arbejdsminister Svend Auken i begyndelsen af 1980'erne et forsøg med en særlig ungdomsgaranti. Ungdomsgarantien kørte som et amtsligt forsøg i Århus og Storstrøms amter. Ideen var, at alle unge under 25 år skulle gives et tilbud om uddannelse eller beskæftigelse allerede efter kort tids ledighed. Ved regeringsskiftet i 1982 var der imidlertid ikke længere politisk opbakning til at gøre ungdomsgarantiforsøget landsdækkende.

Aukens store flagskib var jobskabelsesloven fra 1982. Ifølge denne kunne kommuner, foreninger, erhvervsorganisationer og private virksomheder med offentligt tilskud igangsætte værdiskabende arbejde, der ellers ikke var blevet udført. Det offentlige tilskud svarede til 70 pct. af højeste dagpengesats for hver ansatte ledige, der skulle være henvist til jobskabelsesprojektet af arbejdsformidlingen.

Jobskabelsesloven indeholdt ligesom ungdomsgarantiforsøget et forsøg på at bruge passive midler til forsørgelse mere aktivt. I stedet for at folk fik penge for at gå derhjemme og langsomt mistede arbejdsevnen, skulle pengene bruges til at få løst vigtige samfundsnyttige opgaver. De tidligere begrænsninger på igangsættelse af egentlig produktionsvirksomhed skulle fjernes. Men som en tidligere chef i Arbejdsmarkedsstyrelsen understreger,

så „byggede jobskabelsesloven ikke på en aktiveringstankegang, men på en vision om, at vi skulle skabe nye job på grænsefladen mellem det offentlige og det private for derigennem at bevare de lediges arbejdsevne“. Som en anden iagttagelse siger, så var udgangspunktet for beskæftigelsespolitikken meget keynesiansk: „Arbejdskraften skulle vedligeholdes under lavkonjunktturen, så den var klar, når det gik opad igen“. Ledigheden var grundlæggende set et konjunkturproblem, og den ville forsvinde, når der igen kom gang i økonomien. Det var nødvendigt at skabe nogle nye ekstraordinære job i den tredje sektor på kanten mellem den private og offentlige, fordi den givne mængde job ikke tillod, at alle kom i ordinær beskæftigelse. Jobkabelsen er udtryk for en keynesiansk *workfare*, der fokuserer på efterspørgselssiden og antager, at mængden af ordinære job på kort sigt er upåvirkelig. Som vi skal se, kommer der senere hen mere fokus på struktur- og *mismatch*-problemerne på udbudssiden. Løsningen bliver her at give folk nogle kvalifikationer, så deres chancer for at få et job øges. Den samlede jobmængde er i dette perspektiv ikke længere upåvirkelig, men et resultat af strukturpolitiske tiltag. Den stigende interesse for strukturreformer rettet mod arbejdsmarkedets udbudsside indvarsler et skift fra en keynesiansk til en schumpeteriansk *workfare*.

Dette skift påbegyndes under den borgerlige regering, der kom til i 1982. Her sker der en „vending i retning af en mere markedskonform og alene udbudsorienteret arbejdsmarkedspolitik, mens de få efterspørgselsorienterede elementer udgår“ (Jørgensen & Pedersen, 2000: 96). Udbudsorienteringen var dog ikke på dette tidspunkt koblet til en strukturpolitisk tankegang, men var alene et spørgsmål om at øge konkurrenceevnen. Ikke desto mindre betyder den nye udbudsorientering, at regeringen ser meget skeptisk på de ekstraordinære beskæftigelsesforanstaltninger, som blev kritiseret for at været meget dyre og for ikke at have nogen særlig værdi for deltagerne. Den private jobskabelse blev desuden kritiseret for sine konkurrenceforvridende effekter. Regeringen satsede i stedet på, at den generelle økonomiske politik gennem en kombination af indkomspolitik og lavere rente i kraft af en voksende eksport kunne øge beskæftigelsen. Arbejdsmarkedspolitik skulle beskæftigelsesfremgangen understøttes af et forstærket pres på de arbejdsløse for at få dem til at tage de ledige job. Det gjaldt ikke længere om at skaffe ekstraordinære job, men om at øge fleksibiliteten på arbejdsmarkedet (Pedersen & Holmquist-Larsen, 1994: 187).

Konkret endte det med, at jobskabelsesloven blev afskaffet og erstattet af lov om beskæftigelsesmuligheder for unge, der også afløste lov 488. Den nye

lov gav kommuner, amter og foreninger mulighed for at oprette ikke-konkurrenceforvridende beskæftigelsesprojekter og ekstra job med løntilskud. Kommuner og amter forpligtigedes samtidigt til at afsætte henholdsvis 130 kr. og 10 kr. pr. indbygger til bekæmpelse af ungdomsarbejdsløshed. Der blev dermed taget et skridt tilbage til den keynesianske *workfare*. De nye spor, som ungdomsgarantien og jobskabelsesloven havde åbnet, endte blindt, og man stod tilbage med ATB- og UTB-ordningen, men samtidig også med en ny dagsorden om fleksibilitet og incitamentsproblemer på udbudssiden. Det var den gradvise udvidelse af denne dagsorden blandt andet i Det Økonomiske Råds forårsrapport fra 1988 og *Hvidbog om arbejdsmarkedets strukturproblemer* fra 1989 (Regeringen, 1989b), der førte til introduktionen af en schumpeteriansk *workfare* i form af det, vi på dansk kalder aktivering.

Aktiveringsbegrebet blev introduceret i 1989 i forbindelse med regeringens forslag om indførelsen af en særlig ungdomsydelse. Ungdomsydelsen blev indført i 1990 som en del af regeringens ungdomspakke. De velfungerende unge arbejdsløse skulle ud af kontanthjælpssystemet og have en fast lav ydelse kombineret med et tilbud om aktivering i op til fem måneder, og afvisning af tilbuddet førte til fradrag i ydelsen. I første omgang sigtede ordningen på de 18-19-årige, men aldersgruppen blev gradvist udvidet til at omfatte de 18-25-årige.

Samtidig med indførelsen af ungdomsydelsen vedtages en ny lov om kommunal beskæftigelsesindsats, der giver kommunen mulighed for at aktivere særligt udsatte grupper. Kommunen fik også lov til at anvise særligt udsatte grupper ordinært arbejde. Både AF og kommunen havde nu ret til at anvise både ordinære og ekstraordinære job.

Aktiveringspolitikken får mere og mere vind i sejlene, og i 1991 indgås der et bredt forlig om uddannelse og aktivering, og i forlængelse heraf nedsatte Folketinget først Socialkommissionen og senere Udredningsudvalget om arbejdsmarkedets strukturproblemer (det såkaldte Zeuthen-udvalg, opkaldt efter udvalgsformanden, rigsstatistiker Hans Zeuthen, som i øvrigt hverken før eller siden deltog offentligt i debatten om den aktive arbejdsmarkedspolitik). Kommissoriet for Socialkommissionen var „at skabe et fremtidssikret, mere sammenhængende og forenklet system af overførsler med henblik på at anvende midlerne mere aktivt“ (Socialkommissionen, 1993: 92). Kommissoriet for Zeuthen-udvalget var „at afhjælpe strukturproblemer på arbejdsmarkedet, opnå en mere effektiv indsats imod ledigheden og undgå flest mulige skadevirkninger af arbejdsløshed“ (Udredningsudvalget, 1992a: 1). Senere i 1993 fulgte så Velfærdskommissionen om fremtidens beskæfti-

gelses- og erhvervsmuligheder. Den skulle ifølge kommissoriet „vurdere de langsigtede udviklingsperspektiver for beskæftigelsen og dansk erhvervsliv“, samt „angive hvordan vi får råd til at bevare og udbygge velfærdssamfundet“. Af de tre store kommissioner var det Zeuthen-udvalget, der var tiltænkt at spille den største politiske rolle. Det var da også Zeuthen-udvalgets rapport, der blev publiceret først og havde den største gennemslagskraft (Udredningsudvalget, 1992a, b, c, d, e).

I 1992 tages der således allerede forskud på Zeuthen-udvalgets konklusioner i et bredt aktiveringsforlig, der igangsætter forsøg med kommunal aktivering af ledige i mindre virksomheder, og indfører ensartede statslige refusioner for at fremme kommunernes valg af aktive tilbud. På dagpengeområdet indføres ret til selvfundet arbejdstilbud efter seks måneders ledighed, og mulighed for at aktivere de under 25-årige efter kun seks måneders ledighed. Endelig igangsættes der forsøg med behovsorienteret aktivering i Ribe-regionen.

Politikerne havde dog ikke tålmodighed til at afvente evalueringen af Ribe-forsøget. Den nye socialdemokratisk ledede flertalsregering gennemførte i 1993 en stor og på nogle punkter skelsættende arbejdsmarkedsreform på *dagpengeområdet*. Lov om aktiv arbejdsmarkedspolitik afskaffede genoptjenningsretten til dagpenge ved støttet beskæftigelse og indførte en fast længde på dagpengeperioden (syv år med mulighed for to års orlov). Alle ledige skal nu have udarbejdet en individuel handlingsplan for deres tilbagevenden til arbejdsmarkedet. I den første del af dagpengeperioden (fire år) skal der for de udsatte og efterspurgte ledighedsgrupper laves tidlig behovsorienteret aktivering. Oprindeligt havde alle ledige ret til et års beskæftigelse eller uddannelse efter to år. I den sidste del af dagpengeperioden (tre år) skal alle aktiveres på fuld tid, om end der reelt er tale om en række mindre afbrudte aktiveringsforløb.

De efterfølgende justeringer i forbindelse med finanslovsforligene fra 1995 til 1998 forkortede dagpengeperioden til først fem år og senere fire år. Samtidig blev tidspunktet for ret og pligt-aktiveringen fremrykket fra fire år til to år og senere igen til efter et års ledighed.

For unge under 25 år var det fra 1996 sådan, at dem uden en kompetencegivende uddannelse efter seks måneders ledighed skulle uddannelsesaktiveres i 18 måneder på halv dagpengesats. Dette blev i 1998 udstrakt til også at omfatte unge med kompetencegivende uddannelse, der dog fik tilbudt den samme vifte af tilbud som de ældre aktiverede og fik en aktiveringsydelse svarende til dimittendsatsen.

Aktivering kan bestå af vejledningskurser, privat eller offentlig jobtræning (ansættelse med løntilskud på overenskomstvilkår), individuel jobtræning (ansættelse med tilskud på særlige vilkår), uddannelse, orlov, jobrotation eller støtte til etablering af egen virksomhed. Ofte kombineres flere af disse tilbud. Siden 1994 har der på instrumentsiden været en forskydning fra jobtræning til uddannelse, der i dag udgør knap to tredjedele af den samlede indsats. Det endda selv om finansieringen af driftsudgifterne til uddannelse af ledige er omlagt, sådan at AF skal købe uddannelsespladserne af udbyderne, hvilket har betydet en vis tilbageholdenhed.

Aktiveringstankegangen begyndte nu at smitte af på førtidspensionslovgivningen. Tilkendelse af førtidspension var oprindelig betinget af demonstrationen af tabt erhvervsevne, men ved reformen i 2001 erstattes erhvervstabsbegrebet med et arbejdssevnebegreb, sådan at fokus forskubbes fra borgerens problemer og begrænsninger til borgerens ressourcer og udviklingsmuligheder. Samtidig præciseres det, at førtidspension først kan tilkendes, når andre aktivrettede støtteordninger har spillet fallit. Disse ændringer viser klart, hvordan førtidspensionsordningen, der oprindelig var tænkt som en velfærdspolitisk foranstaltning, som tjente til at reducere arbejdsstyrken, i dag reformuleres som en del af aktiveringslovgivningen.

Efterlønsordningen kom også i aktiveringspolitisk modvind. Ikke alene var det økonomisk set en meget dyr ordning, men den harmonerede heller ikke med bestræbelsen på at få folk ud på arbejdsmarkedet. Den kontroversielle efterlønsreform fra 1999 kan således ses som en aktiveringspolitisk tilskæring af efterlønsordningen. Reformen strammede reglerne for fradrag for anden pension og øgede egenfinansieringen gennem indførelse af et øremærket efterlønsbidrag, der i fremtiden skal betales i 25 år mod oprindelig kun ti år. Samtidig blev muligheden for at arbejde som efterløunner gjort mere fleksibel gennem 1:1 fradrag i efterlønnen pr. arbejdstime.

På *kontanthjælpsområdet* vedtoges der i tilknytning til arbejdsmarkedsreformen i 1993 en lov om kommunal aktivering, der siger, at alle kontanthjælpsmodtagere under 25 år, der alene har ledighed som problem, skal aktiveres senest efter seks måneder, mens alle over 25 år skal aktiveres efter 12 måneder. I 1998 kommer så lov om aktiv socialpolitik, der udvider den tidlige aktivering – som nu skal finde sted allerede inden 13 uger – til at omfatte alle de 25–30-årige og også dem, der har andre problemer end ledighed. Oprindeligt var der krav om, at alle over 25 skulle have udarbejdet en individuel handlingsplan inden seks måneder. Med vedtagelsen af lov om aktiv socialpolitik bliver det imidlertid valgfrit for kommunen at

udarbejde handlingsplaner, men allerede i 2000 ændres lovgivningen igen, så personer med andre problemer end ledighed får ret til udarbejdelse af en skriftlig handlingsplan.

Aktivering bliver gradvist det nye hovedspor i social- og arbejdsmarkedspolitikken. Som hovedregel skal *alle* ledige aktiveres. I midten af 1990'erne står det imidlertid klart, at det på trods af det økonomiske opsving ikke er muligt at aktivere den store gruppe af svage ledige, der plages af forskellige former for sociale, psykiske og helbredsæssige problemer. Arbejdsmarkedet med de høje lønninger og produktivitetskrav er slet ikke gearet til at beskæftige denne del af arbejdsstyrken, der ender som langtidsledige kontanthjælpsmodtagere. Løsningen er at forsøge at gøre arbejdsmarkedet mere *rummeligt*. I midten af 1990'erne lancerer Socialministeriet derfor kampagnen for virksomhedernes sociale ansvar, der senere benævnes kampagnen for det rummelige arbejdsmarked. Det trefoldige mål for kampagnen er at *forebygge*, at der opstår problemer med arbejdsmarkedstilknytningen, at *fastholde* ansatte, der er i fare for at miste fodfæstet på arbejdsmarkedet, og at *integrere* marginaliseringsstruede ledige på arbejdsmarkedet for derigennem at bidrage til bekæmpelsen af flaskehalsproblemer på arbejdsmarkedet.

Det organisatoriske omdrejningspunkt for den lokale indsats er kommunerne, men de suppleres i stigende grad af lokale styringsnetværk i form af de såkaldte koordinationsudvalg, som bredt samler de centrale offentlige og private aktører på arbejdsmarkedet omkring et tværgående samarbejde. Koordinationsudvalgene har til opgave at rådgive kommunen samt at igangsætte initiativer og skabe nye samarbejdsrelationer, der kan hjælpe til at gøre arbejdsmarkedet mere rummeligt.

For at understøtte kommunernes og koordinationsudvalgenes forsøg på at integrere folk med nedsat arbejdsevne på arbejdsmarkedet indføres der på baggrund af diskussionerne i Skånejobudvalgene I og II i 1998 nogle særlige fleks- og skånejob. Fleksjob er rettet mod såvel ledige som beskæftigede med varig nedsat arbejdsevne, som ikke forventes at kunne blive gjort helt eller delvist selvforsørgende gennem revalidering, men som man gerne vil undgå at fortidspensionere. Målgruppen kan gives et særligt tilrettelagt job på en offentlig eller privat virksomhed til overenskomstmæssig løn, som subsidieres med op til to tredjedele af lønnen afhængigt af graden af arbejdshæmning. Skånejob er rettet mod personer, der er blevet tilkendt fortidspension, men som stadig har en arbejdsevne, der kan udnyttes i et særligt tilrettelagt job på en ordinær arbejdsplads med løntilskud.

Med kampagnen for det rummelige arbejdsmarked sker der en interessant fornyelse og videreudvikling af aktiveringspolitikken, der suppleres af en ny rummelighedsstrategi, som i højere grad fokuserer på efterspørgselssiden og søger at skabe et mere fleksibelt arbejdsmarked gennem holdningspåvirkning og ændring af løn- og ansættelsesvilkår for folk med nedsat arbejdsevne. Forskellene mellem den oprindelige aktiveringsindsats og den senere kampagne for det rummelige arbejdsmarked fremgår af skema 2.4.

Samtidig med at aktiveringspolitikken for alvor slår igennem i begyndelsen af 1990'erne, gennemføres der en række nye orlovsordninger. Det sker allerede under den borgerlige regering, der på dette punkt er hårdt presset af Det Radikale Venstre, Socialdemokratiet og venstrefløjen. Allerede fra 1992 bliver det muligt at tage orlov til uddannelse, børnepasning og sabbat på et reduceret dagpengeniveau. I forbindelse med arbejdsmarkedsreformen i 1993 udbygges orlovsordningerne, i og med at genbesættelseskravet afskaffes, og de ledige nu også får mulighed for at tage orlov. Begge dele er medvirkende til et kraftigt opsving i antallet af orlovstagere. Orlovsordningerne udgjorde imidlertid – sammen med overgangsydelsen for de 50-59-årige med mere end et års ledighed – et forsøg på at fordele det eksisterende arbejde bedre. Med undtagelse af uddannelsesorloven var de nye tilbagetrækningsordninger mere et udtryk for *welfare* end for *workfare*. Orlovsordningerne blev dog også beskåret og delvist afskaffet i slutningen af 1990'erne, mens overgangsydelsen blev afskaffet allerede i 1996.

Den samtidige indførelse af aktivering og orlovsordninger er med til at rejse spørgsmålet om graden af kontinuitet og diskontinuitet i social- og arbejdsmarkedspolitikken. Hvor nyt er det nye? Og hvor meget af det gamle er stadig med os? Som anført ovenfor er det vanskeligt at identificere et klart og entydigt brud mellem den gamle forsørgelseslinje og den nye aktiveringslinje. Det skyldes, at der i den konkrete lovgivning altid har været,

SKEMA 2.4.

Elementerne i kampagnen for det rummelige arbejdsmarked

	AKTIVERING	DET RUMMELIGE ARBEJDSMARKED
Fokus	Udbuddet af arbejdskraft	Efterspørgslen efter arbejdskraft
Mål	Skabe en mere fleksibel arbejdskraft	Skabe et mere fleksibelt arbejdsmarked
Middel	Opkvalificere og motivere de ledige gennem ændring af love og regler	Ændre holdningerne og vilkårene på arbejdsmarkedet gennem kampagner, opsøgende arbejde og lokale tiltag

og til stadighed er, et miks af passive og aktive elementer. Det betyder dog ikke, at der ikke har været en gradvis ændring i balancen mellem de passive og aktive elementer, hvis kumulerede effekt er et skift i hovedlinjen i dansk social- og arbejdsmarkedspolitik. Som vi skal se, har der ifølge de implicerede parter fra midten af 1980'erne og frem til i dag været en myriade af små og store lovændringer, der har ført til en række markante forskydninger og brud, som tilsammen har forandret det grundlæggende paradigme i social- og arbejdsmarkedspolitikken.

Ser vi først på dagpengeområdet, er der ikke på det ministerielle plan tvivl om forandringernes store rækkevidde. I en officiel pjecce fra Arbejdsministeriet (Arbejdsministeriet & Finansministeriet, 1996: 9) vurderes det, at „tilsammen indebærer de seneste års ændringer – arbejdsmarkedsreformen, serviceeftersynet og finanslovsaftalen – en fuldstændig omlægning af arbejdsmarkedspolitikken i forhold til politikken op til 1994“. En centralt placeret fagforeningsrepræsentant modificerer dog forestillingen om „en fuldstændig omlægning“. For som han siger: „Hele den tankegang med, at du skal yde noget for dagpengene, er ikke i sig selv ny. Det nye er, at den bliver hovedlandeje“. Det nye består med andre ord i, at balancen mellem de eksisterende elementer i arbejdsmarkedspolitikken er blevet forskudt.

Spørgsmålet er så, hvornår de afgørende forskydninger fandt sted. De første tegn på et paradigmeskift finder man tilsyneladende helt tilbage i midten af 1980'erne. For som en centralt placeret embedsmand siger: „Tankegangen bag ved indførelsen af uddannelses- og iværksætterydelsen i 1985 var, at man forlanger noget af folk og gør dem aktive, sådan at de kan forbedre deres 'employability'. Dagpengeydelsen blev betinget af, at du enten tager en uddannelse eller bliver iværksætter. Det er sådan set her bruddet begynder at vise sig“. Denne vurdering bekræftes af en anden embedsmand fra Arbejdsministeriet: „Der kommer op gennem 1980'erne nogle mere konstante holdninger til, at man skal forsøge at give folk en håndsrekning for at få dem ind på arbejdsmarkedet igen. Det første store skridt er de nye regler om uddannelsestilbud, som kommer i 1985 og for alvor udbygges i det store forlig mellem Socialdemokratiet og regeringen i september 1988“.

Uddannelsestilbudsforliget i 1988 tillægges overordentlig stor betydning af de implicerede parter, der mener, at forliget udgør et vendepunkt, da det er her, man begynder at give målrettede tilbud, der sigter på at øge de lediges chancer for at komme ind på arbejdsmarkedet. Forliget betyder, at det andet arbejdstilbud er betinget af, at man forinden har modtaget et

uddannelsesstilbud; dog kan ledige uden kompetencegivende uddannelse få et uddannelsesstilbud inden første arbejdsstilbud. Det vurderes desuden, at forliget var udtryk for, at de borgerlige partier opgav at bruge ydelsernes størrelse som reguleringsmekanisme, hvilket dels skyldtes den almindelige konsensus om at bevare velfærdssamfundet, dels at de små midterpartier ikke ville gå med til lavere ydelser.

En mere målrettet brug af job- og uddannelsesstilbud blev dog hæmmet af, at grundtankegangen bag ATB- og UTB-lovgivningen var at sikre, at de ledige ikke faldt ud af dagpengesystemet. Skiftet fra passiv- til aktivlinjen blev derfor først en realitet ved afskaffelsen af genoptjeningsretten til dagpenge gennem deltagelse i aktiveringstilbud, som var et af de centrale punkter i arbejdsmarkedsreformen fra 1993.

Arbejdsmarkedsreformen indførte ret og pligt-aktivering, fremrykkede aktiveringstidspunktet for visse ledighedsgrupper og gjorde desuden aktiveringen mere individuel og behovsorienteret. Men den udvidede ikke umiddelbart aktiveringsgraden. Den begyndte først at stige i sidste halvdel af 1990'erne som et resultat af fremrykningen af aktiveringstidspunktet og udvidelsen af aktiveringsforpligtelsen.

Mens der på dagpengeområdet kan identificeres en række større og mindre brud med den hidtidige praksis, så er det socialpolitiske område tilsyneladende præget af en større kontinuitet. En centralt placeret embedsmand fra Socialministeriet mener således ikke, at der „har været noget brat skifte på det her område. (...) Vi har aldrig haft et system, hvor man bare kunne være passiv. Siden 1976 har vi krævet, at man stod til rådighed for arbejdsmarkedet, når man modtog kontanthjælp. Men der er bestemt sket meget siden da. Det er særligt i dagpengesystemet, at der har været nogle bratte ryk; ikke så meget i det socialpolitiske system. Der er skiftet sket mere gradvist“.

Hvor man altså i Socialministeriet mener, at der har været et gradvist skift i socialpolitikken, så er der i KL-systemet folk, der mener, at der slet ikke har været noget skift i socialpolitikken siden 1970'erne. „Dengang i 1977, da den første lov om ekstraordinær beskæftigelsesindsats kom, opfandt man beskæftigelsesprojektet, løntilskudsjobbet og de særligt tilrettelagte uddannelses- og rådgivningsforløb. Præcis de samme redskaber, som vi har i dag. Det eneste, der er sket med årene, er dybest set, at skiftende regeringer har fundet på nye ord for de samme ting“.

Men en ting er udformningen af de forskellige instrumenter, en anden er brugen af de forskellige instrumenter. Her er der flere, der hæfter sig

ved indførelsen af ungdomsydelsen, som betragtes som et brud med den hidtidige praksis. Ifølge en centralt placeret organisationsrepræsentant bestod bruddet i, „at man skulle gøre noget for at få hjælp. (...) Det var ikke bare en stramning, men en omlægning af hele filosofien på det tidspunkt“. At udviklingen fra 1989 og frem ser mindre dramatisk ud skyldes, at „man derefter har anvendt de små skridts metode. Vi har taget større og større grupper ind og forkortet perioden for, hvornår de skal aktiveres“. Da først princippet om noget for noget var stadfæstet for en lille gruppe, var det blot et spørgsmål om gradvist at udvide gruppen.

Aktivlinjens gradvise udbredelse kulminerer dog i et større lovgivningsmæssigt gennembrud i 1998. En anden centralt placeret organisationsrepræsentant fortæller, at „det var her, hele den ressourceunderstøttende tankegang afløses af den her formodningsregel, der siger, at hvis folk henvender sig og søger kontanthjælp, så må det formodes, at de primært skal aktiveres. Det er først, da den formodningsregel kommer ind i lovgivningen i 1998, at vi begynder at sige: ‘I skal aktiveres, og hvis det ikke kan lade sig gøre, så kan vi snakke om fortidspension, revalidering eller lignende’“.

Udviklingen af aktivlinjen på det socialpolitiske område sættes altså i gang af indførelsen af ungdomsydelsen i 1989. Den forløber så stille og roligt indtil 1998, hvor aktivering qua formodningsreglen gøres til hovedprincippet i den nye lov om aktiv socialpolitik.

Både på dagpenge- og kontanthjælpsområdet har hovedaktørerne oplevet et gradvist skift fra forsørgelse til aktivering, om end dagpengeområdet har været præget af nogle lidt større og klarere brud end kontanthjælpsområdet, hvor de små skridts metode giver indtryk af en mere kontinuerlig udvikling. Skiftet fra forsørgelse til aktivering er i lyset af den udbredte skepsis med hensyn til muligheden for at forandre velfærdsstaten meget bemærkelsesværdigt. Det er en stor udfordring for samfundsvidenskaben at forklare ikke alene det forholdsvis tydelige policy-skift, men også at skiftet fandt sted i løbet af ganske få år og uden store politiske konflikter.

DEN DANSKE HUMAN CAPITAL - TILGANG

Den danske aktiveringspolitik er ikke et isoleret skvulp, men en del af en omfattende international *workfare*-bølge. I mange lande gennemføres der i disse år *workfare*-reformer, der gør velfærdsydelse til de ledige betinget af deres aktive deltagelse i forskellige foranstaltninger, der skal tjene til at øge deres chancer for at komme i ordinær beskæftigelse. USA var pioneren

på området, men lande som New Zealand, England, Holland og Sverige har fulgt trop, og i Tyskland har Hartz-kommissionen lanceret en stor *workfare*-reform.

En del af de danske forskere og kommentatorer har hævdet, at *workfare* grundlæggende er udtryk for en asocial, nyliberalistisk besparelspolitik. Men sagen er, at *workfare* ikke kan reduceres til en bestemt essens. *Workfare* kan konkret tage mange forskellige former, og den danske form for *workfare* er bestemt ikke udtryk for en asocial, nyliberalistisk besparelspolitik.

Workfare er i udgangspunktet et vagt defineret begreb, der grundlæggende handler om at bringe de ledige fra forsørgelse til beskæftigelse („from welfare to work“). *Workfare* er et flydende begreb, der fra starten har været en intens politisk kamp om at indholdsudfylde. I USA kan der således identificeres to forskellige hovedretninger (Peck, 1998), der giver hver deres bud på, hvad *workfare* drejer sig om. Den ene hovedretning kaldes *work first*-tilgangen og den anden hovedretning kaldes *human capital*-tilgangen. Forskellen mellem de to hovedretninger er vist i skema 2.5.

Vurderer vi den danske aktiveringspolitik ud fra denne noget grovkornede skelnen mellem *work first*-tilgangen og *human capital*-tilgangen, er konklusionen, at vi i Danmark med enkelte undtagelser har valgt en *human capital*-tilgang til *workfare*. Den danske aktiveringspolitik har således haft et bredt fokus. Ret og pligt-aktiveringen fokuserer

SKEMA 2.5.
Sammenligning af *work first* og *human capital*-tilgangen til *workfare*

	WORK FIRST	HUMAN CAPITAL
Fokus	Snævert fokus på de ledige	Bredere fokus på hele arbejdsstyrken
Mål	Hurtig formidling af ordinære job	Gradvis udvikling af de lediges humane kapital
Midler	Mindre, tidsbegrænsede og sværere tilgængelige ydelser samt lavere og mere fleksible lønninger	Vedligeholdelse og opgradering af kvalifikationer og kompetencer gennem uddannelse og jobtræning
Opfattelse af de ledige og midlet til at håndtere dem	Rationelle nyttemaksimerende individer, der skal motiveres, kontrolleres og straffes	Ledige er sociale ressourcebærende aktører, der skal mægtig- og myndiggøres
Relationen mellem <i>welfare</i> og <i>workfare</i>	<i>Workfare</i> erstatter <i>welfare</i>	<i>Workfare</i> supplerer <i>welfare</i>

selvfølgelig på de ledige. Men uddannelsesorlov, jobrotation og tidlig sygedagpengeopfølgning er eksempler på aktiveringsiltag, der også retter sig mod de beskæftigede. Målet med aktiveringsindsatsen har desuden været, at de ledige skulle opkvalificeres, så deres produktivitet kom til at svare til lønniveauet på arbejdsmarkedet. Som en af interviewpersonerne siger: „Vores system er bygget som et sikkerhedsnet i de perioder af et menneskes liv, hvor det ikke kører som det skal. (...) Men forudsætningen for, at hjulene kan dreje rundt, er jo, at den sociale sektor investerer den kapital, der skal til, i en kvalificering af den ledige arbejdskraft, så den måske kan vende tilbage til arbejdsmarkedet“. Med halveringen af dagpengene for de unge under 25 år som den store undtagelse, er der på instrumentsiden blevet satset på opkvalificerende uddannelse og jobtræning. Og selv om der er sanktioner, hvis de ledige nægter at blive aktiveret, så er myndighederne meget tilbageholdende med at bruge disse sanktioner. Det afspejler, at den dominerende tankegang bag såvel lovgivning som forvaltningspraksis er, at de ledige gennem dialog og individuelle handlingsplaner skal inddrages og ansvarliggøres i forhold til den behovsorienterede aktivering (se Larsen m.fl., 2001: 39-43). Endelig så har aktivering ikke erstattet, men suppleret forsørgelsesparadigmet. Der er med få undtagelser ikke blevet skåret i forsørgelsesydelse op gennem 1990'erne. Ydelserne er derimod blevet gjort betinget af deltagelse i forskellige beskæftigelsesfremmende foranstaltninger. Retten til forsørgelse er blevet suppleret med en pligt til aktivering. I nogle lande har pligten næsten fortrængt rettighederne til forsørgelse. Der er ikke længere en generel ret til forsørgelse, men en mulighed for at blive forsørget, mens man aktivt søger job. Sådan er eksempelvis den engelske *Job Seekers Allowance* skruet sammen. Sådan er det ikke gået i Danmark. Godt nok er der også aktiveringspligt for kontanthjælpsmodtagerne, men der er stadig i loven en anerkendelse af det offentliges pligt til at forsørge dem, der ikke kan forsørge sig selv og deres familie. At pligter og rettigheder i Danmark går hånd i hånd, bevidnes af en centralt placeret embedsmand i Socialministeriet, der siger: „Pligterne er jo blevet udvidet hele tiden, men rettighederne er efterhånden også blevet bedre på nogle punkter“.

Hvor vi i Danmark har satset på *human capital*-tilgang til aktivering, så har man i USA og i mange angelsaksiske lande satset på en *work first*-tilgang. *Work first*-tilgangen var allerede dominerende i USA og England, da

vi begyndte at lave aktiveringsreformer i Danmark. Så der ligger en stor udfordring i at forklare, hvorfor og hvordan det for Danmarks vedkommende lod sig gøre at reformulere *workfare*-konceptet og vælge en ny og anderledes aktiveringsstrategi.

DET TEORETISKE GRUNDLAG FOR ANALYSEN

Beslutningsprocesanalyser fokuserer ofte næsten udelukkende på handlingsplanen. Når eksempelvis Ræbild og Kristiansen (2001) analyserer efterlønsreformens tilblivelse, sker det således først og fremmest gennem en lang kronologisk beskrivelse af forhandlingsforløbet fra de første spæde kontakter mellem Mogens Lykketoft og Anders Fogh Rasmussen til den endelige vedtagelse af efterlønsreformen i Folketinget. Det er aktørernes motiver, handlinger og roller i det samlede forløb, der er i fokus.

Det kan imidlertid være svært at forklare indholdet af en stor arbejdsmarkedsreform alene ud fra de enkelte aktørers interesser, magt og indflydelsesstrategier. For forhandlingsspillet udspiller sig inden for en diskursiv ramme, som har afgørende indflydelse på aktørernes strategier og handlingsmuligheder. I forbindelse med efterlønsreformen var det „samfundsøkonomiske hensyn“ i høj grad rammesættende for forhandlingerne. Havde man valgt *ikke* at begrænse adgangen til efterløn, ville det være blevet betragtet som samfundsøkonomisk uansvarligt i en situation med begyndende mangel på arbejdskraft og kraftigt stigende efterlønsudgifter. Der var, som Ræbild og Kristiansen siger, etableret et samfundsmæssigt imperativ, der kommer til udtryk ved, „at forhandlingsspillet (...) struktureres af helhedsbetragtninger om, hvad der karakteriserer en hensigtsmæssig samfundsøkonomisk udvikling“ (2001: 106–107). Der var en alment accepteret forestilling om, at det var vigtigt at udvise samfundsøkonomisk ansvarlighed, og om hvad en sådan ansvarlighed mere konkret indebar.

Den samfundsøkonomiske ansvarlighedsdiskurs er skabt af de politiske aktører, men den udgør i den konkrete situation et strukturelt handlingsvilkår, som aktørerne tager for givet og bliver nødt til at forholde sig til. Det er netop, fordi de handlingsstrukturerende forestillinger tages for givet, at de ikke kan reduceres til rationelle *blame avoidance strategies*, som bevidst udtænkes af de politiske aktører i deres bestræbelse på at legitimere deres forsøg på at tilbagerulle velfærdsstaten (Green-Pedersen, 2002). De politi-

ske aktører vil ofte i deres tale og handlinger trække på og referere til de diskursive forestillinger, men de er i denne situation *discourse takers* snarere end *discourse makers*.

H V O R F O R E T D I S K U R S T E O R E T I S K U D G A N G S P U N K T ?

Det er netop for at kunne analysere den diskursive magt, der udøves i kraft af etableringen af rammesættende diskursive forestillinger, at denne policy-analyse af aktiveringsreformerne tager et diskursteoretisk udgangspunkt. Diskursteorien fokuserer på konstruktionen af de forestillinger, begreber og identiteter, der i en given kontekst betinger den politiske beslutningstagning, som problematiseringen af det gamle policy-spor har skabt rum for. Diskursteorien analyserer de betydningsgivende processer, der fører til etableringen af en hegemonisk policy-diskurs, der inkluderer bestemte diskursive formuleringer af problemer, løsninger og handlingspræmisser, samtidig med at den ekskluderer andre alternative formuleringer. At det er vigtigt at analysere formuleringen af den paradigmatiske policy-diskurs understreges af en af de helt centrale beslutningstagere, der siger, at „det typiske forløb er, at der over en sæson bygges et fælles billede op af, hvad det er for et areal, som vi skal lande inden for. Det er et billede, der bygges op gennem uformelle kontakter mellem alle dem, der er parter på området“. Citatet illustrerer meget fint det dynamiske forløb, hvorigennem den fælles policy-diskurs først bygges op og derefter udstikker rammen for de politiske forhandlinger mellem de involverede parter.

Diskursteorien er et væsentligt supplement til den traditionelle policy-analyse, men der er tale om et farligt supplement, i den forstand at diskursteorien på afgørende vis reformulerer grundbegreberne i policy-analysen. Inden for den traditionelle policy-analyse ses *policy* som et resultat af *politik*, der finder sted inden for et bestemt *polity*. Policy forstås i denne forbindelse som en mere eller mindre sammenhængende og adækvat problemløsningsstrategi. Politik ses som en rationel, interessebaseret indflydelsesstrategi, og *polity* defineres som den institutionelle ramme for interaktionen mellem de politiske aktører. Det er disse grundkategorier, som diskursteorien problematiserer og reformulerer.

Diskursteorien opfatter måske nok *policy* som en rationel kobling mellem problemer og løsninger, men såvel problemer som løsninger ses som diskursive konstruktioner, og deres rationelle sammenkobling ses som et

udtryk for bestemte historisk betingede forestillinger om, hvad der er rigtigt, godt og passende at gøre i den foreliggende situation.

Politik er ifølge diskursteorien ikke et spørgsmål om maksimering af nogle på forhånd givne interesser. Interesser er nemlig ikke givne på forhånd. De kan således hverken udledes af objektive socioøkonomiske forhold eller reduceres til nogle forefundne subjektive præferencer. Interesser skabes historisk som en del af en kollektiv identitetsdannelse. Interesser er således blot ét blandt flere referencepunkter i de politiske aktørers refleksioner om, hvem de er, hvor de kommer fra, og hvor de gerne vil hen. Politik er et sammensurium af symbolske og strategiske handlinger, der betinges af bestemte identitetsopfattelser. De politiske aktører handler ud fra en opfattelse af sig selv som kvinder, miljøbevidste, muslimer eller storaktionærer. Identiteterne er både dynamiske, multidimensionelle og flertydige, men ofte kondenseres de i mere operationelle forestillinger om bestemte interesser og præferencer, der dog stadig kan rumme en betydelig ambivalens. I konkrete policy-processer kan referencen til bestemte interesser hjælpe de politiske aktører til at identificere „venner“ og „fjender“ samt til at evaluere konkrete politiske forslag.

Endelig er der så begrebet *polity*, der er den amerikanske betegnelse for det politiske system, der transformerer politiske input til konkret policy. I moderne politologi omfatter beskrivelsen af det politiske system både de formelle og uformelle regler og normer for politisk repræsentation og organisation. Diskursteorien udvider imidlertid definitionen af politiske institutioner til også at omfatte de kognitive og imaginære aspekter. Politiske institutioner består således af regulative aspekter i form af regler, procedurer og rutiner; normative aspekter i form af normer, værdier og standarder; kognitive aspekter i form af begreber, vidensformer og kulturelle koder; samt imaginære aspekter i form af ideologiske forestillinger, symboler og myter.

Diskursteorien problematiserer hele det rationalistiske paradigme, der ligger til grund for den gængse policy-analyse. I styringseffektivitetens navn så policy-analysen i stigende grad politisk beslutningstagen som en ideelt set rationel proces. Udgangspunktet for denne proces er identifikationen af et policy-problem. For at løse problemet opstilles der en række mål for problemløsningen samt en række alternative løsningsmuligheder. Omkostninger og gevinster ved de forskellige alternativer kalkuleres nøje, og det mest *cost-efficient* alternativ vælges og implementeres gennem et system kendetegnet ved hierarkisk kontrol. Der er naturligvis meget, der kan gå galt undervejs og hindre en rationel og effektiv politisk beslutningstagen.

Men policy-analysen kan hjælpe til at identificere og til dels overvinde problemerne.

Den klassiske model for rationel politisk beslutningstagning er blevet kritiseret af en lang række ansete forskere. Herbert Simon (1957; 1982) har peget på, at fraværet af fuld information og ubegrænsede beslutningsressourcer gør, at vi ofte baserer vores beslutninger på tommelfingerregler, der giver os et tilfredsstillende, men ikke optimalt resultat. Charles Lindblom (1959) har anført, at de implicerede aktører på grund af den omfattende beslutningskompleksitet og de modstridende værdipræmisser ofte spontant enes om nogle små gradvise justeringer i forhold til den hidtidige policy frem for at kaste sig ud i store, rationelt styrede beslutningsprocesser. Endelig har Michael D. Cohen, James G. March og Johan P. Olsen (1972) hævdet, at løsninger og problemer kobles tilfældigt og ustyret inden for anarkistiske organisationer. Kernen i denne kritik er, at politisk beslutningstagning ikke, som rationalisterne forestiller sig, styres af en særlig konsekvenslogik. Grundlaget for rationel beslutningstagning er ikke til stede, aktørerne fravælger bevidst den rationelle model, og forestillingen om en faseopdelte proces er i det hele taget problematisk. Der opstilles imidlertid ikke umiddelbart noget teoretisk alternativ til den rationalistiske konsekvenslogik. Vi må således i første omgang nøjes med metaforiske referencer til „standard operational procedures“, „muddling through“ og „garbage cans“.

Den hermeneutisk inspirerede nyinstitutionalisme, som March og Olsen lancerer i manifestet *Rediscovering Institutions* (1989) og opfølgeren *Democratic Governance* (1993), tilbyder dog et sammenhængende teoretisk alternativ til konsekvenslogikken. Vi handler ikke politisk ud fra en „logic of consequentiality“, men derimod ud fra en „logic of appropriateness“. Konsekvenslogikken ser handling som styret af svarene på følgende spørgsmål: Hvad er alternativerne? Hvad er deres konsekvenser? Hvilken værdi skal jeg tillægge disse konsekvenser? I modsætning hertil ser passendehedslogikken handling som styret af svarene på følgende spørgsmål: Hvem er jeg? Hvilken situation befinder jeg mig i? Hvad skal en person som jeg gøre i en situation som denne? (1993: 7). Politisk handling er ikke baseret på rationelle kalkulationer, men har karakter af regelfølge. Reglerne er dog ofte flertydige, og det er aldrig helt klart, hvilken regel der passer på en given situation. De skal derfor først matches med situationen og derefter reformuleres gennem den faktiske anvendelse. Regelfølgende politisk handling er derfor en åben proces, der beror på en række situationsbundne fortolkninger, der tager udgangspunkt i de politiske aktørers identitet.

Diskursteorien er enig med den hermeneutiske nyinstitutionalismes betoning af den tætte sammenhæng mellem identitet, kontekst og regelfølge. Den fokuserer imidlertid ikke så meget på den individuelle regelfortolkning, men snarere på den diskursive konstruktion af regler gennem politiske kampe. Hvor den hermeneutiske nyinstitutionalisme søger at afdække, hvad der i en given institutionelt betinget situation er passende at gøre for den enkelte aktør, forsøger diskursteorien at afdække, hvordan forskellige handlingsbetingende diskurser skabes, institutionaliseres og forandres af forskellige magtstrategier.

Den hermeneutiske nyinstitutionalisme søger ligesom den rationalistiske policy-analyse at svare på spørgsmålene om, *hvem* de centrale aktører er, og *hvorfor* de gør, som de gør. Forskellen ligger i svarene. For hvor den rationalistiske policy-analyse finder svarene i de rationelle aktørers egennyttige kalkuler, så finder den hermeneutiske nyinstitutionalisme svarene i regelfortolkning og regelfølge. Begge teorier tager udgangspunkt i individet, men der er et klart skift fra det kalkulerende subjekt med de exogene præferencer til det fortolkende individ med de endogene præferencer. Heroverfor står så diskursteorien, der i bestræbelsen på at svare på spørgsmålet om, *hvordan* policy-processer diskursiveres, analyserer de diskursive strukturers tilblivelse og handlingsstrukturerende effekter. Fokuseringen på strukturer og strukturering betyder ikke, at diskursteorien ikke opererer med noget subjekt. Subjektet er selve omdrejningspunktet for de diskursive strategier, men de diskursive strategier kan ikke styres, udvikles og manipuleres af viljestærke subjekter fra et punkt uden for diskursen.

NYE TEORIER OM MAGT, DISKURS OG POLICY-ANALYSE

Indtil nu har diskursteorien været omtalt i ental og i bestemt form som „diskursteorien“. Det giver imidlertid kun mening, hvis vi betragter „diskursteori“ som en bred samlebetegnelse for en lang række teorier, der er fælles om at se den sociale verden som diskursivt konstrueret frem for værende givet i kraft af Gud, Mennesket, Fornuften, den økonomiske rationalitet eller tingenes faktiske beskaffenhed. Der findes i virkeligheden mange forskellige diskursteorier. Nogle er hovedsageligt forankret i sprogteori eller socialpsykologi, mens andre er forankret i filosofi eller samfundsvidenskab. I et forsøg på at indsnævre feltet vil der her blive fokuseret på den såkaldte poststrukturalistiske diskursteori, der er udviklet i spændingsfeltet mellem

sprogfilosofien og den politiske sociologi. I det følgende vil de centrale og relevante pointer hos Michel Foucault, Maarten A. Hajer og makkerparret Ernesto Laclau og Chantal Mouffe kort blive introduceret og kommenteret.

Den måske nok mest indflydelsesrige poststrukturalistiske teoretiker er den franske idehistoriker Michel Foucault. Foucault (1985) analyserer de historiske mulighedsbetingelser for den måde, vi bruger og sammensætter bestemte sproglige udtryk og gennem sprogliggørelsen tillægger ting, regler, tanker og handlinger betydning. Foucault analyserer produktionen af sproglige udsagn, men han er hverken interesseret i deres sandhedsværdi eller dybereliggende mening. Hvad der interesserer ham, er derimod de diskursive formationsregler, der regulerer produktionen af udsagn. Ifølge Foucault reguleres enhver diskurs af nogle regler, der fastlægger, hvad der kan tales om, hvordan der kan tales, hvem der kan tale, og hvilke diskursive strategier der kan gøres gældende. Det er videnskabskænologiens opgave at fremanalysere disse formationsregler, der er bundet til en bestemt historisk kontekst og følgelig ændrer sig over tid.

I skyldig hensyntagen til den dengang så dominerende marxistiske strømning insisterer Foucault i sin videnskabskænologiske fase på, at de diskursive formationsregler er betinget af nogle ekstra- eller non-diskursive forhold i form af teknologi, økonomiske forhold og institutioner. Det er imidlertid uklart, hvordan de non-diskursive forhold adskiller sig fra de diskursive, samt hvordan den betingende effekt nærmere skal forstås. I hans senere værker nedtoner Foucault (1986a, b, c, d) sin oprindelige skelnen mellem det diskursive og det non-diskursive, og institutioner analyseres i stigende grad som institutionaliserede diskurser.

Disse værker indleder Foucaults genealogiske fase. Foucault hævder nu selvkritisk, at det var naivt at tro, at han som forsker passivt kunne iagttage de diskursive formationsregler uden at interessere sig for og engagere sig i de politiske kampe, der skaber og omskaber diskursen. Som svar på denne selvkritik forskyder Foucault det analytiske fokus fra produktionen af udsagn til det netværk af diskursive magtstrategier, der etablerer hierarkier mellem globale, totaliserende vidensformer og lokale, underordnede vidensformer. Foucaults magtanalytik (1990) erstatter det klassiske begreb om suveræn magt, der grundlæggende ser magt som tabuering, censur og undertrykkelse, med sit eget begreb om diskursiv magt, der understreger magtens produktive aspekter. Magt er i dette perspektiv hverken en dominansrelation eller en særlig handlingskapacitet, men en handling, der påvirker andre handlinger

ved at forme de handlende aktørers identitet, kapaciteter og meningshorisont (Foucault, 1986d).

Foucaults genealogiske studier viser, hvordan alle former for subjektivitet – inklusive det rationelle, selvbevidste subjekt – kan ses som diskursive konstruktioner. Hans genealogiske metode formår dog ikke at redegøre for betydningen af interpersonel interaktion og for, hvordan de politiske aktører bidrager til konstruktionen og transformationen af diverse diskurser. Genealogien fokuserer på diskursernes strukturelle niveau og søger at vise, hvordan institutionaliseringen af diskursive magtstrategier bidrager til disciplineringen af subjektet. I dette perspektiv er det svært at se, hvordan politiske aktører kan gøre en forskel i forhold til den diskursive struktur.

Foucault (1991) synes at erkende dette problem i den tredje og sidste fase af sit forfatterskab, hvor han i stigende grad bliver optaget af at analysere forskellige former for governmentaltitet (Dean, 1999). Governmentaltitet refererer ikke til en bestemt form for magtudøvelse, men snarere til dens diskursive og institutionelle betingelser. Som Foucault udtrykker det: Governmentaltitet er ikke selve „the act of government“, men snarere „the art of government“. Governmentaltitet er den kollektive måde, hvorpå vi reflekterer over vores styring af andre og af os selv. Governmentaltitet involverer elementer af suveræn magt og disciplinering, men vægten ligger på reguleringen af frihed (Rose, 1999). Styring handler ikke om at tæmme og trælbinde subjektet ved at knægte dets frihed, men om at mobilisere de frie subjekters energi og forme deres frie handlen, sådan at den bliver ansvarlig, solidarisk og systemkonform. Kort sagt: Styring er ikke handlingsundertrykkende, men handlingsskabende.

Begrebet om governmentaltitet hjælper os til at skelne mellem på den ene side magt, der forudsætter frihed, og på den anden side domination, der undertrykker og eliminerer frihed. På trods af dette teoretiske og analytiske fremskridt er det svært at undgå følelsen af, at denne „regulering af frihed“ blot bidrager til at gøre magten endnu mere subtil og altgennemtrængende. I et diskursteoretisk perspektiv er der ingen mulighed for at appellere til en original, utæmmet frihed hinsides de diskursive magtstrategier, men samtidig er det vigtigt at undgå at reducere frihed og autonomi til omhyggeligt designede instrumenter for skabelsen og sikringen af systemunderstøttende handlen. I hvert fald er det både politisk og teoretisk vigtigt at kunne forklare, hvordan subjektet kan modstå den diskursive regulering af sin frihed ved at problematisere den hegemoniske diskurs og udnytte dens sprækker, flertydigheder og inkonsistenser til at påvirke og ændre den.

En sådan forklaring findes hverken i Foucaults sidste skrifter eller i hans efterfølgeres indsigtsfulde bidrag til diskussionen. Maarten A. Hajers (1995) argumentative diskursanalyse rummer imidlertid et godt bud på en løsning af problemet. Hans begreber og argumenter er udviklet i forbindelse med en komparativ policy-analyse af miljøregulering, men har et generelt sigte, der gør, at de også kan anvendes på andre områder.

Hajers grundlæggende antagelse er, at politiske aktører er aktivt involveret i produktionen og transformationen af diskurser. Aktørerne kan kun orientere sig og handle i forhold til omverdenen ved at trække på de tilgængelige diskurser, men det betyder ikke, at de blot udfører en bestemt rolle, som diskursen på forhånd har fastlagt. De politiske aktører er selv medskabere af diskursen. Set i et interaktionistisk perspektiv har de politiske aktører bestemte argumentative positioner og er engageret i konstruktionen af diskursen gennem deres praksis, der involverer et komplekst samspil mellem en multiplicitet af positioner og strategier. Den argumentative diskursanalyse ser således politik som en kamp for diskursivt hegemoni, i hvilken de politiske aktører søger at sikre støtte og opbakning til deres særlige definition af virkeligheden (Hajer, 1995: 59).

Diskursivt hegemoni skabes gennem etablering af såkaldte *storylines*. En *storyline* er et kondenseret metaforisk udtryk eller udsagn, der reducerer kompleksiteten i policy-diskursen ved at tilbyde en fælles forståelse af problemer og løsninger inden for et bestemt policy-område (Hajer, 1995: 62-64). *Storylines* har form af ultrakorte fortællinger, der på grund af deres metaforiske indhold kan forstås på mange forskellige måder. Flertydigheden gør det muligt for en række forskellige aktører at se deres egen problemopfattelse og deres eget politiske projekt som en del af den fælles *storyline*. De abstrakte og flertydige begreber i en *storyline* og den vage og uklare sammenhæng imellem dem muliggør en stabil fælles dialog og en gensidig forståelse og accept af de politiske aktørers forskellige positioner og argumenter.

En *storyline* skabes gennem politisk interaktion mellem de forskellige aktører, og når den først er etableret, bidrager den til at skabe en stadig tættere kobling mellem aktørerne. Derved formes der en såkaldt „diskurskoalition“. Hajer (1995: 65-66) definerer en diskurskoalition som et netværk af politiske aktører, der holdes sammen af deres reference til den samme *storyline*. Den pågældende *storyline* former aktørernes diskursive praksis. Den tilvejebringer en fælles platform for konflikt og enighed om diverse policy-emner, og den politiske interaktion mellem aktørerne vil over tid gøre det muligt at udvikle en fælles diskurs, der kan skabe rammen om indgåelse af politiske

kompromiser om indholdet i en ny policy. Som Hajer gør opmærksom på, så bindes de politiske aktører i en diskurskoalition ikke sammen af fælles interesser, men derimod af fælles udtryk og betydningsdannelser. Desuden gælder det, at beslutningstagning i en diskurskoalition ikke er et resultat af rationelle læreprocesser, men snarere et resultat af aktørernes diskursive konstruktion af problemer og løsninger.

Analysen af det stille sporskifte i velfærdsstaten vil i høj grad trække på Hajers begreber om *storylines* og diskurskoalitioner. Styrken ved Hajers argumentative diskursanalyse er, at den formår at trække diskursteorien ned på jorden og gøre den anvendelig i forhold til konkrete policy-studier. Der er dog forskellige svagheder ved Hajers analysetilgang, som kan kompenseres gennem inddragelse af centrale pointer fra Ernesto Laclau og Chantal Mouffes syntetiserende version af den poststrukturalistiske diskursteori (se Torfing, 1999; 2003).¹

Først og fremmest mangler der hos Hajer en teoretisk refleksion over, hvad det er, der sætter gang i formuleringen af en ny *storyline*. Policy-områder, der måske i en længere periode har levet en hengemt og fredfyldt tilværelse, kan pludselig blive genstand for intense politiske kampe om såvel den overordnede *storyline* som dens konkrete indholdsudfyldelse. Hvordan forklares det? Her kan Laclau og Mouffes begreb om dislokation hjælpe os (se Laclau, 1990: 39-59; Torfing, 1999: 128-131, 148-152). En dislokation indtræffer, når en diskurs bliver konfronteret med begivenheder, som den ikke kan forklare, give mening til, repræsentere eller på anden måde domestikere. Resultatet af den manglende integration af de pågældende begivenheder er, at diskursen bryder helt eller delvist sammen, hvorfor der opstår behov for politiske forsøg på at skabe en ny social og politisk orden. Et første skridt vil her være formuleringen af en ny *storyline*, der italesætter krisens årsager og skitserer en overordnet ramme for løsningen af problemerne.

Formuleringen af en ny *storyline* og den efterfølgende politiske interaktion og kompromisdannelse tager ifølge Hajer form af en kamp om hegemoni. Det forbliver dog hos Hajer noget uklart, hvad hegemoni og hegemoniske kampe er for noget. Også her kommer Laclau og Mouffe os til undsætning. De definerer, med reference til den italienske marxist Antonio Gramsci (1971), hegemoni som et politisk såvel som moralsk-intellektuelt lederskab, der opnås gennem italesættelse af en samfundsmæssig dislokation og en delvis fiksering af tomme og flydende betegnelser inden for et nyt diskursivt system (Laclau og Mouffe, 1985: 134-145; Torfing, 1999: 101-119). Dislokationen af et diskursivt system betyder, at centrale ord og begreber

mister deres klare og faste betydning. Der dannes med andre ord en række flydende betegnere. I bestræbelsen på at italesætte problemer og løsninger vil forsøget på at formulere et politisk modsvar til dislokationen desuden føre til formuleringen af nogle tomme universelle betegnere, dvs. betegnere, der gør krav på at være alment gyldige, men som ikke har noget specifikt indhold. De hegemoniske kampe handler i denne situation om at få andre til at se verden med de samme diskursive briller som én selv. En overbevisende beskrivelse af verden skabes ved at søge at definere indholdet af de tomme betegnere og at få knyttet nogle af de flydende betegnere sammen i et nyt og relativt sammenhængende diskursivt system. I den hegemoniske kamp om skabelsen af en ny paradigmatiske policy-diskurs har de politiske aktørers ressourcer, erfaringer, positionering og retoriske evner en afgørende betydning for, hvem der løber af med sejren. Men præcis hvilke ressourcer, erfaringer etc., der får betydning, afhænger af den konkrete kontekst og kan ikke fastlægges på forhånd.

Hegemoniske kampe resulterer i en delvis stabilisering af en diskursiv meningshorisont, der tilvejebringer en fælles optik på problemer og løsninger. *Storylines* kan have en vigtig funktion med hensyn til at etablere et kortfattet og abstrakt udtryk for policy-diskursens indhold, som en række centrale aktører kan tilslutte sig. *Storylines* udgør et centralt omdrejnings- og samlingspunkt for policy-diskursen, men policy-diskursen går meget videre, idet den artikulerer en lang række begreber, forestillinger, værdier, fortællinger og vidensformer i et komplekst meningssystem, der også indeholder bestemte institutionaliserede praksisformer i form af ritualer, vedtagne procedurer og velkendte rutiner. En policy-diskurs kan således både artikulere videnskabelige teorier, medieskabte begreber, offentlige betænkninger, statistiske opgørelsesmetoder og bestemte samfundsmæssige reguleringsformer. Hager siger ikke meget om de bagvedliggende diskurser og deres måde at fungere på. Laclau (1996) kan på dette punkt hjælpe os til blandt andet at forstå den ideologiske lukning, som mange diskurser stræber efter. Diskursive meningssystemer er ideologiske, men de er ikke ideologiske i den klassiske forstand, at de producerer forvrængede billeder af de objektive forhold. Ifølge diskursteorien har vi nemlig ikke adgang til nogen „objektive forhold“, i forhold til hvilke diskursen kan afsløres som en ideologisk misrepræsentation. Alt ses i dette perspektiv som en diskursiv konstruktion, og forestillingen om en objektiv realitet er ingen undtagelse. Når man alligevel kan sige, at diskurser tenderer mod at forvrænge „virkeligheden“, skyldes det ifølge Laclau, at diskurser ofte skaber et meget mere

entydigt og totaliserende billede af verden, end de ofte inkonsistente, flertydige og dilemmafyldte forhold og begivenheder i verden giver dækning for. Den nyliberalistiske tro på, at man kan fjerne arbejdsløsheden alene ved at sikre, at „det kan betale sig at arbejde“, er et godt eksempel på en totaliserende diskursivering af virkeligheden.

Et sidste problem angår afgrænsningen af en hegemonisk diskurs. Hvordan etablerer en diskurs sine grænser og sin enhed? Spørgsmålet er vigtigt, fordi det rummer nøglen til forståelsen af, hvilke aktører der henholdsvis inkluderes og ekskluderes fra diskurskoalitionen. Men også her er Hajer os svar skyldig. Laclau og Mouffe har imidlertid brugt mange kræfter på at svare på dette vanskelige spørgsmål, der også voldte Foucault (1985) store kvaler. Deres pointe er, at diskurser afgrænses i kraft af konstruktionen af social antagonisme (Laclau og Mouffe, 1985: 122-134; Torfing, 1999: 120-131). Social antagonisme indebærer en udgrænsning af en radikal og truende Andethed, der på en og samme tid etablerer diskursens enhed og hindrer dens lukning. Den radikale og truende Andethed skabes gennem eksklusionen af en række betydningselementer fra det diskursive system. De ekskluderede elementer opfattes som ækvivalente med hinanden. Selv om de er forskellige, udtrykker de en form for „enshed“. Når kæden af ækvivalente betydningselementer udstrækkes, bliver det klart, at det, som de ekskluderede elementer har til fælles, ikke kan være andet end, at de udgør en trussel mod den diskurs, hvorfra de er blevet udgrænset. Det er denne trussel, der giver diskursen dens enhed. Diskursen eksisterer kun som en afgrænset enhed i kraft af den ydre trussel. Således vil udgrænsningen af de policy-alternativer, der opfattes som undergravende i forhold til den nye aktivlinje, hjælpe til at forene og holde sammen på de vidt forskellige elementer i form af opkvalificering, rådgighedskontrol, pligtmoral og selvansvarliggørelse, der tilsammen definerer indholdet i aktivlinjen.

REFORMULERING AF TEORIEN OM SPORSKABELSE OG SPORAFHÆNGIGHED

Politisk beslutningstagning inden for et bestemt policy-område muliggøres af dislokation. Det er først, når det eksisterende policy-spor problematiseres og bryder helt eller delvist sammen, at der skabes rum for politiske kampe om skabelsen af et nyt policy-spor. Dislokationen af et bestemt policy-område er dog sjældent ensbetydende med et totalt sammenbrud for alle forestillinger og institutioner inden for det pågældende policy-område og

slet ikke ensbetydende med et totalt samfundsmæssigt sammenbrud, der med ét slag visker tavlen ren. Den politiske kamp om udformningen af det nye policy-spor finder derfor, på trods af dislokationen, altid sted inden for et relativt struktureret terræn bestående af rester af det gamle policy-spor og generelle samfundsmæssige forestillinger og institutioner. Der er med andre ord både en forholdsvis åben og flydende situation, der kalder på *sporskabende* politiske beslutninger, og en forholdsvis lukket og fast institutionalisering af den samfundsmæssige orden, som det er nødvendigt for de politiske aktører at tage højde for i udformningen og indholdsudfyldelsen af de politiske kompromiser, og som dermed skaber en form for *sporafhængighed* (se Nielsen, Jessop & Hausner, 1995).

Skabelsen af et nyt policy-spor må derfor på den ene side vise, at de nye ideer, forestillinger og reguleringstiltag løser den aktuelle krise i overensstemmelse med den nye *storyline*, og på den anden side vise, at løsningen er i overensstemmelse med den del af den samfundsmæssige orden, som ikke er dislokeret og derfor fortsat udgør det strukturelle grundlag for politisk handling og intervention. Indholdet af det nye policy-spor skal med andre ord ikke blot være i overensstemmelse med den nye *storyline*, men må ligesom denne vise, at det ligger i forlængelse af nogle specifikke samfundsmæssige traditioner. Det nye policy-spor er både et brud med og en fortsættelse af det gamle spor. Det har både en opløsende og fornyende effekt og en stabiliserende og konserverende effekt. Hvor stort kravet om kongruens med det gamle spor er, afhænger naturligvis af dislokationens dybde. Jo dybere ned i samfundets fundament dislokationen går, des flere frihedsgrader er der i udformningen af det nye policy-spor.

Sporafhængighed bruges ofte som en ukvalificeret metafor for de sociale, politiske og økonomiske institutioners bidrag til forklaringen af de politiske forandrings inkrementale karakter (Torfing, 2001). Sporafhængighed er dog blevet analyseret både inden for *rational choice*-institutionalismen og den historiske institutionalisme (North, 1993; Hall & Taylor, 1996; Pierson, 1994). *Rational choice*-institutionalismen ser sporafhængighed som et resultat af institutionelle reglers begrænsning af de individuelle aktørers rationelle valg. De institutionelle regler indsnævrer aktørernes valgmuligheder, påvirker deres beslutningsgrundlag og ændrer deres kalkuler, og det sker ofte på en måde, der begrænser muligheden for reform og forandring.

Den historiske institutionalisme definerer institutioner bredere som både regler, normer og værdier og ser sporafhængighed som et spørgsmål om de institutionelle rammers mediering af magtkampene mellem de politiske

aktører samt aktørenes anticipering af denne mediering. Politiske konflikter reguleres og afgøres under indflydelse af specifikke institutionelle rammer, der selv er et produkt af tidligere konflikter og magtkampe. Institutionerne påvirker styrkeforholdet mellem aktørerne og opstiller normative standarder for aktørernes adfærd. Desuden formes aktørenes interesser delvist gennem institutionelle læreprocesser, og resultatet er ofte, at forandringerne får en inkremental karakter.

Nogle af de historiske institutionalister (Hall, 1989; 1993; Campbell, 1997; 1998) har i kraft af deres understregning af betydningen af ideer, forestillinger og vidensformer for de politiske forandrings evolutionære karakter bevæget sig i retning af et konstruktivistisk perspektiv på sporafhængighed. Den diskursteoretiske konstruktivisme understreger i høj grad institutionernes kognitive og imaginære aspekter. Sporafhængighed handler ikke bare om, at institutionelle regler begrænser aktørernes rationelle valg, eller om en normativ regulering af aktørernes indbyrdes magtkampe. Sporafhængighed fremkommer også som et resultat af, at selve indholdet af aktørernes strategier påvirkes af de hegemoniske diskurser i form af videnskabelige paradigmer og almene politiske forestillinger om, hvordan samfundet virker, og tingene hænger sammen.

Laclau (1990: 65-67) ser således sporskabelsens sporafhængighed som et resultat af kravet om, at en diskurs for at blive hegemonisk både skal være „available“ og „credible“. En hegemonisk diskurs må på én og samme tid tilbyde et nyt ordningsprincip, der genskaber den tabte orden, og udgøre et troværdigt alternativ, der bygger videre på de eksisterende institutioner og traditioner. Eksempelvis måtte monetarismen tilbyde en mulig løsning på de økonomiske problemer, som keynesianismen gav op over for, samtidig med at den godtgjorde sin overensstemmelse med de dominerende samfundsmæssige værdier og rationaler. De konkurrence- og ulighedsskabende aspekter ved monetarismen vakte langt større genklang i den angelsaksiske verden og Verdensbanken end i Europa og Skandinavien. Det hjælper til at forklare, hvorfor monetarismen kun fik en kortvarig og begrænset udbredelse i Europa.

Institutioner og traditioner kan til stadighed problematiseres, fortolkes og genfortolkes, men de har på den anden side en vis konstans, der skyldes, at vi i et ubevidst forsøg på at begrænse kontingens og usikkerhed tager en lang række ting i verden for givet og derfor undlader at sætte spørgsmålstegn ved, om det er eller bør være sådan, som det er. Henning Jørgensen (2002) har i brede penselstrøg portrætteret den sporafhængighed, der gør

sig gældende i forhold til politisk beslutningstagen inden for det social- og arbejdsmarkedspolitiske felt i Danmark. Der kan i hovedsagen identificeres syv former for institutionelt indlejret sporafhængighed:

For det første er der i Danmark en generelt accepteret norm om et samarbejdende folkestyre baseret på brede forlig hen over midten. Blokpolitik er således et skældsord, som kan bruges, når regeringen ikke i tilstrækkeligt omfang inviterer til indgåelse af brede forlig om væsentlige samfundsmæssige anliggender. Den generelle norm gælder også inden for det social- og arbejdsmarkedspolitiske område.

For det andet er der tradition for en klar arbejdsdeling mellem på den ene side den offentlige styring af de generelle arbejdsmarkedspolitiske forhold og på den anden side den private forhandling af løn og arbejdsvilkår. Denne norm forklarer indkomstpolitikens svære vilkår i Danmark. Arbejdsmarkedets parter har aldrig accepteret politiske indgreb i overenskomstmæssige forhold.

For det tredje er der en positiv holdning til inddragelsen af arbejdsmarkedets parter i den generelle arbejdsmarkedspolitiske styring. Inddragelsen af parterne har fundet sted både på det lokale, regionale og nationale niveau, og den har fundet sted inden for en forhandlingsøkonomisk ramme præget af fælles forhandlede spilleregler og en fælles samfundsøkonomisk forestilling om mål og midler (Nielsen & Pedersen, 1989). Parterne har således en berettiget forventning om at blive hørt og inddraget i forbindelse med nye politiske tiltag, og de brokker sig højlydt, når det ikke sker.

For det fjerde har politiklægningen på området aldrig taget udgangspunkt i en stor rationel *masterplan*, men snarere været tænkt som en pragmatisk problemløsning, der tager udgangspunkt i det aktuelle styrkeforhold mellem arbejdsmarkedets parter. Vi har ikke haft nogen dansk pendant til den stort tænkte Rehn-Meidner-model, der har ligget til grund for den aktive svenske arbejdsmarkedspolitik i efterkrigstiden. Tværtimod har dansk arbejdsmarkedspolitik haft et vist ad hoc-præg, idet man har taget udgangspunkt i skiftende problemidentifikationer og kortsigtede magtspil.

For det femte er der i Danmark tradition for at forsøge at balancere økonomiske hensyn med velfærdspolitiske hensyn. Holdningen har været, at der ikke nødvendigvis er nogen modsætning mellem allokeringsmæssige og fordelingspolitiske hensyn. En alt for ensidig satsning på det ene eller andet hensyn har derfor påkaldt sig berettiget kritik.

For det sjette har det underliggende rationale i arbejdsmarkedspolitikken haft form af en generel bekymring for, at ubalancer på arbejdsmarkedet kan føre til makroøkonomiske problemer. Der har således været enighed

om vigtigheden af dels at smøre markedsmekanismen, dels at afhjælpe akut opståede problemer gennem politiske indgreb.

Sidst, men ikke mindst har der været en udbredt støtte til opbygningen af en velfærdsstat baseret på generøse ydelser, der som hovedregel er skattefinansierede og tildeles på grundlag af sociale medborgerskabsrettigheder. Opbakningen til velfærdsstaten, der tog et lille dyk i begyndelsen af 1970'erne, har rødder i den social-liberale grundtvigianisme, den sociale indignation over konsekvensen af krisen i 1930'erne samt det faktum, at næsten alle danskere på den ene eller anden måde nyder godt af den veludbyggede, universelle danske velfærdsstat. Den danske velfærdsstat skaber i kraft af sin størrelse og sine universelle ydelser sin egen folkelige og politiske opbakning.

Listen kunne sikkert gøres længere, men mange vil nok kunne nikke genkendende til ovennævnte karakteristik af de institutionaliserede traditioner på det social- og arbejdsmarkedspolitiske område, som de centrale aktører ofte helt eksplicit henviser til. Spørgsmålet er så bare, hvordan den institutionelt indlejrede sporafhængighed virker. Sporafhængigheden må ikke reduceres til en påstand om eksistensen af en generel dyne af nedgroede traditioner, der absorberer, hindrer og regulerer alle former for politisk handlen, sådan at stilstand og status quo sejrer over tilpasning og forandring. Sporafhængigheden skal altid analyseres konkret i forhold til bestemte politiske strategier. De aflejrede institutioner og traditioner har en selektiv effekt i forhold til formuleringen, promoveringen og realiseringen af forskellige politiske strategier; nogle strategier fremmes, mens andre strategier hæmmes. Det er denne institutionelle selektionseffekt i forhold til konkrete politiske strategier, som den britiske politiske sociolog Bob Jessop (1990) betegner „strategisk selektivitet“. Sporafhængighed har form af en strategisk selektivitet i den forstand, at de institutionelt indlejrede traditioner udvælger, hvilke sporskabende politiske strategier der ligesom aktivlinjen har mulighed for at vinde opbakning og skabe forandring, og hvilke der ligesom ungdomsgarantien og jobskabelsesloven ender som politiske blindgyder.

MOD EN DISKURSTEORETISK DEMOKRATITEORI?

Kogt ned til en maggiterning så er argumentet, at formuleringen af en ny policy ikke bare kan ses som et resultat af det politiske styrkeforhold i kampen mellem rationelle aktører, der søger at varetage nogle på forhånd

givne interesser. De politiske kampe, debatter og forhandlinger foregår inden for en sporafhængig diskursiv ramme, som udstikker klare retningslinjer for, hvordan aktørerne reflekterer over deres interesser, problemerne og præmisserne for deres løsning. Det er det, der meget præcist indfanges i ovennævnte citat, hvor det hedder: „at det typiske forløb er, at der over en sæson bygges et fælles billede op af, hvad det er for et areal, som vi skal lande inden for“.

Det diskursive felt, som aktørerne ender med „at lande inden for“, skabes tidligt i forløbet gennem en sporafhængig politisk interaktion mellem forskellige aktører. Det er her, analysen af den diskursive magt, der udøves i kraft af den diskursive rammesætning, fører direkte over i en demokratiteoretisk problemstilling. Hvis hovedindholdet i en ny policy bestemmes af en sporafhængig diskursiv ramme, der sammenfattes i en bestemt *storyline*, er det ud fra en demokratisk betragtning højst interessant, hvordan den diskursive ramme etableres, og hvem der har indflydelse på dens udformning.

Som et svar på disse spørgsmål hedder det i fortsættelsen af ovennævnte citat, at den diskursive ramme „er et billede, der bygges op gennem uformelle kontakter mellem alle dem, der er parter på området“. Umiddelbart forekommer denne politiske praksis ikke at være særlig demokratisk. I hvert fald ikke ud fra en traditionel liberal demokratiopfattelse, hvor policy udformes af ansvarlige politikere, der er formelt valgt i åben konkurrence gennem frie valg baseret på princippet „én mand én stemme“. Det rammesættende netværk af aktører er ikke formelt udpeget gennem frie valg. Der er ikke åben konkurrence om at komme med i netværket, og endelig er aktørerne ikke ansvarlige i den traditionelle forstand, at de kan afsættes ved det næste valg. Selvfølgelig kan man sige, at politikerne jo trods alt på et tidspunkt skal vedtage den nye policy i Folketinget, men den parlamentariske sanktionering af den nye policy har ikke den store betydning, hvis den diskursive ramme for udformningen af den pågældende policy formuleres et helt andet sted end i Folketinget og med deltagelse af en lang række ikke-folkevalgte repræsentanter for forskellige interessegrupper.

Det er ikke noget nyt, at ikke-folkevalgte repræsentanter fra interesseorganisationerne deltager i den politiske beslutningsproces. Faktisk er der en lang forskningstradition med mange forskellige teorier og retninger (se Torfing, 1995), der beskæftiger sig med dette emne. I 1970'erne snakkede man meget om den korporatistiske model, der netop handlede om, hvordan de store interesseorganisationer blev integreret i den statslige politiklægning. Ifølge neokorporatisterne var der dog tale om en gensidig interaktion mellem

staten og interesseorganisationerne, og samarbejdet drejede sig ikke kun om udformningen af politikken, men også i høj grad om dens implementering (Cawson, 1985).

Myndighederne og interesseorganisationernes ligeværdige indflydelse på såvel udformningen som implementeringen af policy rejste allerede i begyndelsen af 1980'erne en stor debat om korporatismens demokratiske underskud. Pluralisterne så ikke noget demokratisk problem i, at interesseorganisationerne markerede deres synspunkter og søgte at fremme dem politisk. Når bare der var fri konkurrence mellem de spontant artikulerede interesser, og interesseorganisationerne holdt sig uden for det politiske system, var det helt fint. Men korporatismeforskningen viste netop, at bestemte interesseorganisationer fik tildelt monopol på at repræsentere bestemte samfundsgrupper, og at deres indflydelse var institutionaliseret som en fast bestanddel af det politiske system. Det var det, der i stigende grad fik folk til at spørge, om det virkelig kunne være rigtigt, at interesseorganisationer skulle have så stor politisk indflydelse. Underminerede det ikke det parlamentariske demokrati, sådan at de folkevalgte politikere sad tilbage som en flok nikkedukker, der gummistemplede politiske beslutninger, der var truffet andetsteds?

Umiddelbart var der to forskellige svar på disse demokratikritiske indvendinger mod neokorporatismen. Det *defensive* svar var, at interesseorganisationernes indflydelse i virkeligheden ikke var så stor, eftersom de statslige myndigheder sad for enden af bordet og ledede forhandlingerne hele vejen igennem. Embedsmændene i ministerier, amter og kommuner styrede slagets gang efter nøje anvisninger fra de folkevalgte politikere. Så problemet var ikke så stort, som nogle måske ville gøre det til.

Det andet svar var langt mere *offensivt*. Man indrømmede, at interesseorganisationerne faktisk havde en hel del indflydelse, men påpegede så, at det ikke nødvendigvis var et tab for demokratiet, men måske snarere en gevinst. Phillippe Schmitter (1983: 889-891) hævdede således, at det parlamentariske demokrati nok udmærkede sig ved at sikre borgerne fri og lige indflydelse på det politiske systems input-side, men at neokorporatismen til gengæld udmærkede sig ved at sikre politisk ansvarliggørelse og responsivitet på det politiske systems output-side. I det parlamentariske demokrati kan vælgerne med deres stemmeafgivning give deres politiske præferencer til kende ved at stemme på bestemte partier, men de kan ikke sikre politikernes ansvarlighed og lydhørhed i valgperioden, og de har i det hele taget ikke meget indflydelse på implementeringen af diverse *policies*. Det er her, den

neokorporatistiske partsinddragelse har sin styrke og berettigelse. Den udgør et vigtigt supplement til det parlamentariske demokrati.

Problemet er, at præmisserne for både det defensive og offensive svar på kritikken af neokorporatismens demokratiske underskud ikke holder. For det første kan partsinddragelsen ikke længere beskrives med udgangspunkt i det neokorporatistiske billede af et ressortministerium, der forhandler med de modstående interesseorganisationer inden for det ene eller det andet område. Som vi senere skal se, er den neokorporatistiske trepartsmodel i mange tilfælde eksploderet og afløst af et bredere defineret forhandlingsnetværk bestående af en lang række forskellige offentlige, halvoffentlige og private parter. Og selv om nogle af deltagerne i forhandlingsnetværkene helt klart har mere indflydelse end andre, så er der ikke nogen offentlig myndighed, der har kontrol med og kan siges at styre policy-processen. Dermed undermineres argumentet om, at de folkevalgte politikere i sidste ende har snor i politiklægningens diverse policy-netværk.

For det andet drejer forhandlingerne i policy-netværket sig ikke, sådan som Schmitter forestillede sig, primært om output. Implementeringen af policy finder godt nok sted i tværgående netværk, men det interessante er, at forhandlingsnetværkene gør sig gældende på et meget tidligt tidspunkt i policy-processen. Forhandlingsnetværkene spiller en vigtig rolle i forhold til tilvejebringelse og behandling af politiske input igennem diverse hørings- og forhandlingsrunder. Men som den anden del af ovenstående citat viser, så er netværkene ofte involveret i formuleringen af den diskursive ramme for den politiske beslutningstagning fra det allerførste fløjt. Den netværksbaserede partsinddragelse kan altså hverken reduceres til et output-relateret supplement til det parlamentariske demokrati eller til en alternativ input-kanal. Den er i høj grad med til at sætte den overordnede diskursive ramme for de politiske forhandlinger på både input- og output-siden.

Derfor er det ikke nok at supplere de demokratiske normer om fri og lige indflydelse gennem demokratisk valg af folkets repræsentanter med normer om politisk ansvarlighed og responsivitet. Vi bliver nødt til at udvikle nogle helt nye normer for at kunne vurdere de demokratiske implikationer af netværksaktørernes meget væsentlige indflydelse på den diskursive indramning af policy-processen.

Den poststrukturalistiske diskursteori er af natur skeptisk over for alle forsøg på at definere demokratiets kerne. Demokrati tillægges forskellige betydninger inden for konkurrerende teoretiske og politiske meningshorisonter. Ethvert forsøg på én gang for alle at definere demokratiets form

og indhold vil derfor kunne dekonstrueres, eftersom det, der inkluderes i definitionen, altid vil kunne vises at være betinget af det, der ekskluderes. Demokrati kan eksempelvis defineres som tolerance, men hvis demokratiet ikke er intolerant over for de intolerante, vil tolerancen og dermed demokratiet hurtigt bukke under.

Demokrati kan derfor bedst defineres som et forsøg på at håndtere en række uløselige spændinger mellem lighed og frihed, fællesskab og individ, enhed og pluralitet mv. (Mouffe, 2000). Demokrati er en åben og uafsluttet forhandling af spændingen mellem to grundlæggende poler: ækvivalens og differens. Betydning kan enten skabes langs en paradigmatiske pol, der understreger betydningselementernes enshed, eller langs en syntagmatisk pol, der understreger betydningselementernes forskellighed. En demokratisk politik er en politik, der er betinget af, at ingen af disse to former for betydningsdannelse får lov at dominere totalt og blive fuldstændigt enerådende. I tilfælde af, at alle betydningselementer var fuldstændigt forskellige fra hinanden, eller er fuldstændigt lig med hinanden, vil muligheden for opposition, modstand og i det hele taget politisk handling forsvinde.

Demokratiet kan således abstrakt set forstås som et løfte om åbenhed, forstået som en sikring af en politisk mulighed for at gøre en forskel. Intet regime eller politisk system vil fuldt ud kunne realisere dette løfte, men vi kan forsøge at omsætte løftet til nogle konkrete, institutionaliserede demokratinormer, som vi løbende må evaluere i forhold til løftet om åbenhed. Den åbenhed, vi her skal forsøge at indfange i en provisorisk normdannelse, er åbenheden i forhold til formuleringen af den paradigmatiske policy-diskurs, som indrammer den konkrete policy-proces. Det var denne åbenhed, som vi indledningsvis forsøgte at konkretisere i fem normer for demokratisk diskurssætning. Den netværksbaserede formulering af den paradigmatiske policy-diskurs vil således ud fra følgende normer kunne vurderes som værende mere eller mindre demokratisk:

1. De institutionelle normer og regler skal sikre, at relevante og berørte parter ikke ekskluderes fra diskurssætningen på et usagligt grundlag.
2. De centrale substantielle begreber og forestillinger i diskursen skal formuleres bredt og vagt, sådan at så mange aktører som muligt kan indskrive sig i diskursen og deltage i diverse diskussioner og forhandlinger.
3. Deltagerne i forhandlingsnetværket skal være lydhøre over for andre og kritiske synspunkter og fortolkninger.

4. Den politiske interaktion mellem de deltagende aktører skal reguleres af demokratiske procedurer, der sikrer, at politiske normer om fri og lige indflydelse gøres gældende.
5. Der skal være etableret en offentlighed, hvorigennem de politiske aktører kan holdes ansvarlige for deres opfattelse og beskrivelse af problemer, løsninger og beslutningspræmisser.

Indholdet i disse demokratinormer afviger ikke nævneværdigt fra de normer, der almindeligvis diskuteres inden for den deliberative demokratitradition, der også af og til omtaler sig selv som diskursteoretisk. Forskellen ligger snarere i opfattelsen af deres status. Inden for den kommunitaristiske gren af den deliberative tradition er der et udbredt ønske om at fundere de deliberative demokratinormer enten i et historisk genereret værdifællesskab, som indsocialiseres i de refleksive medlemmer af fællesskabet, eller i en særlig kommunikativ rationalitet, der opstår i interaktionen mellem fornuftsstyrede subjekter. Diskursteorien deler ikke denne ambition om at sikre en ultimativ fundering af demokratinormerne i fællesskabet eller individernes fornuftbestemte samkvem, men accepterer demokratinormernes politiske og dermed kontingente karakter. Alle demokratinormer, inklusive de ovennævnte, bliver til gennem politiske kampe, der har en række decentrerede og multiple subjektiviteter som deres omdrejningspunkt.

OPSAMLING: HVAD ER EN DISKURSTEORETISK BESLUTNINGSPROCESANALYSE?

Opsummerende kan man sige, at hvor den traditionelle policy-analyse fokuserer på, hvem der medvirker i den rationelle beslutningsproces, og hvorfor de gør, som de gør, så fokuserer den diskursive policy-analyse på den diskursive ramme for aktørernes orientering og handling. Det centrale spørgsmål er, hvordan denne diskursive ramme skabes, og hvilke effekter den har. Hvordan formuleres der, som et svar på dislokation, en paradigmatiske policy-diskurs, der på den ene side løser „problemet“ og på den anden side ligger i forlængelse af „traditionen“? Hvordan konstrueres policy-diskursen gennem hegemoniske kampe, der på den ene side forsøger at fiksere identitet og betydning inden for et stabilt system af forskelle og på den anden side skaber politiske frontlinjer gennem eksklusion af en truende Andethed og gennem konstruktionen af sociale antagonistier? Hvordan

muliggør policy-diskursen skabelse af en stabil koalition af politiske aktører, der gennem gensidig interaktion og forhandling bliver i stand til at indgå konkrete kompromiser om det nye policy-spor? Og endelig: Hvordan formes og indholdsudfyldes de politiske kompromiser under hensyntagen til de institutionelt indlejrede traditioner og forestillinger?

På det mere operationelle plan fokuseres der på skabelsen af *storylines* og diskurskoalitioner. Disse begreber vil blive suppleret af centrale diskursteoretiske begreber om dislokation, tomme betegnere, hegemoni og sociale antagonismer. Tilsammen udgør disse begreber og de argumenter, der knytter sig til dem, rammen for konstruktionen og bearbejdningen af analyseobjektet, der på kort form kan defineres som diskursivering af de danske aktiveringsreformer.

Analysen er dybest set en analyse af diskursiv magt og sporafhængighed. Analysen har imidlertid nogle klare demokratiske implikationer, i og med at den diskursive rammesætning har afgørende indflydelse på såvel input- som output-siden. Hvis politik i Danmark i væsentlig grad påvirkes af mere eller mindre udtalte og indforståede forestillinger, vidensformer, normer og regler, så er det ud fra en demokratisk betragtning vigtigt, at den netværksbaserede formulering af den paradigmatiske policy-diskurs er præget af en høj grad af åbenhed. For når først den diskursive ramme er formuleret, er der kun tilbage at kæmpe om den overordnede indholdsudfyldelse. Og når kompromiset om indholdet er på plads, kan lovformuleringen og implementeringen, som vi skal se, let gå hen og blive en lukket teknisk-administrativ affære uden egentlig politisk og demokratisk kontrol.

NOTE

- 1 Imod forsøget på at integrere Hajers policy-rettede begreber i Laclau og Mouffes diskursanalytiske metateori taler Hajers eksplicitte afstandtagen fra Laclau og Mouffe, der ifølge Hajer (1993: 45, note 9) analyserer diskurs adskilt fra social praksis. Da denne indvending hverken er dokumenteret eller berettiget, skal den imidlertid ikke blokere for forsøget på at skabe en teoretisk syntese mellem Hajer og Laclau og Mouffe.

ANALYSESTRATEGI OG METODE

Der er ikke nogen steder, hvor man kan slå op og læse, hvordan man laver en diskursteoretisk policy-analyse. En lang række policy-forskere har i de senere år betonet det konstruktivistiske element i policy-analysen i form af betydningen af narrativer (Hajer, 1995), brugen af overtalende argumenter (Majone, 1989), vidensparadigmer (Hall, 1989), diskursive magtrelationer (Fischer & Forrester, 1993), retorik (Stone, 1988) og symboler (Edelman, 1988). Men disse bidrag har mest karakter af teoretiske øjenåbnere, der peger på behovet for en mere konstruktivistisk policy-analyse. Ingen af dem når til at overveje de metodiske aspekter ved en sådan analyse. Så i udgangspunktet er vi faktisk på herrens mark.

Der er heller ikke meget hjælp at hente i den poststrukturalistiske diskursteori, der ligger til grund for en del af de nye bidrag til udviklingen af en konstruktivistisk policy-analyse. Her mangler der også metodiske anvisninger. Den berettigede skepsis over for forestillingen om, at man med udgangspunkt i bestemte kendsgerninger, metoderegler eller kriterier for videnskabelighed kan producere en viden med almen videnskabelig gyldighed, har desværre gjort, at diskursteorien har forsømt at beskæftige sig med metodologiske overvejelser over, hvordan man laver empiriske diskursanalyser. Man har så at sige hældt barnet ud med badevandet. Diskursteoriens teoretiske korstog mod erkendelsesteorien har hindret udviklingen af en praktisk og kritisk metodebevidsthed.

Det bør der rådes bod på i de kommende år. Diskursteorien må i højere grad bestræbe sig på at forholde sig eksplicit og selvkritisk til de mange metodologiske valg og problemer, som enhver empirisk diskursanalyse nødvendigvis indebærer. Uden metodologisk selvrefleksion er det umuligt at komme i dialog med andre analyseretninger. Både de teoretiske og metodologiske forskelle må blotlægges, for at man kan tage stilling til hinandens analyseresultater.

Den metodologiske oprustning inden for den poststrukturalistiske diskurstheori er imidlertid først lige begyndt (se Dyrberg, Hansen & Torfing, 2000; Howarth & Torfing, 2004; Wetherell, Taylor & Yates, 2001). Ambitionen med dette metodekapitel kan derfor ikke være at tilvejebringe en udførlig redegørelse for de metoder, der normalt anvendes i diskursteoretiske policy-analyser. I stedet må vi nøjes med nogle post hoc-refleksioner over, hvordan indeværende analyse er grebet an, og hvilke metodiske overvejelser der ligger til grund for dens udformning. Refleksionerne vedrører det analytiske udgangspunkt for analysen, analysestrategien, datagrundlaget og diverse metodiske problemer i forbindelse med indsamlingen og analysen af det empiriske materiale.

FRA TOP-DOWN VIA BOTTOM-UP TIL BACKWARD-MAPPING

Den diskursteoretiske policy-analyse fokuserer på de diskursive betingelser for tale og handling, men disse kan kun afdækkes gennem en analyse af aktørernes diskursive praksis. Spørgsmålet er bare, hvordan vi får afgrænset den relevante aktørkreds. Den klassiske policy-analyse er ikke i tvivl. Den empiriske analyse skal fokusere på de centrale beslutningstagere i form af politikere og topembedsmænd. Det er i udgangspunktet de centrale beslutningstageres definition af policy-problemet, deres konkrete beslutninger samt deres opfattelse af formålet med den nye policy, der skal analyseres. Denne analyse gør det muligt at følge en given policy ned gennem det politisk-administrative system og se, hvordan opfattelsen af problem og løsning reformuleres og forvanskes, sådan at det faktiske output ikke svarer til de oprindelige intentioner (Pressman & Wildawsky, 1973). Denne form for *top-down*-analyse retter sig mod de centrale beslutningstageres rationelle beslutningstagen og deres frustration over ikke at få implementeret deres beslutning på den rigtige måde.

Implementeringsforskeren Michael Lipsky (1980) tager udgangspunkt i den selvsamme frustration, men hævder, at man for at forstå årsagerne til *policy-failure* i højere grad skal fokusere på det udførende niveau af bureaukrater og sagsbehandlere. Han gør sig hermed til talsmand for en *bottom-up*-tilgang, der til dels bryder med forestillingen om et hierarkisk politisk styresystem. Ifølge Lipsky har embedsmændene i frontlinjen nemlig flere indbyrdes konkurrerende dagsordener: Der er en ovenfra givet politisk dagsorden; der er deres egen professionelle dagsorden; og så er der en dagsorden, der

etableres i samspil med klienter og brugere. Embedsmændene befinder sig med andre ord i en krydspresituation, hvor der er betydelig usikkerhed om deres opgave og desuden et stort arbejdspress og begrænsede ressourcer. For at kunne manøvrere i denne vanskelige situation udvikler de med udgangspunkt i den lokale administrative kultur nogle særlige håndteringsstrategier, der regulerer klienternes adgang til service, prioriterer mellem forskellige målgrupper og sætter grænser for, hvilken service der kan ydes. Resultatet er ofte, at policy-output er et ganske andet end det, som de politiske beslutningstagere havde forestillet sig.

Lipskys fokus på klienter og borgergrupper forstærkes i den nyere implementeringsforskning, der ikke blot understreger betydningen af borgernes modstand mod nye policy-tiltag, men også behovet for at trække på borgernes viden, ressourcer, normer og forestillinger med henblik på at kvalificere de politiske beslutninger (output) og sikre, at de får de tilsigtede konsekvenser (outcome) (Mayntz, 1993). Policy-implementering bliver mest effektiv, hvis mål og midler fastlægges i dialog med de relevante og berørte parter (Bogason, 1991; Hjern & Hull, 1984; Sabatier, 1986). Denne nye *bottom-up*-tilgang sætter spørgsmålstegn ved sondringen mellem det politiske system og dets omgivelser samt distinktionen mellem styrere og styrede (Sørensen, 1998). Fokus forskydes fra frontlinjemedarbejderne til borgerne, og i visse dele af den nye borgerrettede *bottom-up*-forskning får dette en stærk normativ begrundelse (Box, 1998; King & Stivers, 1998). Ud fra et demokratisk og kommunaristisk perspektiv er det godt og ønskeligt, at de lokale borgere og borgergrupper får større indflydelse på den politiske styring.

Hvor man inden for det traditionelle *top-down*-perspektiv på policy-implementering retter opmærksomheden mod de centrale beslutningstagere, så forskyder den *bottom-up*-orienterede implementeringsforskning i første omgang det analytiske fokus ned mod frontlinjemedarbejderne og i anden omgang ud mod borgere og borgergrupper. Alle tre varianter af implementeringsanalysen har dog det til fælles, at de mener, at policy-analysen skal tage udgangspunkt i en bestemt gruppe aktører, hvilket indsnævrer det analytiske blik for mangfoldigheden af politiske aktører. Nu er det måske ikke så oplagt for indeværende beslutningsprocesanalyse at tage udgangspunkt i implementeringsteorien, men faktisk er der ikke de store fremskridt at spore inden for den politiske beslutningsanalyse. Her finder man inden for neokorporatismen en tilsvarende analytisk bevægelse ud af det formelle politiske system og over mod forskellige former for interesseorganisationer,

som oftest reduceres til arbejdsmarkedets parter. Igen ender man med en på forhånd givet liste over de centrale politiske aktører.

Vejen frem mod en mere bred og åben afgrænsning af aktørkredsen findes inden for en anden del af den nyere implementeringsforskning, hvor eksempelvis Richard Elmore (1985) har gjort sig til talsmand for den såkaldte *backward-mapping*-metode. *Backward-mapping*-metoden sætter spørgsmålstejn ved forestillingen om, at de centrale beslutningstagere kan kontrollere hele implementeringsprocessen fra definitionen af policy-problemet til leveringen af den endelige løsning helt ude i det yderste led. I stedet for at starte med policy-problemet og gå forlæns gennem de forskellige faser i policy-processen, skal man derfor tage udgangspunkt i en specifik borgerrettet policy og gå baglæns og forsøge at optrevle den forudgående policy-proces for derigennem at identificere de aktører, der har medvirket til at producere output. Det er altså ikke givet på forhånd, hvilke aktører der skal studeres. Aktørerne afgrænses gennem en baglæns kortlægning af policy-processen ud fra policy-output. Den baglæns kortlægning af policy-processen gør det muligt at afdække de komplekse interaktioner inden for et tværgående netværk af politiske aktører (Hjern & Hull, 1984). Det nye netværksperspektiv på policy-analysen bringer den nyeste implementeringsteori i overensstemmelse med den nyeste politiske beslutningsteori, hvor den korporatistiske jerntrekant er afløst af komplekse styringsnetværk (Jessop, 2000; Kickert, Klijn & Koppenjan, 1997; Rhodes, 1997). Der er dog ikke her den samme skarpe metodemæssige forestilling om, hvordan sådanne netværk identificeres og afgrænses.

Spørgsmålet er så, hvordan aktørnetværket rent praktisk kan identificeres og afgrænses ud fra policy-output. Problemet er her, at policy-output i indeværende studie udgøres af en hel stribe reformer, der hver især gennem udarbejdelse af policy-oplæg, forhandlings- og høringsrunder og diverse avisskriverier har involveret et så stort antal politiske aktører, at det er umuligt at analysere dem alle. Det er derfor nødvendigt at skelne mellem de centrale aktører og de mindre centrale aktører. Kriteriet har her været, hvem de implicerede aktører selv har ment var de centrale aktører, vurderet ud fra deres konstruktive og/eller kritiske bidrag til policy-formuleringen. Det har således været en del af undersøgelsen at finde ud af, hvem feltet selv peger på som de vigtige og betydningsfulde aktører. Konkret er der benyttet en såkaldt *snowball*-metode (Hjern og Porter, 1981; Pedersen, 1998), hvor centrale aktører bliver spurgt om, hvem de selv mener er de centrale aktører, indtil man – ideelt set – ender med et selvrefererende netværk af

centrale aktører. Metoden uddybes nedenfor i forbindelse med redegørelsen for udvælgelse og anvendelse af kvalitative interviews.

Backward-mapping af aktørkredsen ved hjælp af *snowball*-metoden er ikke et værktøj, der normalt findes i den diskursanalytiske værktøjskasse. Men det burde det måske nok. I hvert fald er denne fremgangsmåde et godt middel til at sikre en bred og åben afgrænsning af aktører, som, i kraft af at de vurderes at have haft betydning for produktionen af et bestemt policy-output, må formodes at være omdrejningspunkter for udviklingen af den paradigmatisk policy-diskurs.

ANALYSESTRATEGI: EN TREDELT ANALYSE AF FORSKEL OG ENSHED

Den diskursteoretiske beslutningsprocesanalyse anlægges en helt bestemt optik på analysen af skiftet fra forsørgelse til aktivering. Det er dannelsen og effekterne af den paradigmatisk policy-diskurs, der står i centrum. En lang række lige så vigtige spørgsmål om de faktiske hændelser, om aktørernes indbyrdes styrkeforhold, policy-problemets omfang og løsningernes anvendelighed og effekter behandles kun perifert eller slet ikke. Sådan er vilkårene for den samfundsvidenskabelige analyse af omfattende og vidt-forgrenede reformprocesser: Man må vælge at se efter noget bestemt og acceptere, at man bliver blind for resten.

Den paradigmatisk policy-diskurs skabes af og får betydning for de politiske aktører, der i første omgang identificeres og afgrænses ud fra en vurdering af deres konstruktive og/eller kritiske rolle i beslutningsprocessen, men som i anden omgang netop må analyseres i forhold til den dominerende policy-diskurs. Samspillet mellem diskurs og aktør vil her blive analyseret ud fra en simpel sondring mellem forskellighed og enshed. Aktørerne kan være forskellige fra hinanden, i den forstand at de er uenige og kæmper for at fremme forskellige diskursivt konstruerede interesser. Men de kan også være ens, i den forstand at de har de samme opfattelser af problemer, løsninger og løsningspræmisser. Ensheden i aktørernes opfattelser kan give sig udtryk i en fælles sprogbrug. Men bag den fælles sprogbrug kan der gemme sig nogle forskellige opfattelser af, hvad der så at sige ligger i ordene. Ensheden eliminerer med andre ord ikke forskellene mellem aktørerne, men forvandler dem til nuancer på den samme farveskala.

Den dynamiske analyse af aktørernes diskursivt konstruerede forskellighed og enshed falder i tre dele. Først analyseres *etableringen af forskelle* gennem

politisk positionering af diverse aktører før, under og efter aktiveringsreformerne gennemførelse (kapitel 5). Udviklingen i de centrale aktørers politiske positioner vil her stå i centrum for analysen, som også vil se på aktørernes indflydelsesstrategier og indbyrdes relationer. Dernæst analyseres *skabelsen af enshed* gennem netværksbaseret deliberation med deltagelse af forskellige aktører (kapitel 6). Her er det så de fælles forestillinger og fælles formuleringer af problemer og løsninger, der fokuseres på. Men der lægges også vægt på analysen af de forskellige opfattelser af kernebegreberne i den diskursivt formulerede *storyline*. Til sidst analyseres *beslutningstagningen* gennem forhandling af forskel og enshed, som finder sted inden for en række delvist overlappende beslutningsarenaer (kapitel 7). Intentionen er ikke at analysere præcist, hvem der traf de afgørende beslutninger om udformningen af den nye policy, men snarere at vise hvor, hvorfor og hvordan indholdsudfyldelsen af det overordnede diskursivt formulerede kompromis foregik, og hvilke konsekvenser det havde.

BESLUTNINGSPROCESANALYSE BASERET PÅ KVALITATIVE INTERVIEWS OG ARKIVSTUDIER

Analysen af den rammesættende policy-diskurs bygger i udgangspunktet på en antagelse om, at der rent faktisk er en paradigmatiske diskurs, hvis omdrejningspunkt er en række politiske aktører, der er involveret i en konkret beslutningsproces. Der er imidlertid ingen garanti for, at en sådan diskurs eksisterer. En væsentlig del af analysen er derfor at forsøge at godtgøre dens eksistens samt dens karakter af et mere eller mindre sammenhængende paradigme for diverse policy-reformer. Alternativt kan det tænkes, at der enten er flere forskellige diskurser eller kun nogle lidet udviklede og meget usammenhængende diskursive fragmenter. Kriteriet for identifikationen af en fælles policy-diskurs er, dels at forskellige aktører taler samme sprog og har nogle fælles opfattelser af policy-feltet, dels at diskursen kan afgrænses i forhold til et konstitutivt udenfor, der etablerer en antagonistisk modpol til diskursen. Diskurser er imidlertid sammensatte størrelser, der ofte rummer elementer fra mange forskellige diskurser. Det betyder på den ene side, at kravet til enhed og konsistens ikke skal forstås alt for firkantet, og på den anden side, at kravet om, at der kan identificeres et konstitutivt udenfor, der holder sammen på den flertydige og sammensatte diskurs, bliver meget vigtigt.

Den paradigmatiske policy-diskurs eksisterer i form af en lang række begreber, udsagn, værdier, normer, symboler og institutionaliserede praksisser, der er knyttet sammen i et relationelt meningssystem, som betinger tale og handling inden for det givne policy-felt. Den eneste måde, hvorpå vi kan få adgang til at studere og kortlægge de diskursive mulighedsbetingelser, er gennem analysen af forskellige former for tekst. Tekst skal i denne forbindelse ikke forstås snævert som ord, der er skrevet ned på et stykke papir, men derimod bredt som alle former for betydningsskabende tegn-strukturer,¹ hvad enten de har form af skrift, tale, billeder, piktogrammer, regelstyret handling, virtuelle designs eller materielle installationer. Tekster er en form for frosen eller stivnet diskurs. Som i et snapshot viser en tekst et bestemt aftryk af diskursen. Tekst er et produkt af en bestemt diskurs. Men teksten er samtidig en del af diskursen, i og med at den rummer en bestemt anvendelse og realisering af de diskursive formationsregler. I kraft af den stadige mulighed for at udvikle disse regler i en ny og uforudset retning medvirker teksten til at genskabe og omskabe diskursen. Tekster er diskursive flader, der betinger produktionen af nye tekster. Når den engelske premierminister Tony Blair i en tale om velfærdsreformer slutter af med at lovprise „the hard working family“, så kan talen læses som et tekstligt udtryk for den hegemoniske velfærdsdiskurs, men samtidig angiver talen selv nye diskursive regler for, hvordan vi kan samtænke og forene New Labours personlige ansvarligheds- og kommunitaristiske familiediskurs. Talen er således en diskursiv frembringelse, der selv har diskursive effekter, i og med at folk tænker, taler og handler på baggrund af den pågældende tekst, der sandsynligvis vil blive citeret og parafraseret et utal af gange.

Vi skal i indeværende studie af det stille sporskifte i velfærdsstaten forsøge at kortlægge den paradigmatiske policy-diskurs gennem en analyse af en masse forskellige tekster. Men hvad er det egentlig, vi skal lede efter i disse tekster ud over den føromtalte forskellighed og enshed? Det, der sætter formuleringen af den nye policy-diskurs i gang, er dislokation. Den dominerende policy-diskurs rystes af begivenheder, der viser diskursens begrænsninger og kontingens og på sigt får den til at bryde helt eller delvist sammen. Dislokationer viser sig således som et tab af mening, som et traume, der ikke vil gå væk, som et sort hul i diskursen, der er uigennemtrængeligt og ikke kan dækkes til. Eftersom dislokation viser sig som et sammenbrud af mening, er det umuligt at foretage en positiv identifikation af selve dislokationen. Det, man kan iagttage, er dislokationens virkninger. Dels i

form af en erkendelse af, at det, man plejer at tænke og gøre, ikke længere virker, dels i form af forsøg på at positivere dislokationens negativitet ved at komme med mere eller mindre rationelle forklaringer på, hvad der gik galt, og hvori problemet består.

Diskursivering af dislokationen i form af forklaringer af krisens årsager og konsekvenser åbner op for hegemoniske strategier, der forsøger at koble bestemte problemidentifikationer med bestemte løsningsforslag. De hegemoniske strategier kan kendes dels på deres fremhævelse af deres egne komparative fordele i forhold til konkurrerende strategier, dels på deres appel til en række universelle værdier og normer, som de hævder at være i overensstemmelse med. Hegemoni handler om politisk og moralsk-intellektuelt lederskab, og et sådant tilvejebringes ved at knytte forskellige betydningselementer sammen i en overtalende genbeskrivelse af verden, hvilket viser, hvordan alting bliver bedre, hvis man bare gør sådan og sådan. Som nævnt kan en hegemonisk strategi kort udtrykkes i en *storyline*, der angiver en bestemt sammenhæng mellem forskellige betydningselementer, der ofte er defineret meget vagt og flertydigt. Spørgsmålet er selvfølgelig, hvordan man ved, at man har fat i den centrale *storyline*. Det er på sin vis oplagt at kigge efter, hvor hyppigt den pågældende *storyline* forekommer i de forskellige tekster. Men det er langt fra sikkert, at *storylinen* altid nævnes direkte, og den vil desuden ofte blive omskrevet og optræde i forskellige varianter. Det bedste er derfor at vurdere forskellige sproglige udtryk og betydningssammenhænges evne til at organisere og strukturere diverse tekster. Forventningen er, at *storylinen* udgør omdrejningspunktet for diskursen og dens tekstlige aftryk. Identifikationen af en *storyline* foretages med andre ord snarere gennem en kvalitativ og funktionel analyse af dens rolle og betydning end gennem en kvantitativ og frekventiel analyse af dens faktiske forekomst og formulering.

Den politiske sporskabelses sporafhængighed viser sig i høj grad i forhold til indholdsudfyldelsen af det overordnede kompromis, som den flertydige *storyline* har muliggjort. Aktørerne vil her referere til bestemte tolkninger af institutionaliserede danske traditioner, forestillinger og værdier, som vil blive omtalt og betragtet som løsningspræmisser i forhold til de politiske valg af de konkrete reguleringsmåder. Valget af bestemte reguleringsmåder beror imidlertid også på politiske styrkeforhold og har karakter af konkrete kompromiser. Det er i den forbindelse vigtigt at have øje for, hvordan policy-udformningen forsøger at imødekomme og balancere forskellige aktørers interesser.

Blikket rettes i høj grad mod den dynamiske konstruktion af betydning inden for den mere eller mindre paradigmatiske policy-diskurs. Det kan imidlertid være svært at orientere sig i alle disse mange betydningsdannelser, hvis der ikke er noget at hænge dem op på. Det er derfor af heuristiske og fremstillingsmæssige årsager nødvendigt at foretage en rudimentær rekonstruktion af handlingsplanet. Der vil dog ikke blive tale om en detaljeret kronologisk fremstilling af handlingsforløbet i policy-processen, men blot en erindring om, at handlinger og begivenheder kommer i en vis rækkefølge, som kan være vigtig at have i baghovedet.

Studiet af betydning og betydningsdannelse kalder ikke overraskende på brugen af kvalitativ metode. Kvalitativ metode er en samlebetegnelse for undersøgelsesmetoder, der sigter mod en ikke-kvantificerbar analyse af social og politisk praksis ved hjælp af *thick description* og fortolkning af mening. Kvalitativ metode er særdeles velegnet, hvis man gerne vil forstå baggrunden for de faktiske handlinger og begivenheder, og analysere de komplekse og sammensatte meningshorisonter, som strukturerer policy-processen. Den er endvidere specielt velegnet i situationer, hvor man ikke helt præcist ved, hvad man leder efter, og i situationer, hvor man gerne vil gå i dybden og forsøge at indfange små forskelle og nuancer i betydningsdannelsen. Opgaven er i første omgang at foretage en forholdsvis detaljeret beskrivelse af betydningselementerne i det empiriske felt, og i anden omgang at fortolke disse betydningselementer ind i en større diskursiv sammenhæng for derefter igennem at afdække deres rolle og funktion. Der er ikke nogen klare regler og retningslinjer for den kvalitative tekstanalyse, som først og fremmest fordrer åbenhed og intuition fra forskerens side. De førnævnte teoretiske ledetråde hjælper dog til at fokusere den kvalitative analyse.

Den kvalitative metode tages i anvendelse i analysen af to typer af tekster: skriftlige dokumenter og transskriberede forskningsinterviews. Der er blevet indsamlet en betydelig mængde skriftlige dokumenter (i alt ca. fem hyldemeter) og foretaget en lang række forskningsinterviews (i alt 32). Dokumenterne kan groft taget deles op i fire typer: (1) dokumenter udarbejdet af en eller flere af de centrale aktører; (2) fælles policy-dokumenter (betænkninger, rapporter og lovgivning), der er resultat af deliberation og forhandling mellem aktørerne; (3) journalistiske artikler fra aviser og tidsskrifter; og (4) videnskabelige artikler og afhandlinger om emnet. Interviewene er foretaget med centralt placerede personer fra offentlige myndigheder, interesseorganisationer og politiske partier. Både dokumenter og interviewpersoner er udvalgt og indsamlet ved hjælp af den førnævnte

snowball-metode. I forhold til udvælgelsen af interviewpersoner blev der først lavet et interview med en centralt placeret embedsmand, som så blev spurgt, hvem vedkommende ellers mente, det var relevant at interviewe i forhold til at belyse skiftet fra forsørgelse til aktivering. Det næste hold interviewpersoner blev stillet det samme spørgsmål, og ved hjælp af den fremgangsmåde kom der til sidst et punkt, hvor antallet af gengangere var stort, og antallet af nye interviewpersoner var begrænset. Det blev derfor konkluderet, at gevinsten ved at fortsætte interviewindsamlingen ville være beskedene.²

Interviewpersonerne blev også brugt i forbindelse med indsamlingen af dokumenter. Alle blev spurgt, om de lå inde med nogle relevante dokumenter, og om de i øvrigt havde ideer til, hvilket dokumentmateriale det var værd at kigge på. Resultatet af denne forespørgsel varierer fra ingenting over nogle få referencer til overdragelsen af både personlige og offentlige arkiver over centrale policy-dokumenter. Den interviewbaserede dokumentindsamlingsmetode blev suppleret af en systematisk gennemgang af relevante hjemmesider samt af skriftlige henvendelser til diverse organisationer med opfordring til at fremsende relevante dokumenter. De indsamlede dokumenter blev også anvendt som udgangspunkt for indsamling af nye dokumenter. Litteraturhenvisninger og krydsreferencer blev studeret for at supplere det i forvejen opbyggede tekstkorpus.

Interviewene havde form af forskningsinterview, i den forstand at der langtfra var tale om en hverdagsagtig samtale, der gradvist blev sporet ind på et bestemt område. Både interviewer og interviewperson vidste på forhånd, hvad interviewet drejede sig om, og i hvilken forskningsmæssig sammenhæng det skulle anvendes. Interviewene var semistrukturerede, eftersom der på forhånd var udvalgt en række temaer og spørgsmål, som interviewpersonen kunne svare fuldstændig åbent på. Der var på forhånd udarbejdet en interviewguide, der dog mest havde karakter af en tematisk tjekliste, og som blev revideret flere gange undervejs og tilpasset den enkelte interviewperson. Inspireret af den etnografiske metode blev det i selve interviewet tilstræbt at lade interviewpersonen fortælle sin egen historie om policy-processen. De fleste spørgsmål undervejs havde således karakter af tilskyndelser til at fortsætte og uddybe fortællingen. Efterhånden som der forekom at være belæg for bestemte fortolkninger af interviewpersonens holdninger og vurderinger af forløbet, blev interviewpersonen konfronteret med disse fortolkninger i håbet om at få dem be- eller afkræftet. I de sidste interviews blev interviewpersonerne desuden i slutningen af interviewet

konfronteret med forskellige metafortolkninger, der var formuleret på baggrund af de tidligere foretagne interviews. Også her var hensigten at få afprøvet forskellige hypoteser om forløbet. I de tilfælde, hvor interviewene efterfølgende har forekommet at være uklare eller mangelfulde, har der været foretaget opklarende telefoninterviews.

Hvor interviewene er blevet til under rimeligt kontrollerede omstændigheder og ud fra en klar bevidsthed om formålet, så er dokumenterne blevet til uafhængigt af forskningsprocessen, i meget forskellige situationer og ud fra helt forskellige formål og motiver. Men på samme måde som interviewpersonerne er dokumenterne blevet stillet en række spørgsmål om, hvad de siger om bestemte problemstillinger og temaer. Nogle gange siger de ikke noget, men tavsheden kan dog nogle gange være lige så sigende som et righoldigt svar.

I analysen af policy-diskursen har interviewene haft en vis forrang frem for dokumenterne. Det skyldes, at interviewene ofte, i kraft af muligheden for at få uddybet forskellige aspekter ved en lang række forskellige temaer, både rummede og gav mulighed for langt flere tolkninger af den diskursive strukturering af policy-processen end de skriftlige dokumenter. Jeg begyndte derfor analysen med at pløje alle interviewene igennem for at forsøge at reformulere og nuancere analysetemaerne og skabe et overordnet indtryk af de diskursive sammenhænge og mekanismer. Den tentative fortolkning af policy-processen blev så afprøvet, revideret og videreudviklet gennem en gennempløjning af dokumenterne. Det endelige resultat af analysen præsenteres i de næste tre kapitler.

Analysen støtter sig på en tekstlæsning af skriftlige dokumenter og kvalitative forskningsinterviews. Men som der allerede er givet udtryk for, så vies tilblivelsesomstændighederne og motiverne bag de forskellige tekster ikke den store interesse. Det vil helt sikkert pine enhver samtidshistoriker, at der på denne måde lades hånt om den gode gammeldags kildekritik, der forsøger at vurdere kildernes ægthed og troværdighed. Årsagen er imidlertid ikke manglen på respekt for den kildekritiske historieforskning, men snarere at den diskursteoretiske policy-analyse ikke ser diverse tekster og udsagn som en kilde til forståelsen af en virkelighed, der eksisterer forud for og uafhængigt af kilden. Der er ifølge diskursteorien ikke noget repræsentationsforhold mellem virkeligheden og tekstkilden, som kan give anledning til spekulationer om bevidst eller ubevidst forbrejning eller misrepræsentation. Diskursteorien ser i stedet teksterne som diskursive flader, hvorpå der indskrives bestemte begreber, forestillinger og betydningssammenhænge, som

har en række reale effekter, i og med at de bidrager til at strukturere den sociale, økonomiske og politiske praksis. Og det er denne handlingsstrukturerende effekt – som kilderne har helt upåagtet deres tilblivelsesomstændigheder – som diskursteorien interesserer sig for.

DISKUSSION AF METODEPROBLEMER ³

Et kvalitativt studie af store reformer, der strækker sig over en længere årrække, vil uvægerligt stille forskeren over for faren for at lide en langsom og pinefuld empirirød. Man kan meget hurtigt indsamle og opbygge et enormt datamateriale, som det vil tage et erfarent forskerhold flere år at analysere til bunds. Da den slags ressourcer sjældent er til stede inden for dansk samfundsforskning, er det nødvendigt at sænke ambitionsniveauet. Man må meget tidligt gøre sig klart, at man ikke kan indsamle alt og ikke kan analysere det hele lige grundigt. Selv den ædle ambition om at indsamle det vigtigste og stoppe, når yderligere dataindsamling ikke synes at bringe noget nyt, er tvivlsom. Det skyldes ikke bare, at datamaterialet på det tidspunkt stadigvæk kan vise sig at være svimlende stort, men også at det er meget svært at afgøre, hvornår marginalnyttens af nye tekster begynder at falde. Så i sidste ende sættes grænsen for både bredden og dybden i analysen af den givne mængde forskningsressourcer samt af forskerens intuitive fornemmelse af, at „nu er det nok“. Den intuitive afgørelse vil naturligvis støtte sig på en vurdering af, om datamaterialet er dækkende for undersøgelsen af diverse problemstillinger, og om det synes at give tilstrækkeligt belæg for at kunne fortælle en interessant og lærerig historie. Men der er stadigvæk tale om en skønsmæssig afgørelse af, hvor mange tekster der kan og skal inddrages i analysen.

Det bringer os frem til det andet problem vedrørende analysen af datamaterialet. Det er ingen let sag at læse og analysere tekster. Selv om der findes kvantitative metoder, der kan hjælpe med at analysere teksternes ordvalg og karakter, så står man stadig tilbage med problemerne med dels at se, hvor teksterne rummer noget, der bidrager til at belyse problemstillingerne, dels at afgøre, hvad det er, teksterne siger. Det første problem er et kodningsproblem, mens det næste problem er et tolkningsproblem.

Kodning vedrører markeringen, afgrænsningen, sorteringen og reorganiseringen af de tekstfragmenter, som bidrager til at belyse problemstillingerne. I indeværende studie er kodningen foretaget manuelt med udgangspunkt i en på forhånd udarbejdet liste over de problemstillinger, delproblemstil-

linger og underspørgsmål, der behandles i analysen. Listen er dog hele tiden blevet revideret, og den har på ingen måde fungeret som en begrænsning for, hvad der forekom at være interessant i forhold til den overordnede problemstilling. Det er i høj grad i kodningsprocessen, at problemerne med validitet og reliabilitet opstår. Det er vigtigt, at tekstfragmenterne rammer nogenlunde præcist i forhold til den del af problemstillingen, som de menes at kunne belyse (sikrer høj validitet), og ideelt set bør en gentagelse af kodningen, enten af forskeren selv eller af en anden forsker, føre til det samme resultat (sikrer høj reliabilitet). Der er imidlertid ikke blevet foretaget noget systematisk tjek på reliabiliteten og validiteten, men der er undervejs blevet ofret utroligt mange ressourcer på kodningen, som suverænt er det, der har taget mest tid.

Der opstår i kølvandet på kodningen det problem, at nogle delproblemstillinger er meget godt belyst, mens andre er sparsomt eller slet ikke belyst i diverse tekster og tekstfragmenter. Alligevel har man som forsker ofte et klart indtryk af, hvordan det forholder sig på de områder. Disse indtryk er også søgt videreformidlet i analysen, selv om udsagnskraften i disse tilfælde selvsagt er begrænset.

Kodning og fortolkning hænger tæt sammen. Det er umuligt at kode et tekstfragment uden at foretage en umiddelbar fortolkning af, hvad det siger. Den efterfølgende tolkning finder sted, når man senere sidder med en række tekstfragmenter, som ud fra en umiddelbar betragtning siger noget om den samme problemstilling. Det er her, den egentlige tolkning foretages, og det er her, det samlede billede stykkes sammen ud fra tolkningen af de forskellige tekstfragmenter, der henholdsvis supplerer og understøtter hinanden. Tolkningen er en relationel og aktiv skabende proces. De enkelte tekstfragmenter relateres til hinanden og til det foreløbige billede af den diskursive formation. Tolkning handler derfor ikke om at finde frem til tekstfragmentets egentlige mening, men snarere om, hvilken betydning det skaber i en bestemt social og politisk kontekst.

Tolkningsproblemer kan generelt opstå på grund af intertekstualitet og flertydighed. Ofte refererer tekster implicit eller eksplicit til andre tekster, hvilket skaber uklarhed om, hvilken betydningssammenhæng et bestemt tekstfragment skal fortolkes ud fra. Selv når teksten er rimelig homogen og synes at lukke sig om sig selv, så kan der være nogle flertydige passager eller begreber, som kan være svære at få hold på. Intertekstualitet og flertydighed kan i sig selv være et vigtigt fund, men ofte kan en mere præcis tolkning opnås ved at inddrage og sammenligne forskellige tekstfragmenter med

hinanden. Hvis andre tekstfragmenter understøtter en bestemt tolkning, så er det måske den, der skal gøres gældende.

Ud over disse generelle tolkningsproblemer er der nogle særlige tolkningsproblemer, der opstår i forbindelse med brugen af kvalitative forskningsinterviews. Nogle diskursteoretikere er meget skeptiske over for brugen af interviews, som siges at skabe en kunstig og meget subjektiv diskurs, og som ofte ikke er samtidige med de begivenheder, de omhandler. Det er rigtigt, at transskriberede interviews i modsætning til skriftlige dokumenter er tekster, der skabes på foranledning af og i samspil med forskeren, og at de i den forstand er kunstige og måske derfor ikke kan forventes at levere et helt præcist aftryk af diskursen. Det er også rigtigt, at interviews er private, at de oftest foregår på tomandshånd og derfor ikke på samme måde som skriftlige dokumenter styres af, hvad der kan siges og ikke kan siges i den offentlige diskurs. Endelig er det også rigtigt, at interviewpersoner ofte vil svare ud fra en efterrationalisering af stedfundne handlinger og begivenheder, som set i bakspejlet fremtræder mere velovervejede og fornuftige, end de var, og samtidig stiller interviewpersonen i et særligt godt lys.

Alligevel er der meget, der taler for at bruge kvalitative interviews i diskursteoretiske studier. For det første er det svært for interviewpersonerne at trække på en anden diskurs end den, som han eller hun normalt trækker på, når det drejer sig om den pågældende sag. Hvis intervieweren ellers gennem sine spørgsmål og kommentarer formår at undgå at servere et alternativt vokabularium til interviewpersonen, er det min erfaring, at interviewpersonerne hurtigt får talt sig ind i det diskursive univers, der normalt er gældende på det pågældende område. Det er med andre ord svært for interviewpersonerne at forstille sig, og det gør dem til gode informanter om diskursens beskaffenhed. For det andet er der mange aspekter ved en omfattende policy-proces, der ikke belyses af de skriftlige dokumenter, som ofte fortæller de privilegerede og dominerende aktørers officielle historie og ofte censureres alt for kraftigt af den formelle, offentlige sammenhæng, som de indgår i. For det tredje er det netop interessant at se, hvordan aktører efterrationaliserer et bestemt hændelsesforløb. Det kan nemlig kun ske på baggrund af en bestemt hegemonisk diskurs, som man gennem interviewet får lejlighed til at afdække.

Kvalitative interviews er dog ikke uden problemer. Konkret opstod der et problem i forhold til vægten af de forskellige interviews. Nogle interviewpersoner har simpelthen i kraft af deres placering, erfaring og måske

også deres interesse for sagen mere at sige end andre. Nogle interviews var derfor spækket med interessante kommentarer, mens andre var meget lidt anvendelige. Der er derfor en form for selektion, der gør, at nogle interviews spiller en større rolle i analysen end andre, hvilket kan tænkes at give en bias i retning af, at det er de centralt placerede aktørers fortællinger, der kommer til at dominere.

Derfor er det vigtigt, at tolkningen af interviewpersonernes udtalelser medreflekterer interviewpersonens rolle og placering i den politiske beslutningsproces. Alle interviewene søgte derfor indledningsvis at belyse den position, som interviewpersonen taler fra. I den efterfølgende præsentation af analyseresultaterne redegøres der kort og i let tilsløret form for interviewpersonernes rolle og position. Interviewpersonens navn er dog udeladt i respekt for ønsket om anonymitet.

Kodnings- og tolkningsproblemer er blevet løst konkret, efterhånden som de er dukket op i analysen. Langsomt blev en metafortolkning af teksterne i forhold til problemstillingerne stykket sammen til en sammenhængende historie. Spørgsmålet er så bare, hvilken udsagnskraft en sådan metafortolkning har. Hvad er grundlaget for at nå frem til nogle bestemte konklusioner i forhold til diskursiveringen af policy-processen? I dette studie er konklusionernes udsagnskraft ganske stor. Der er nemlig ikke, som det ofte er tilfældet i kvalitative undersøgelser, tale om et casestudie af en enkeltstående arbejdsmarkedsreform eller af en bestemt aktør eller institution. Faktisk er der tale om en samlet analyse af en omfattende policy-proces, der rummer mange reformer, aktører og institutioner. Derfor løber vi ikke ind i problemer i forhold til, om man ville være nået frem til de samme konklusioner, hvis man havde set på et andet aspekt eller udsnit af helheden. Konklusionerne er baseret på en analyse af den samlede policy-proces, og de har således i den forstand et solidt fundament.

Naturligvis er konklusionerne i en vis udstrækning farvet af forskerens personlige syn på verden. Alt afhænger af øjnene, der ser. Men forholdet mellem forskeren og forskningsfeltet har en lidt anden karakter end sædvanligvis antaget. Mødet mellem forsker og forskningsfelt kan ikke reduceres til et sammenstød mellem forskerens normativitet og analyseobjektets fakticitet. Forskeren og forskningsfeltet rummer hver især en bestemt normativitet og fakticitet, som gensidigt påvirker hinanden i forskningsprocessen. Den gensidige påvirkning mellem felt og forsker er et vilkår for al samfundsvidenskabelig forskning, hvilket man må være bevidst om og søge at medreflektere i sin evaluering af resultaterne.

I et bredere magtudredningsperspektiv kan studiet af de omfattende social- og arbejdsmarkedspolitiske reformer ses som en case på studiet af de forskellige politiske beslutningsprocesser i dagens Danmark. Den manglende repræsentativitet gør det umuligt at foretage en statistisk generalisering, der udstrækker konklusionerne fra et bestemt policy-område til også at være generelt gældende for andre policy-områder. Man kan imidlertid godt foretage en analytisk generalisering af forskningsresultaterne. I det omfang, man i kvalitative casestudier afdækker forhold og mekanismer, der enten ikke kan indfanges af de eksisterende teorier eller er i strid med de gængse hypoteser, så har man lært noget, der rækker ud over den givne case. På samme måde forholder det sig, hvis det kvalitative casestudie enten demonstrerer et bestemt teoretisk paradigmes frugtbarhed eller giver anledning til udvikling af nye begreber eller hypoteser. Også det rækker ud over det partikulære casestudie, i og med at der skabes en forventning om, at de pågældende teorier, begreber og sammenhænge også vil vække genklang i analysen af andre og nye cases. Som allerede antydnet, peger indeværende casestudie af det social- og arbejdsmarkedspolitiske område på diskursteoriens velegnethed i forhold til at afdække den diskursive magt og sporafhængighed, der har medvirket til at sikre et stille sporskifte i velfærdsstaten. Andre studier vil derfor med fordel kunne tage samme teoretiske og analytiske udgangspunkt.

Når det indledningsvis slås fast, at hverken facts, metoderegler eller kriterier for videnskabelighed kan give os sikker videnskabelig viden, er det ikke ensbetydende med, at de forskningsmæssige konklusioner ikke har nogen gyldighed. Der er nemlig andre måder at påberåbe sig videnskabelig gyldighed på end ved at henvise til overensstemmelse med virkeligheden eller til overholdelsen af universelle standarder og metoderegler. I et diskursteoretisk perspektiv skal den producerede videns gyldighed først og fremmest vurderes i forhold til, om den samlede fortælling på en overbevisende måde og på et håndværksmæssigt forsvarligt grundlag er i stand til at indskrive begivenheder, større tekstfragmenter og enkelte udsagn som en del af en oplysende og sammenhængende historie, der er konkurrencedygtig i forhold til alternative fortællinger. Gyldighed bliver ud fra denne betragtning en performativ, procedural og strategisk effekt. Gyldighed er et kvalitetsstempel, som vi deler ud, når der foreligger en begrundet analyse og konklusion, der er et resultat af anvendelsen af eksplicite og plausible forskningsmetoder, og som forklarer, belyser eller blot beskriver forhold, som andre teoretisk funderede analyser har svært ved at begribe. Forskeren kan forsøge at producere gyldighed, men kan ikke garantere den. Gyldighedsvurderingen er for læserne at foretage.

NOTER

- 1 Ferdinand de Saussure (1959) definerer et tegn som en sammenknytning af et bestemt udtryk (lydbillede) med et bestemt indhold (begreb). Tegn skaber betydning, men tegnets betydning kan ifølge Saussure kun forstås relationelt i forhold til de andre tegns betydning. Vi kan kun forstå, hvad en „far“ er i forhold til en „mor“, et „barn“, en „onkel“ osv. Betydning skabes med andre ord inden for en relationel struktur af tegn.
- 2 *Snowball*-metoden førte til identifikation af både kritikere og fortalere for aktivering. Det skal desuden bemærkes, at der kun var enkelte af de udpegede interviewpersoner, som det ikke lykkedes at få interviewet, og årsagen var i hvert tilfælde manglende tid.
- 3 Dette afsnit er i høj grad inspireret af Kvale (1997), Olsen (2002) og Silverman (2001).

II. ANALYSEDEL

HOVEDAKTØRERNE I BESLUTNINGSPROCESSEN

Det stille sporskifte fra forsørgelse til aktivering har involveret et stort antal politiske aktører, både offentlige, halvoffentlige og private. De fleste er formelle organisationer, men der er også mere diffuse grupper og betydningsfulde enkeltpersoner. Flertallet af aktørerne er nationale, men der er også enkelte internationale røster i debatten. Nogle af aktørerne er toneangivende for udviklingen af diskursen, mens andre taler kritisk om den nye diskurs enten fra en marginaliseret position inden for diskursen eller fra et punkt uden for den. Fælles for alle aktørerne er dog, at de forsøger at gøre sig gældende i beslutningsprocessen ved at markere og arbejde for bestemte synspunkter. Kortlægningen af det vidtforgreneede forhandlingsnetværk viser, at politik ikke kun er et anliggende for politikere og embedsmænd, og den har derfor en selvstændig værdi i forhold til analysen af magt og demokrati i Danmark.

Aktørerne i forhandlingsnetværket er omdrejningspunkter for formuleringen af den rammesættende policy-diskurs, og som sådan er de både producer og forbrugere af italesatte problemer, løsninger og beslutningspræmisser. Aktørerne strukturerer policy-diskursen, som dog samtidig strukturerer aktørernes identitet, interaktion og beslutninger. Det komplekse samspil mellem diskurs og aktør kan analytisk anskues fra to forskellige vinkler. Fokus kan enten lægges på de politiske aktørers forskellighed og konflikter eller på den diskursivt skabte konsensus. I dette kapitel skal vi koncentrere os om aktørernes politiseren gennem markering af forskellige interesser, præferencer og synspunkter. I næste kapitel flyttes det analytiske fokus over på etableringen af den diskursive konsensus.

Vi begynder altså med en „indefra og ud“-analyse, der forsøger at rekonstruere aktørernes eget diskursive univers med særligt øje for de indbyrdes forskelle mellem aktørerne. Interessen samler sig i første omgang om aktørernes egne forestillinger om deres interesser, præferencer og synspunkter, men da disse kun kan bestemmes i relation til de andre aktørers forestillinger,

må det, vi leder efter, nødvendigvis i sidste ende være en forskelssætning. Aktørernes reference til sig selv skabes med andre ord gennem referencer til betydningsgivende forskelle i forhold til andre aktører. Ofte er forskelssætningen implicit i den forstand, at aktørerne i markeringen af deres egne holdninger og interesser markerer det, som er forskelligt fra aktørens sædvanlige modpart. I LO behøver man således ikke skilte med, at man positionerer sig i forhold til DA. Forskelssætningen er underforstået.

I kortlægningen af de politiske aktørers politiseren gennem forskelssætning er det vigtigt at være opmærksom på forskellenes forskellighed fra små nuancer over legitime uenigheder til direkte fjendskab. Det er også vigtigt at have øje for, at forskellene kan ændre sig over tid. Hvad der i starten har karakter af en uoverstigelig kløft mellem to parter kan ende som en mindre nuance. Det skyldes i høj grad påvirkningen fra det diskursive niveau, hvor *storylines* muliggør integration af forestillinger og synspunkter. Det diskursive niveau optræder med andre ord som en ubekendt påvirkningsfaktor i analysen af forskelssætningens karakter og dynamik.

I det følgende vil de centrale aktørers politiske forskelssætning blive analyseret ud fra en serie underliggende spørgsmål om: Hvad er det for en type aktør? Hvilken politisk position har aktøren indtaget, og hvordan har udviklingen været i denne? I hvilken grad har der været intern uenighed om positionen? Hvordan er aktørerne placeret i policy-netværket, og hvilken indflydelsesstrategi har aktøren eventuelt benyttet sig af? Ud over at skabe et overblik over de aktørmæssige omdrejningspunkter for udformningen af den konsensusprægede policy-diskurs, tjener den grundige gennemgang af de mange aktører yderligere to formål. Dels bidrager den til at belyse formen og karakteren af det netværk, der binder aktørerne sammen, dels bidrager den til at kaste lys over en række betydningsfulde politiske aktører i dansk politik.

Der lægges ud med en analyse af ministerierne. Derefter analyseres de forskellige organisationer, der har været involveret i den politiske proces. Herefter følger så en gennemgang af forskellige nationale og internationale ekspertgrupper samt en kort analyse af medierne. Afslutningsvis analyseres nogle af de ekskluderede aktører. Af pladshensyn har det været nødvendigt at prioritere indsatsen sådan, at analysen går mest i dybden i forhold til de centrale aktører, mens der for resten af aktørernes vedkommende kun fokuseres på de mest relevante af de førnævnte analysespørgsmål.

MINISTERIERNE

Departementerne i de ministerstyrede ministerier er centrale aktører i den offentlige politikudvikling. Det er her, policy-problemer sættes på den politiske dagsorden. Det er også her, løsningsmodeller opstilles, forhandlinger igangsættes, og politiske beslutninger træffes. Finansministeriet, Arbejdsministeriet, Socialministeriet, Statsministeriet, Undervisningsministeriet, Erhvervsministeriet og Kulturministeriet har alle i større eller mindre grad været med i forhandlingsprocessen. De tre førstnævnte ministerier har på forskellig måde været centrale boldholdere i det politiske spil om aktiveringspolitikken, mens de øvrige ministerier har spillet en mere perifer rolle. Ministerierne er formelle organisationer, der i kraft af deres politiske lederskab har stor legitimitet som spilstyrere. Som antydnet er der store forskelle på, hvilken rolle de enkelte ministerier spiller. Lad os se på dem efter tur.

FINANSMINISTERIET

I slutningen af 1970'erne lå Finansministeriet noget underdrejet i kølvandet på den mislykkede økonomiske politik og problemerne med at styre de offentlige udgifter. Ministeriets selvopfattelse og generelle anseelse var ringe. Det blev der lavet om på i løbet af 1980'erne i kraft af en ny økonomisk politik, et nyt budgetteringssystem og en opprioritering af administrationspolitikken (Østergaard, 1998: 292-323). Finansministeriets selvbevidsthed steg betydeligt, og i dag opfattes det af mange som et slags superministerium, der i kraft af sit ansvar for det samlede offentlige budget, den generelle økonomiske politik og samordningen mellem sektorministerierne dominerer den offentlige politiklægning på stort set alle områder.

Finansministeriet spiller i mange tilfælde en afgørende rolle i forhold til den offentlige styring og politiklægning. Ministeriet øver ikke bare indflydelse gennem den offentlige budgetlægning, men også gennem analysearbejde og dagsordensfastsættelse, administrationspolitiske kampagner (indførelse af *New Public Management*), eksport af medarbejdere til andre ministerier samt igangsættelse og styring af forhandlingsnetværk inden for og på tværs af de forskellige ressortområder. Men det er vigtigt at huske, at Finansministeriets indflydelse varierer fra område til område, og at dets indflydelse gøres gældende i et komplekst samspil med de andre ministerier og de øvrige parter i policy-processen.

Finansministeriet har spillet en central rolle for skiftet fra en passiv til en aktiv arbejdsmarkedspolitik. Ifølge en af topfolkene i DA skyldes det, „at

aktivering blev defineret som strukturpolitik og dermed som en integreret del af den samlede økonomiske politik, der blev styret af Finansministeriet“. Finansministeriet har interesseret sig for aktiveringspolitikken og har i det hele taget forvandlet arbejdsmarkedspolitikken fra *low politics* til *high politics*, fordi den blev set som en vigtig del af den nye strukturpolitik, der dog ikke var helt enerådende, eftersom der stadig levnes plads til konjunkturstimulerende økonomisk politik.

Finansministeriet begyndte i midten af 1980'erne at sætte fokus på strukturpolitiske reformer af de finansielle, institutionelle og samfundsmæssige betingelser for den økonomiske vækst og omstilling. Inspirationen kom fra diskussioner i internationale fora, som for eksempel OECD. Som en embedsmand fra Finansministeriet udtrykker det: „Der var en begyndende opmærksomhed på, at det måske ikke kun var nogle fuldstændig stenalderagtige neoklassiske løsninger, man skulle se på, eller en fuldstændig hæmningsløs skyklap-keynesiansk 'speederen i bund'-politik, som jo havde vist sin uduelighed. Der var også nogle muligheder for at reparere på strukturen. Det var man faktisk ret optaget af i ministeriet“. Både den keynesianske efterspørgselsstyring og den monetaristiske udbudsøkonomi havde i manges øjne spillet fallit, og derfor var der mange af de centrale beslutningstagere, der begyndte at interessere sig for de muligheder, som lå i strukturpolitiske tiltag. Det strukturpolitiske paradigme fik yderligere vind i sejlene af, at såvel keynesianere som monetarister kunne indskrive sig i det nye paradigme. En del keynesianere så således strukturpolitikken som et vigtigt supplement til den makroøkonomiske politik, og en del monetarister så i strukturpolitikken et middel til at fjerne barrierer for den frie markeds mekanisme. Strukturpolitikken blev det store dyr i åbenbaringen, og Finansministeriet sad tungt på alt, hvad der blev defineret som strukturpolitik.

Som politisk ledet ministerium afspejler Finansministeriets holdninger i høj grad den siddende regerings holdninger, selv om embedsværket i nogen grad forsøger at balancere diverse synspunkter. I slutningen af 1980'erne og begyndelsen af 1990'erne spiller Finansministeriet ligesom den borgerlige regering på to heste: På den ene side tales der om lavere og graduerede dagpenge og indslusningsløn til de unge og på den anden side om opkvalificerende aktivering og øget uddannelsesindsats (Regeringen, 1991). Under de socialdemokratiske ledede regeringer promoverer Finansministeriet den nye aktivlinje, der officielt lægger vægt på opkvalificering og uddannelse frem for lavere løn og dagpenge. Men det er især aktiveringens såkaldte motivationseffekt (det at ledige bliver mere motiverede for selv at finde et job,

når de står over for at skulle aktiveres), som Finansministeriet er begejstret for. Den form for incitamentstyring harmonerer godt med ministeriets måde at tænke styring på. Samtidig rumsterer der også fortsat en række forslag om lavere og graduerede dagpenge. Det skyldes dog ikke så meget, at man i Finansministeriet er uenig i den socialdemokratiske regerings politik og søger at fremme sin egen dagsorden, som et ønske om at holde alle veje i aktiveringspolitikken åbne og skabe en balance mellem dem.

Aktivlinjen var sammen med den finanspolitiske kickstart og skattereformen Nyrop-regeringens middel til at indfri valglofterne om at „knække ledighedskurven“. Det var imidlertid ikke alle i Finansministeriet, der var overbeviste tilhængere af den nye politik. En af topfolkene fortæller, „at der var kun en begrænset skare til at begynde med, der troede på, at det ville lykkes at få arbejdsløsheden ned. Finansministeren var en af dem, og der var en kreds omkring ham, der mente, at det bare var et spørgsmål om at designe politikken rigtigt“. Men efterhånden som resultaterne kom, steg opslutningen. Den faldende ledighed var et bevis på aktivlinjens og dermed strukturpolitikens effektivitet.

Den strukturpolitiske diskurs blev mere og mere sedimenteret. En af embedsmændene i Finansministeriet fortæller, „at den der snak om at lave strukturændringer, blandt andet på arbejdsmarkedsområdet, i høj grad havde virkning på de indre linjer. I centraladministrationen fik man efterhånden banket de der begreber på plads, som jo var begyndt at være anerkendte internationalt“. Samtidig var der en udbredt erkendelse af, at „det er meget godt det der med finanspolitik og budgetstyring, men når halvdelen af de offentlige udgifter er lovbestemte, så må Finansministeriet nødvendigvis interessere sig for indholdet af sektorområderne og for strukturpolitikken, som i høj grad bestemmer udgiftsniveauet på overførselsområdet og i kommunerne“. Som det fremgår af dette citat, så stimulerer den udgiftspolitiske interesse for sektorområderne yderligere interessen for strukturpolitikken på de andre områder.

Finansministeriet tiltager sig en stadig mere central rolle i forhold til sektorministerierne. På det arbejdsmarkedspolitiske område sker det gradvist over en årrække. Da Henning Dyremose i 1989 blev forfremmet fra arbejdsminister til finansminister, trak han den strukturpolitiske del af arbejdsmarkedspolitikken med over i Finansministeriet. Senere ville også Mogens Lykketoft vide at fastholde Finansministeriets greb om arbejdsmarkedspolitikken, som jo var en vigtig del af den nye socialdemokratiske regerings politik.

Dyremose havde meget dygtigt spillet på fagbevægelsens frustration over ikke at kunne få politisk indflydelse på grund af Socialdemokratiets visnepolitik i den borgerlige regerings første leveår, hvor man konsekvent afviste at medvirke i større politiske forlig. Han indkaldte parterne til trepartsforhandlinger, og de takkede ja. Hermed lykkedes det til Socialdemokratiets store fortrydelse for Dyremose at binde parterne til sig. Parterne flyttede derfor også i nogen udstrækning med over i Finansministeriet, hvilket gjorde det lettere for Dyremose at styre arbejdsmarkedspolitikken derfra. Samarbejdet med parterne blev brugt til at trække Socialdemokratiet til truget, og det store arbejdsmarkedsforlig, som Socialdemokratiet indgik med den borgerlige regering i 1991, blev netop forhandlet af Dyremose i Finansministeriet. Det cementerede helt klart Finansministeriets position på det arbejdsmarkedspolitiske område. Flere embedsmænd i Finansministeriet fortæller, at mange af de arbejdsmarkedspolitiske forlig i Finansministeriet stor set blev lavet uden om Arbejdsministeriet, der ofte kun fik en hurtig briefing om, at der var noget i gære.

Finansministeriets greb om arbejdsmarkedspolitikken blev yderligere konsolideret i kraft af, at Zeuthen-udvalget blev forankret i Finansministeriet og ikke i Arbejdsministeriet. Godt nok kom sekretariatet fra Arbejdsministeriet, men selve sekretariatslederen kom fra Finansministeriet. Socialkommissionen kom imidlertid til at ligge i Statsministeriet frem for i Finansministeriet, hvilket afspejler Finansministeriets knap så store interesse for socialpolitik. Det var imidlertid igen et sektorministerium, der blev sorteper.

I årene efter den første store arbejdsmarkedsreform i 1993 bliver arbejdsmarkedspolitikken en fast del af finanslovsforhandlingerne, og det styrker yderligere Finansministeriets kontrol. En embedsmand fra Finansministeriet fortæller, at der skabes et „regime, hvor Finansministeriet sidder tungt og godt på magten og kan styre tingene ved at sørge for, at alting sker som en del af finanslovsforhandlingerne, hvor det hele foregår på en for Finansministeriet meget kontrolleret måde“. Til daglig kan Finansministeriet styre tingene gennem forhandlingerne i regeringens interne økonomiudvalg, som Finansministeriet leder. Nye politisk-økonomiske tiltag forberedes af sektorministerierne i samspil med Finansministeriet, men den endelige godkendelse finder sted i regeringens økonomiudvalg, som politisk tillægges en stor betydning, fordi det er den eneste måde for de mindre regeringspartier at få overblik over den samlede politik.

En række interne reformer i Finansministeriet bidrog til at styrke dets indflydelse på den strukturpolitiske sektorpolitik. I slutningen af 1980'erne ske-

te der således en markant ændring af organisationskulturen væk fra den gamle defensive og afventende rolle i forhold til sektorministerierne og over mod en mere offensiv og igangsættende rolle. Konkret gav det sig udtryk i en stigende interesse for det politiske indhold i sektorministeriernes arbejde og i en bestræbelse på at frigøre ressourcer til mere policy-rettede opgaver. I 1994 blev disse tiltag fulgt op af en sammenlægning af Budgetdepartementet og Administrations- og Personaledepartementet. Med sammenlægningen blev de politiklæggende sektorspecialister lagt sammen med de budgetlæggende makroøkonomer, og det skabte en slagkraftig enhed, der på permanent basis forholdt sig til udviklingen i sektorministerierne (Østergaard, 1998: 349-356).

Fokuseringen på strukturpolitik, henlæggelsen af centrale beslutninger til fora kontrolleret af Finansministeriet og en række interne reformer bidrog alt sammen til en styrkelse af Finansministeriets position og rolle i forbindelse med udformningen af den nye aktiveringspolitik. Der var dog hele tiden en latent fare for, at Finansministeriet mistede terræn ved at fremstå som arrogant og bedrevende. Derfor var det vigtigt, at ministeriet „forstod at sælge analyserne og gå i dialog med de andre ministerier omkring de forskellige initiativer“. Derudover søgte Finansministeriet at skaffe sig indflydelse ved hele tiden at forsøge at sætte den politiske dagsorden og insistere på sin rolle som både økonomisk og politisk koordinationsministerium. Finansministeriet satte i høj grad dagsordenen i forhold til debatten om strukturarbejdsløshed og understregede sin indflydelse på ressourcetildelingen til de enkelte ministerier samt sin rolle som indpisker i forhold til tværgående initiativer.

ARBEJDSMINISTERIET

Arbejdsministeriet er organisatorisk set udsprunget af Socialministeriet og har traditionelt varetaget reguleringen af arbejdslivet i bred forstand. Det er dog særligt de forsikrede arbejdstageres beskæftigelse, løn og arbejdsvilkår, der har ligget Arbejdsministeriet på sinde. I de sidste årtier har kampen mod massearbejdsløsheden haft førsteprioritet. På arbejdsløhedsområdet har ministeriet i udgangspunktet været præget af en forsørgelsestankegang, en stor tiltro til fagbevægelsens kontrol med de lediges rådighed og i det hele taget en dyb respekt for det private aftalesystem. Holdningen har været, at det først og fremmest gælder om at sikre en rimelig forsørgelse af de ledige. Pligten til at stå til rådighed for arbejdsmarkedet er noget, „vennerne“ i fagforeningerne og a-kasserne kontrollerer, og man skal så vidt muligt holde

sig fra at gribe forstyrrende ind i den danske model (se Due, Madsen & Jensen, 1993), der er baseret på frivillige aftaler på arbejdsmarkedet.

Denne tankegang kommer imidlertid til kort over for strukturledigheden, som Finansministeriet mener ligger helt oppe på omkring ni pct. Den ikke-indgribende, rettighedsbaserede forsørgelsesstrategi er ikke anvendelig i kampen mod arbejdsløsheden, der på grund af strukturelt betingede ubalancer på arbejdsmarkedet ikke forsvinder ved stigende efterspørgsel. Finansministeriet er meget hurtigt til at fortælle Arbejdsministeriet, at der skal sadles om og fremover arbejdes med en strukturpolitisk indfaldsvinkel på arbejdsmarkedet. Men som arbejdsministeren siger, så er „der dog ikke tvivl om, at selv om de nye tanker kom fra Finansministeriet, så var de der jo også et eller andet sted i Arbejdsministeriet“. Man skal huske, at en stor del af de beskæftigelsespolitiske initiativer i 1970'erne og 1980'erne faktisk havde et aktivt element. De to ministerier var altså langt hen ad vejen fælles om drejningen fra forsørgelsesparadigmet til et mere strukturpolitisk paradigme. Deres roller i denne proces var imidlertid forskellige. En embedsmand i Arbejdsministeriet siger, at „hvis man skal tale om de to ministeriers position i det her, så var det Finansministeriet, der skruede bissen på for at få nogle stramme terminer og for at få afkortet dagpengeperioden, hvor Arbejdsministeriet mere trak i retning af, at vi skal jo også lige huske de ledige“. Arbejdsministeriet bakkede dog helt klart op om den nye linje, og der var heller ikke andet at gøre. For der var hos embedsmændene en klar oplevelse af, at det ikke nyttede at være enige med ministeren og arbejdsmarkedets parter, hvis man ikke kunne komme igennem over for Finansministeriet. Og hvis man ville igennem med sine synspunkter her, var man nødt til at knytte an til den nye strukturpolitiske tankegang.

Der var et rimeligt fodslag i Arbejdsministeriet i forhold til den nye aktivlinje. Opbakningen omfattede også styrelserne og de enkelte AF-regioner, som specielt var glade for den nye decentraliserede styringsmodel. I departementet var der dog en noget skeptisk opfattelse af AF-systemets evne til at levere varen i form af stigende aktiveringsomfang og lavere arbejdsløshed. Omvendt var der i AF-systemet en del frustration over den stramme styring af det decentrale niveau og de mange konjunkturbestemte stramninger, der ikke levnede systemet meget pusterum. Men alt i alt var der som sagt et rimeligt fodslag.

I Arbejdsministeriets departement søgte man ligesom i Finansministeriet at holde alle veje åbne, idet man fortsat arbejdede med forslag om lavere og graduerede dagpengeydelse, selv om den socialdemokratiske regering

helt klart lagde mest vægt på den opkvalificerende aktiveringsindsats. Der var en udbredt opfattelse af, at man kunne nå så og så langt med aktiveringsdelen, og hvis man skulle nå længere end det, krævede det, at man så på incitamentstrukturen.

I Arbejdsministeriet erkendte man, at „Finansministeriet var meget udfarende og havde førerpositionen“. Men Arbejdsministeriet var ikke helt spillet af banen: „Det var Finansministeriet, der pressede på med den der strukturtilgang og med, at nu skulle der altså ske noget. Men vi havde den viden, der skulle til for at lave lovgivningen“. Men som én af de centrale iagttagere præciserer: „Arbejdsministeriet var i en stor del af perioden ikke ordentligt rustet på det her område, og i den udstrækning, ministeriet var på banen, var det i kraft af personer med direkte politisk kontakt til Finansministeriet og Statsministeriet“. Selv arbejdsminister Jytte Andersen erkender, at Arbejdsministeriet til tider blev ekstremt dårligt behandlet af Finansministeriet. Ministeriet var ikke herre i sit eget hus. Det vidste ikke altid helt, hvad der skete inden for ministeriets område og hvorfor. Under Auken og Dyremose havde Arbejdsministeriets indflydelse været stor, men den var svundet ind under Grethe Fenger Møller og senere under Knud Erik Kirkegaard, der oplevede, at Finansministeriet ofte tog over. Jytte Andersen gjorde efter eget udsagn sit „bedste for at få hevet arbejdsmarkedspolitikken tilbage i Arbejdsministeriet, og det lykkedes også i en vis udstrækning, men ikke nok“. Det skete blandt andet ved, at hun gik direkte til finansministeren for at undgå, at hendes eget embedsværk blev domineret af Finansministeriets embedsværk, som de tydeligvis var bange for. Det hjalp til at skaffe et mere selvstændigt råderum for Arbejdsministeriet. Det hjalp også, da der kom en ny departementschef i Arbejdsministeriet, der havde betydelig større gennemslagskraft over for Finansministeriet, dels i kraft af en ny samarbejdslinje, dels i kraft af en større evne til at binde parterne til sig. I det hele taget var samarbejde nøglen til større indflydelse. For som ministeren siger: „Man kan ikke vinde over Finansministeriet, så man kan lige så godt lægge sig ned med det samme og sige: Vi samarbejder“.

Statsministeriet var ifølge flere interviewpersoner også en vigtig samarbejdspartner for Arbejdsministeriet, men det var mest i kraft af statsministerens personlige engagement. Statsminister Poul Nyrup Rasmussen havde som tidligere arbejdsmarkedsordfører en væsentlig aktie i tilrettelæggelsen af arbejdsmarkedsreformen i 1993, som jo skulle hjælpe ham med at knække arbejdsløshedskurven. Han var desuden en af hovedmændene bag beskæftigelsesretningslinjerne i EU og derfor meget optaget af aktiveringspolitikken

udformning. Statsministerens involvering i politiklægningsen er med til at fastholde billedet af arbejdsmarkedspolitikken som *high politics*.

Arbejdsministeriet har også arbejdet sammen med Socialministeriet. Men der spores ikke den store begejstring for dette samarbejde. Hvor Finans- og Statsministeriet betragtes som nogle fine, overordnede samarbejdspartnere, så opfattes Socialministeriet som en problematisk og underordnet samarbejdspartner. Det skyldes i høj grad, at „Arbejdsministeriet i forhold til samarbejdet med Socialministeriet hele tiden var bange for, at arbejdsmarkedspolitik blev sådan noget ... for de svage. Vi ville gerne fastholde, at det var kernearbejdskraften, der var i centrum“. Socialministeriet havde dog med kampagnen for det rummelige arbejdsmarked en god og populær sag, som arbejdsminister Ove Hygum forsøgte at mase sig ind på. Han havde dog ikke særlig meget held til det, fordi han anlagde en meget negativ vinkel på virksomhedernes indsats, hvilket hurtigt viste sig at give bagslag.

Traditionelt har Arbejdsministeriets vigtigste samarbejdspartner været arbejdsmarkedets parter. Hvilken af parterne der sidder tættest på, og hvor tæt de sidder, afhænger af regeringens sammensætning. Men samlet set har parterne været en vigtig forhandlingspartner for Arbejdsministeriet. På dette punkt kan der imidlertid spores en interessant forandring. Arbejdsministeriet arbejder stadig tæt sammen med parterne, men med en øget distance og en klar ramme for, hvad de kan få indflydelse på. Tidligere arbejdsminister Jytte Andersen siger det således: „Der har tidligere været en meget tynd væg mellem parterne på den ene side og Arbejdsministeriet på den anden. Det er der jo nogle historiske forklaringer på, og det har også været godt. Men den væg er nu blevet lidt tykkere, hvilket har givet embedsværket mere råderum“. Arbejdsministeriet har bevidst forsøgt at forøge sin operationelle autonomi ved at få parterne lidt på afstand. En ministeriel topembedsmand fortæller: „Arbejdsmarkedsreformen i 1993 skabte de regionale arbejdsmarkedsråd og landsarbejdsmarkedsrådet og prøvede at give parterne indflydelse derigennem, i stedet for at det skulle foregå rundt om ministerens bord“. Dannelsen af en række nye forhandlingsorganer med en direkte rådgivningsfunktion i forhold til ministeriet og ministeren sikrede parterne en væsentlig indflydelse, men vel at mærke fra en position uden for ministeriet.

Det er dog vigtigt at pointere, at der ikke bare er tale om, at Arbejdsministeriet har nedtonet sin relation til arbejdsmarkedets parter og i stedet underlagt sig Finansministeriets centrale styring af den strukturpolitiske sektorpolitik. Som en af Arbejdsministeriets topembedsmænd siger, så er der snarere tale om, at „ministeriet er blevet en del af et multidimensionalt

spil, som det selv er en aktiv aktør i. Det er et komplekst spil, hvor der indgår mange forskellige aktører. Det omfatter en lang række ministerier, og parterne er også med“. Udviklingen i Arbejdsministeriet indebærer med andre ord en bevægelse fra at være et partsorienteret ministerium til at være et netværksorienteret ministerium.

Det afgørende spørgsmål for ministeriet er selvfølgelig, hvordan det sikrer sig indflydelse i det politikformulerende forhandlingsnetværk, specielt i forhold til den centrale spilstyrer Finansministeriet. Flere fortæller, hvordan der i 1993 blev lavet en håndfast analyse af, at „ministeriet skulle mere på banen og samarbejde med dem i den røde bygning“. Der blev i forlængelse heraf lavet et internt udviklingsprojekt, der hed „Offensiv Arbejdsmarkeds-politik“, og som forsøgte at bringe ministeriet mere på linje med Finansministeriet. Samtidig blev der ansat nogle nye folk, og analysedelen blev oprustet. Strategien gik ud på at få mere indflydelse ved i stigende grad at tale Finansministeriets sprog og forsøge „at levere varen“. Embedsværket var sulten efter at lave politik, og man begyndte i højere grad selv at støbe kuglerne til den aktive arbejdsmarkedspolitik. Det gav pote, for det betød efter fleres vurdering, at Finansministeriet overlod en større og større del af ansvaret for arbejdsmarkedspolitikken til Arbejdsministeriet.

En centralt placeret embedsmand opsummerer udviklingen således: „Der sker det, at Arbejdsministeriet i sin politik bliver mere økonomisk orienteret. Ministeriet ændrer sig fra at være et forsørgelsesministerium til et mere aktivt strukturokonomisk ministerium. Det skaber et større sammenfald af synspunkter med Finansministeriet, og det fører til et meget konstruktivt samarbejde op gennem 1990'erne“. Konflikt og marginalisering afløses altså langsomt af et mere ligeværdigt samarbejde, om end stadig på Finansministeriets præmisser. En fortæller således: „Der udviklede sig en samarbejdsånd, hvor man både havde vilje og lyst til at arbejde ud fra et fælles mål og efter nogle principper, som man syntes var fornuftige“. En anden siger: „Der var enighed om at lave tingene i fællesskab, og ved at designe løsningerne sammen kunne man komme enormt langt“. De positive samarbejdsrelationer mellem to af de centrale parter i netværkssamarbejdet var altså befordrende for den nye aktivlinjes politiske gennemslagskraft.

SOCIALMINISTERIET

Socialministeriet har ikke på samme måde som Arbejdsministeriet nogle erfaringer med aktiv arbejdsmarkedspolitik at trække på. At kontanthjælps-

modtagerne hurtigst muligt skulle ud på arbejdsmarkedet var en helt ny tankegang, som i høj grad havde sit udgangspunkt i en socialpolitisk opfattelse af, at især unge kontanthjælpsmodtagere uden sociale problemer ikke hørte hjemme i kontanthjælpssystemet. En af de centralt placerede embedsmænd i ministeriet forklarer:

Vi startede i slutningen af 1980'erne med at stille beskæftigelseskrav til nogle få aldersgrupper, og så udvidede det sig langsomt. Jeg tror ikke, at det dengang var tænkt som et forsøg på at give kontanthjælpsmodtagerne kompetence til at klare sig på arbejdsmarkedet. Aktiveringen var mere tænkt som et afstraffelsesinstrument. De unge spildte deres tid ved at være på kontanthjælp, og det var synd. De skulle hellere se at få sig et arbejde. Det var sådan, vi tænkte dengang. Det var først senere, at det bliver til noget med at kvalificere folk til arbejdsmarkedet. I starten handlede det mest om at holde folk væk fra kontanthjælpssystemet.

Aktivering skulle afskrække de unge fra at være på kontanthjælp, og der var ikke på det tidspunkt nogen overvejelser om aktivering som middel til opkvalificering af de ledige. Det kom først senere:

I starten af 1990'erne havde vi så nogle drøftelser og besluttede, at vi skulle lave en egentlig aktivlov. I denne forbindelse var Socialministeriet meget mere optaget af opkvalificeringstankegangen. Ikke så meget i forhold til diskussionen om flaskehalse og strukturarbejdsløshed, som kørte i Arbejdsministeriet, men mere i forhold til at få de sociale klienter ud af det sociale system og ind på arbejdsmarkedet, eller om ikke andet så over i dagpengesystemet.

Aktivering ses nu i højere grad som et middel til opkvalificering, men opkvalificeringen opfattes ikke som en strukturpolitisk nødvendighed. Den er snarere motiveret af ønsket om at få nedbragt antallet af kontanthjælpsmodtagere. Det er faktisk først med 1998-loven, at Socialministeriet begynder at se aktivering som et middel til en strukturpolitisk opkvalificering. Skiftet skyldes i høj grad, at den faldende arbejdsløshed og den begyndende arbejdskraftmangel henleder opmærksomheden på den arbejdskraftreserve, som kontanthjælpsmodtagerne udgør.

Generelt har der været stor opbakning til den nye aktivlinje inden for det sociale system. Nyorienteringen startede faktisk i kommunerne. Mange kommuner var på eget initiativ begyndt at stille beskæftigelseskrav allerede i midten af 1980'erne, så de var helt med på den nye linje. I KL var de dog noget betænkelige over for, om man nu kunne klare opgaven ude i kommunerne.

I Socialministeriet var der i starten en skarp organisatorisk adskillelse af

kontanthjælps- og aktiveringsdelen, der lå i hvert sit kontor. Begrundelsen for dette var ifølge ministeriets embedsmænd, at aktiveringsområdet var et nyt område, der skulle bygges op fra grunden uden at være et halehæng til kontanthjælpssystemet. Omkostningen var imidlertid, at den nye aktiverings- tankegang ikke fra starten kom til at gennemsyre hele det socialministerielle område. De to områder lægges dog sammen med vedtagelse af lov om aktiv socialpolitik i 1997, som gør aktiveringskonceptet til det grundlæggende koncept inden for kontanthjælpsområdet.

I forhold til det aktiveringspolitiske forhandlingsnetværk opfattede Socialministeriet det helt klart sådan, at man stod med en kernegruppe af socialt belastede ledige, som man havde en særlig forpligtelse over for. Man oplevede også lidt, at Arbejdsministeriet syntes, at deres kernegruppe af forsikrede ledige var finere og mere værd. Ifølge flere embedsmænd var det med til at besværliggøre samarbejdet. Arbejdsministeriet var bundet af hele tiden at skulle tage hensyn til, hvilke regler der plejede at gælde for denne privilegerede gruppe af arbejdsledige, og det gjorde samarbejdet træt og svært.

Generelt havde man i Socialministeriet en oplevelse af, at man i flere henseender nærmest var et halehæng til Arbejdsministeriet. Allerede i forbindelse med de første aktiveringslove arbejdede Socialministeriet tæt sammen med Arbejdsministeriet. Som en embedsmand fortæller: „Vi fulgte jo meget med i, hvad der skete ovre på Arbejdsministeriets område, for det ville jo have en form for afsmitning på det sociale område“. Hvad der skete på det arbejdsministerielle område var afgørende for politikken på det socialministerielle område. En anden fortæller: „Arbejdet med den første aktiveringslov i 1993 blev i høj grad styret af Arbejdsministeriet. Det var i høj grad modellen fra aktivering af de forsikrede ledige, der var retningsgivende for kontanthjælpsmodtagerne med de undtagelser, som må gøres i forhold til den gruppe“. En embedsmand i Arbejdsministeriet mener ligefrem, at deres „aktiveringskoncept blev stukket ned i halsen på socialministeren“. Og det var ikke kun i forhold til udformningen af regelgrundlaget, at Socialministeriet lå underdrejet. For som en embedsmand i Socialministeriet siger: „Diskussionerne om ydelsesniveauet er også altid taget, før vi kommer til. Der lægger vi os meget i halen på forsikringssystemet“.

Socialministeriets underordnede position på aktiveringsområdet illustreres også af, at det i starten slet ikke var meningen, at der skulle have været lavet en aktivlov på kontanthjælpsområdet. Socialminister Karen Jespersen beretter: „Da de begyndte at lave den første arbejdsmarkedsreform i 1993, var jeg meget aktiv med henblik på at få en tilsvarende ændring på det

sociale område. Jeg brugte som løftestang at sige, at når det var godt for de forsikrede at få noget at lave og komme i sving, så måtte det for pokker da også være godt for de ikke-forsikrede kontanthjælpsmodtagere“. Ministeren måtte altså kæmpe for overhovedet at få lov til at komme på den aktiveringspolitiske dagsorden, og da ministeriet i 1993 får lov at lave sin egen aktivlov, er indholdet i høj grad dikteret af Arbejdsministeriet. Senere får Socialministeriet med kampagnen for virksomhedernes sociale ansvar en mere central og selvstændig rolle i det aktiveringspolitiske netværk: „Endelig begynder de at agere og tegne en selvstændig profil, som er en anden profil end Arbejdsministeriets“. Den øgede selvstændighed får betydning for arbejdet med den nye aktivlov i 1997-98, så det i højere grad kommer til at foregå på Socialministeriets egne præmisser.

Socialministeriet arbejder også en del sammen med Finansministeriet, som dog for det meste kommer ind i den sidste fase, hvor lovforslagene skal lægges på bordet. Der er dog en klar oplevelse af, at Finansministeriet bliver mere og mere spilstyrende op gennem 1990'erne. Socialministeren oplevede det som en hård kamp at få overbevist Finansministeriet om, at der skulle gives penge til en aktivlov på det sociale område. I begyndelsen af 1990'erne opfattede Finansministeriet ikke umiddelbart kontanthjælpsmodtagerne som en del af arbejdskraftreserven. Det begyndte man dog at gøre senere, efterhånden som ledigheden faldt. Det blev ligefrem nødvendigt for Socialministeriet at gøre opmærksom på, at mange af kontanthjælpsmodtagerne havde andre problemer end ledighed og derfor ikke umiddelbart kunne komme ud på arbejdsmarkedet. Det faktum, at Socialministeriet kun i begrænset omfang kan bidrage til løsningen af strukturproblemerne på arbejdsmarkedet, betød, at Finansministeriet holdt sig mere i baggrunden. En anden medvirkende faktor er, at indsatsen i kommunerne er meget sværere at styre på grund af det kommunale selvstyre.

I sammenligning med Arbejdsministeriet har Socialministeriet betydeligt større frihedsgrader i forhold til Finansministeriet, hvilket betyder, at „socialministeren får lov at køre hele forhandlingsforløbet omkring lov om aktiv socialpolitik uden indblanding fra Finansministeriet, hvilket de var stærkt utilfredse med derovre i den røde bygning. De syntes, de uretmæssigt blev holdt udenfor. (...) Senere i forbindelse med førtidspensionsreformen er de kommet meget mere med“. Finansministeriet opfattes i Socialministeriet „som en glimrende samarbejdspartner“. Der er dog en diskussion af, hvornår det er de socialfaglige, og hvornår det er de økonomiske argumenter, der

gælder. Igen er der en forestilling om en gensidig afhængighed og komplementaritet mellem ministerierne, ligesom det var tilfældet i forholdet mellem Finansministeriet og Arbejdsministeriet.

Socialministeriet har traditionelt først og fremmest haft KL som samarbejdspartner og i mindre omfang arbejdsmarkedets parter. Der er ikke nogen organiseret repræsentation af kontanthjælpsmodtagere, som jo langtfra altid repræsenteres af fagbevægelsen. Der er et tæt samarbejde med KL og gennem KL også med de kommunale socialchefer. Men flere hæfter sig ved et voksende modsætningsforhold mellem KL og Socialministeriet. Ministrene har flere gange været i clinch med KL, som ikke bliver inddraget på samme måde som tidligere. Der er således en tendens til, at KL inddrages mindre og betydelig senere i beslutningsprocesserne. Samtidig sker der også en forskydning i samarbejdsrelationerne væk fra KL. Som en centralt placeret embedsmand siger: „Vi arbejder selvfølgelig stadig tæt sammen med KL og kommunerne, som jo er dem, der skal føre politikken ud i livet. Men LO og DA er kommet mere på banen på en række områder“. Det er dog sket gradvist, og arbejdsmarkedets parter er først for alvor kommet på banen i forhold til Socialministeriet i forbindelse med virksomhedskampagnen for et rummeligt arbejdsmarked: „Kampagnen om virksomhedernes sociale ansvar var et politisk nybrud og også et nybrud for Socialministeriet, som kom mere i dialog med virksomhederne og arbejdsmarkedets parter“.

Der sker det, at Karen Jespersen i forbindelse med opstarten af virksomhedskampagnen i 1994 arbejder sammen med en række store virksomheder såsom Grundfoss og ISS. Man får også etableret det Nationale Netværk af Virksomhedsledere. „Det skaber sådan lidt af en konkurrencesituation, hvor arbejdsmarkedets parter bliver klar over, at de bliver nødt til at engagere sig og finde ud af, hvad der foregår, for ellers laver vi noget bag om ryggen på dem“. LO tager i stigende grad kontakt med Socialministeriet, men oplever, at man ofte skal overbevise ministeriet om værdien af samarbejdet, og synes i det hele taget, at det virker, som om ministeriet ikke er vant til at samarbejde med andre end KL. Det lykkes dog at etablere et rimeligt samarbejde med både LO og DA, og samarbejdet intensiveres, efterhånden som de tre parter lærer hinanden at kende.

I slutningen af 1990'erne cementeres de nye og bredere samarbejdsrelationer, da der etableres en form for firepartsforhandlinger mellem ministeriet, KL og arbejdsmarkedets parter. Det sker med etableringen af det Sociale Råd og de lokale koordinationsudvalg for det rummelige arbejdsmarked. Ligesom

på det arbejdsministerielle område er partssystemet organiseret på en måde, så parterne holdes en armslængde væk fra ministeriet. En topembedsmand fra Socialministeriet siger således, at det „fungerer på den konstruktive måde, hvor vi diskuterer og tager de positive ideer med os og samtidig holder de negative ting væk. Hvis parterne fik en mere direkte indflydelse, så ville der gå beton i det, og så sidder vi pludselig og diskuterer, om der skal stå ‘er’ eller ‘bør’. Så løfter politikken sig aldrig rigtigt. Derfor skal man holde partsindflydelsen på et rådgivningsniveau“.

Firepartsforhandlinger, den tværgående dialog med de andre ministerier og de løbende diskussioner med diverse socialpolitiske organisationer placerer Socialministeriet i et bredt sammensat forhandlingsnetværk, som fremmer fælles meningsdannelse og dialog. En centralt placeret embedsmand fra Socialministeriet siger således, at han „generelt oplever, at systemerne flyder sammen. (...) Tidligere kunne de forskellige systemer og parter ikke være i samme rum uden at begynde at skændes. (...) Men sådan er det ikke mere. Vi har fået sat os ned og sagt, at vi på en eller anden måde må kunne få en fælles opfattelse af problemerne, og hvordan vi kan løse dem. Og det mener jeg, vi er blevet gode til“.

Socialministeriet kan ikke længere forlade sig på et snævert samarbejde med KL, men indgår efterhånden i et bredt forhandlingsnetværk, som stiller nye krav til ministeriets evne til at manøvrere og skaffe sig indflydelse. Indflydelsen har til dels været sikret af en vis grad af autonomi, dels i forhold til de øvrige ministerier, dels i forhold til de eksterne parter og organisationer. Men ministeriet har på nogle punkter været underordnet i forhold til Arbejdsministeriet, og der har været en del konflikter i denne relation. Det har man forsøgt at løse ved at alliere sig med Finansministeriet og bruge det til at afgøre konflikter og uenigheder. Den generelle indflydelsesstrategi ligner ellers i høj grad Arbejdsministeriets. Indflydelse i forhandlingsnetværket sikres ifølge flere af vores interviewpersoner gennem udviklingen af fælles forestillinger. Der er en stor bevidsthed om betydningen af den diskursive styring gennem produktion af fælles problemopfattelser, værdipræmisser og styringsrationaler.

En lang række andre ministerier har på et tidspunkt med vekslende betydning blandet sig i de politiske beslutningsprocesser på aktiveringsområdet. De kan ikke alle analyseres lige udførligt, men et par bemærkninger er nødvendige. Statsministeriet har som nævnt haft en del indflydelse. Det skyldes dels, at statsministeren personligt og særligt i forhold til EU-samarbejdet var meget optaget af aktiveringsreformen, dels at fagbevægelsen gik direkte til ham for at få indflydelse. Som et eksempel på, hvordan denne indflydelse gjorde sig gældende, kan nævnes tvedelingen af dagpengeperioden i lov om aktiv arbejdsmarkedspolitik fra 1993. Her blev der skelnet mellem en delperiode 1 med en fleksibel og skønsmæssig aktivering og en delperiode 2 med konstant ret og pligt-aktivering. Denne opdeling blev efter sigende indført efter pres fra statsministeren. Der var i udgangspunktet lagt op til en meget fleksibel og skønsmæssig aktiveringsindsats hele vejen igennem. Men indvendingen fra fagbevægelsens side var, at hele tanken om, at de ledige skulle besnakke sagsbehandleren til at give dem et ordentligt aktiveringstilbud, var udtryk for en middelklassetankegang, der lod de knap så ihærdige og velformulerede ledige fra arbejderklassen i stikken. Derfor skulle der stadig være et tidspunkt, hvorefter alle havde ret og senere også en pligt til aktivering. Statsministerens intervention i denne sag var ifølge flere kilder af stor betydning for udfaldet.

Erhvervsministeriet var medforfatter til flere af de tidligere rapporter om strukturproblemerne og støttede også i udgangspunktet aktiveringstanken. Senere vendte departmentschefen på en tallerken, idet han nu hævdede, at aktivering ikke hjalp noget som helst. Han satsede i stedet på udviklingen af et tredje arbejdsmarked, og fik med CD's hjælp gennemført hjemmeserviceordningen, der var et konkret resultat af anbefalingerne i Velfærdskommissionens rapport om det erhvervsmæssige og økonomiske grundlag for velfærdssamfundet.

Der var i starten af perioden en voksenuddannelsesreform, som Undervisningsministeriet markerede sig i forhold til. Undervisningsministeriet var også medforfatter på nogle af de første arbejdsmarkedspolitiske rapporter fra 1980'erne, men senere holdt det lav profil.

Kulturministeriet har mest været på banen med en uformel kritik af, at det med de nye aktiveringslove blev sværere at få det lokale kulturliv til at fungere, fordi der ikke længere var så mange ledige, der skulle placeres i jobtilbud.

INTERESSEORGANISATIONERNE

En lang række interesseorganisationer har haft indflydelse på såvel formuleringen af den paradigmatiske policy-diskurs som på de konkrete kompromiser om policy-udformningen. Da aktivering af ledige dagpenge-modtagere og kontanthjælpsmodtagere har store konsekvenser for både arbejdsgivere og arbejdstagere, har DA og LO naturligt nok spillet en stor rolle i policy-processen. På dagpengeområdet er det arbejdsformidlingskontorerne, der står for implementeringen af de nye aktiveringsreformer, mens det på kontanthjælpsområdet er kommunerne. Da arbejdsformidlingerne er dekoncentrerede statslige forvaltningsenheder, fremstår de ikke som en politisk modpart til ministerierne. Det gør kommunerne til gengæld. I kraft af det kommunale selvstyre ser kommunerne med rette sig selv som en uafhængig politisk part med ret til at blive hørt og få indflydelse på den lovgivning, som de skal implementere. Kommunerne er organiseret i KL, der fungerer som en interesseorganisation for landets kommuner. Endelig er der også nogle interesseorganisationer på brugersiden og for de professionelle socialarbejdere, der har haft indflydelse på de politiske beslutninger. Deres indflydelse har dog i højere grad været reaktiv end proaktiv. De har således i højere grad påvirket udformningen af politikken end den paradigmatiske policy-diskurs.

Fælles for interesseorganisationerne er, at de søger at varetage nogle forholdsvis klart afgrænsede samfundsgruppers interesser. Interesseorganisationerne karakteriseres ofte som pressionsgrupper, der ved at lægge pres på myndighederne får tilgodeset medlemmernes interesser. Denne traditionelle opfattelse af interesseorganisationerne må dog revideres. Som vi skal se, er der sjældent en klart defineret interesse, som bare venter på at blive fremmet og realiseret. Interesseorganisationerne fungerer i høj grad som institutionelle rammer for en dynamisk identitets- og interessekonstruktion. Dertil kommer, at de politisk definerede interesser ikke længere varetages ved blot at lægge pres på de politiske myndigheder gennem protestskrivelser, lobbyisme og trusler om alverdens ulykker. Interesseorganisationernes indflydelse handler i høj grad om at tilbyde analytisk funderede forestillinger om problemernes karakter og mulighederne for at løse dem. Kort sagt er diskurssætningen blevet en helt central aktivitet for interesseorganisationerne. Men lad os se nærmere på dem en for en.

DA er arbejdsgivernes hovedorganisation, hvis formål er at koordinere overenskomstforhandlingerne og varetage medlemsorganisationernes interesser i forhold til det politiske system. DA har 13 medlemsorganisationer, der tilsammen omfatter ca. 29.000 virksomheder. Målt i berørte arbejdstagere har DA en væsentlig lavere organisationsprocent end LO. Den lokale medlemsaktivitet er begrænset, og organisationen drives i høj grad af de professionelt ansatte.

DA var som organisation ikke rigtig klar til at involvere sig i og få indflydelse på 1990'ernes aktiveringsreformer. En af topfolkene i DA fortæller således, at „der i arbejdsgiverforeningen i starten af 1990'erne ikke rigtig var nogen analyse af eller politik for, hvad man egentlig ville med aktiveringen. Der var nogle lidt uklare meldinger, der kunne tolkes, som om DA mente, at aktivering var spild af penge. Det var ikke politisk holdbart, da det var et givet vilkår på Christiansborg og omegn, at noget aktivering skulle der til“. Det blev der imidlertid gjort noget ved. Der blev hyret en række nye akademiske medarbejdere og opbygget en forholdsvis stor og slagkraftig analyseafdeling. I midten af 1990'erne var DA således klar til at bidrage aktivt til politikudviklingen på aktiveringsområdet.

Den famlende situation i begyndelsen af 1990'erne afspejlede sig i DA's skarpe kritik af udspillet til en arbejdsmarkedsreform i 1993. Den afspejlede sig også i de relativt få publikationer om arbejdsmarkedspolitik fra starten af 1990'erne. Fra midten af 1990'erne er der dog et kæmpe opsving i publikationsmængden, og i dag kan man hver uge læse om nye empiriske undersøgelser og politiske udredninger i DA's nyhedsbrev *Arbejdsmarkedspolitisk Agenda*. Samtidig med dette opsving bliver DA en stadig mere konstruktiv medspiller i politiklægningen.

En af de ting, der var med til at stimulere DA's interesse for aktiveringspolitikken, var erkendelsen af, at efterspørgslen efter arbejdskraft kan påvirkes gennem en arbejdsmarkedspolitisk indsats på udbudssiden. En af topfolkene beretter, at „man i udgangspunktet troede, at der var en given mængde job, og det betød, at man lige så godt kunne nøjes med at forsørge de arbejdsløse, fordi der jo ikke var nogen job til dem. Men det var bare forkert. Al statistik viser, at der ikke er en given mængde job, men at jobmængden er helt afhængig af, hvad for en arbejdskraft der er til rådighed“.

Det er interessant at følge DA's holdning til indholdet i aktiveringspolitikken. Ifølge en af topfolkene i LO ændrer holdningen til dagpengenes størrelse sig betragteligt: „DA starter med at sige cut dit og cut dat. Sæt

dagpengene ned. Det er det traditionelle standpunkt, men det bliver lagt til side, da vi begynder at arbejde sammen om det her“. Kritikken af de høje dagpenge forstummer dog ikke helt (se DA, 1998: 9). Problemet med de høje dagpenge forskyder sig imidlertid til en kritik af rådighedsreglerne for ikke at være stramme nok til at afbøde virkningen af den høje kompensationsgrad.

I LO har man oplevet den samme udvikling i DA's holdning til lavere løn og indslusningsløn som middel til at få flere i arbejde. En anden af LO's topfolk fortæller, at „DA tidligere talte om, at vi skulle have lavere lønninger, men nu er det mest på skåltaleniveau. Vi oplever det aldrig, når de sidder ved forhandlingsbordet“. Igen er der dog et lille forbehold. DA understreger nemlig fortsat behovet for øget lønspredning og større lønflexibilitet, men i stedet for at fare ud med krav om lavere lønninger, sætter de deres lid til den nye decentrale overenskomstmodel (DA, 1998: 20-22).

Også DA's holdning til den opkvalificerende aktivering har ifølge LO ændret sig: „I massearbejdsløshedens tid var DA måske ikke så optaget af opkvalificering. Der var arbejdsløhedskøen stadig lang og fuld af kvalifikationer. Fra midten af 1990'erne er de meget optaget af kvalificeringsproblematikken og erkender åbent, at mangel på kvalificeret arbejdskraft er en hæmsko for den økonomiske vækst“. Den positive holdning til opkvalificering kommer tydeligt til udtryk i LO og DA's udpegning af fællestemaer i forbindelse med videreførelsen af arbejdsmarkedsreformen i 1997. På grund af den „gunstige beskæftigelsesudvikling (...) skal fokus i arbejdsmarkedspolitikken flyttes fra ledighedsbekæmpelse til at understøtte beskæftigelsesudviklingen“. Videre hedder det, at „målet ikke alene er, at de ledige efter en bestemt periode skal i aktivering, men at aktiveringsindsatsen kvalificerer de ledige til indtræden på arbejdsmarkedet“. Det sidste skal ske gennem målrettede og skræddersyede handlingsplaner rettet mod uddannelse, kvalificering og ordinær beskæftigelse. De andre elementer i den beskæftigelsesunderstøttende indsats er styrkelse af AF's ordinære formidling; grundregistrering og rådighedstjek af kontanthjælpsmodtagere; samt tidligere opfølgning i sygedagpengesager.

Man kunne måske mistænke DA for at acceptere LO's præference for opkvalificerende aktivering til gengæld for en forbedring af den ordinære formidling og grundregistrering. Men en af DA's topfolk slår i et interview klart fast, at DA arbejder for „et system, hvor folk er parate både mentalt og kvalifikationsmæssigt til at gå ind på arbejdsmarkedet“. Der er godt

nok, som en anden topfigur i DA fortæller, en vis betænkelighed ved, at længerevarende opkvalificerende aktivering reducerer arbejdsstyrken for meget. Men også det er der råd for: „Fra arbejdsgiversiden var vi lidt bekymrede for, om en massiv fremrykket aktiveringsindsats ville binde en for stor del af arbejdsstyrken og øge den strukturelle ledighed og lønpresset. Derfor kunne vi godt se nogle fordele i at prøve at gøre aktiveringen mere behovsorienteret“. Opkvalificeringen skal hvile på en individuel analyse af de lediges forudsætninger og det regionale arbejdsmarkeds behov.

Selv om DA ligesom ministerierne holdt alle veje åbne og fremhævede sine mærkesager om et strammere rådighedstjek og en bedre formidlingsindsats, så lå DA i forhold til aktiveringspolitikken ikke særlig langt fra regeringen og LO. Men hvad med virksomhedskampagnen og det rummelige arbejdsmarked? Også her var der en tøvende start: „Da Karen Jespersen lancerede ideen med virksomhedskampagnen, så var det noget, der krævede overtalelse her i DA. (...) Men det er jo klart, at jo mere at den der aktive arbejdsmarkedspolitik blev sat på dagsordenen og også vendt negativt mod virksomhederne, jo mere begyndte vi at interessere os for den positive dagsorden på det felt“. Man kunne sagtens have valgt at fokusere på virksomhedernes store omkostninger ved at påtage sig et socialt ansvar. Men det skete ikke. I stedet stillede man i DA spørgsmålet: „Hvad kan arbejdsgiverne få ud af det her? De kan få lavere sygefravær, lavere omkostninger til vikardækning og højere produktivitet. Du kan sagtens vende dagsordenen om. Det er selvfølgelig det, vi har gjort i DA“. En af grundene til den beredvillige accept af den positive dagsorden var den stigende mangel på arbejdskraft, som kunne afhjælpes ved at integrere og fastholde den bedst kvalificerede og mest stabile del af kontanthjælpsmodtagerne på arbejdsmarkedet. Frygten for flaskehalsproblemer gør DA's støtte til det rummelige arbejdsmarked mere helhjertet, hvilket blandt andet kommer til udtryk i LO og DA's formulering af en fælles målsætning for indsatsen: „Målet om et mere rummeligt arbejdsmarked er dels at sikre, at så mange som muligt bliver fastholdt eller på ny får en plads på arbejdsmarkedet, og dels at synliggøre og nyttiggøre den arbejdskraft, der gemmer sig blandt de offentligt forsørgede“ (LO & DA, 2000: 1).

Der er også i DA en opfattelse af, at den nye aktivlinje er blevet til i et bredt sammensat policy-netværk. DA's topforhandler op igennem 1990'erne fortæller således, at hans „oplevelse af arbejdsmarkedspolitikken er, at den i stor udstrækning er blevet til på ideplanet ved, at forskellige folk fra arbejdsmarkedets parter, ministerierne, de politiske partier og andre har snakket

sammen i uformelle fora“. Og DA er ikke alene om at mene, at de efter en tøvende start har ydet en vægtig indsats inden for dette netværk. Socialminister Karen Jespersen giver således i sin bog DA følgende skudsmål: „DA har ligesom LO været aktiv og konstruktiv“ (Jespersen, 1999: 56).

Forklaringen på, at DA med stor ildhu har kastet sig over den netværksbaserede politikudvikling på aktiveringsområdet, skal søges i den gradvise indskrænkning af arbejdsmarkedsorganisationernes opgaveportefølje, som har gjort det nødvendigt for dem at rekonstruere deres identitet. Nogen taler ligefrem om en overlevelseskamp, hvor den aktive arbejdsmarkedspolitik har fået status af en livsforlængende medicin. Selv om det billede er noget overdrevet, er der alligevel noget om snakken.

Den nuværende DA-direktør, Jørn Neergaard Larsen, beskriver selv på DA's hjemmeside, hvordan overenskomstsystemet er „ændret fra centrale overenskomstforhandlinger i 1980'erne via decentrale forhandlinger til det, vi kender i dag som decentrale koordinerede forhandlinger“. En række fælles temaer fastsættes centralt af hovedorganisationerne, men indholdet vægtes meget forskelligt i de lokale forhandlinger, der foregår uden hovedorganisationernes mellemkomst. Samtidig med at hovedorganisationernes rolle på overenskomstområdet nedtones, foregår der en „stadig tættere politisk regulering af arbejdsmarkedsforholdene fra henholdsvis EU og Folketinget“. Konsekvensen er ifølge DA-direktøren, at „rollerne for arbejdsmarkedets organisationer er under forandring“, og at „behovet for indflydelse på det politiske system vil blive væsentligt forøget“ (Larsen, 2001).

Så på den ene side indskrænkes DA's opgaver, og på den anden side skabes et behov for at komme i dialog med politikere og embedsmænd om den politiske regulering af arbejdsmarkedet. I denne situation kom invitationen til at medvirke i formuleringen og implementeringen af den nye aktivlinje som en gave fra himlen. En central iagttagelse mener ligefrem, at „social- og arbejdsmarkedspolitikken faktisk er lidt af et privilegeret område inden for DA. Det er nemlig et af de områder, hvor DA's medlemsorganisationer siger, at det gider de ikke bruge ret mange kræfter på. Det er et Vester Voldgade-anliggende“.

Misteltenen har dog her været Dansk Industri (DI). Selv om arbejdsfordelingen normalt er, at DI tager sig af de generelle strukturproblemer, og DA tager sig af det konkrete indhold af arbejdsmarkedspolitikken, så har DI faktisk markeret sig meget selvstændigt i den arbejdsmarkedspolitiske debat. Det er blandt andet sket med oplægget *Industrien og velfærdssamfundet* fra 1996 (DI, 1996). Her slås der til lyd for en reform af de mange former for

tidlig tilbagetrækning og for kvalitative forbedringer af uddannelsessystemet. Aktivering nævnes ikke direkte, men det konkluderes, at opkvalificeringsindsatsen ikke har været tilstrækkelig i forhold til at hjælpe de ledige ind på arbejdsmarkedet. Derfor skal mindstelønnen sænkes. Det understreges dog, at resultatet ikke må blive skabelsen af en ny klasse af *working poor*. Derfor skal lønreduktionen ledsages af en skattereform, der kompenserer de lavtuddannedes indkomsttab.

DA's udfarende rolle i det aktiveringspolitiske netværk stiller store krav til organisationen og placerer samtidig DA i et dilemma. En af topfolkene i DA fortæller:

Vi kom ind i en proces, hvor vi var nødt til at oparbejde en meget høj faglig viden for at kunne være en fornuftig med- og modspiller til det politiske system. Sådan var det ikke tidligere. Der sagde arbejdsgiverne bare nej til et forslag uden at forklare hvorfor eller komme med alternativer. Men den går ikke længere, og det har betydet, at hele det analytiske felt i det her hus har skullet opprioriteres meget. (...) Hvis man vil have partsindflydelse i dag, så kræver det, at vi går ind og forpligter os og tager ansvar og har en høj viden om systemet, og hvad der sker. Omvendt skal vi ikke deponere vores frihed til at kritisere systemerne, for så kunne vi lige så godt holde op med at eksistere.

DA bidrager konstruktivt til opbygningen af viden inden for det social- og arbejdsmarkedspolitiske felt, hvilket ofte sker med udgangspunkt i data leveret af ministerierne. Derved integreres organisationen i det politiske system, hvilket gør det svært samtidig at forholde sig kritisk til de politiske forslag og løsninger. Vælger man i stedet at stå uden for processen, har man ingen indflydelse overhovedet. Så det gælder for DA om hele tiden at balancere mellem at være en ansvarlig bidragsyder til netværket og en uafhængig organisation med egne holdninger.

Indflydelse er betinget af faglig viden og analysekapacitet. Men det er ikke nok at have den rigtige viden. Den skal også kommunikeres ud og deles med de andre parter i netværket. Derom siger en af DA-folkene: „Vi bruger pressen og de politiske partier aktivt til at sætte nogle bestemte ting på dagsordenen, problematisere nogle ting og få det til at lede frem til, at der skal ske noget på nogle specielle områder og med løsninger i den og den retning. Men jo mindre vi selv skal formulere løsningen, des bedre. Sådan er spillet“. Igen bekræftes det, at det vigtigste er påvirkningen af den politiske dagsorden og problemidentifikationen. Hvis man vinder det indledende diskursive slag, så kommer resten næsten af sig selv.

I spillet om dagsordenen, problemidentifikationen og den overordnede bestemmelse af den retning, man skal bevæge sig i, er samarbejdet med LO af stor betydning:

Det er klart, at det hele er meget nemmere, hvis vi er enige med LO om, hvor det er, vi skal lande. Meget af samarbejdet med LO på det social- og arbejdsmarkedspolitiske område bunder faktisk i skriftlige aftaler om, hvad vi vil. Den samarbejdsform kræver, at vi har ekstrem tillid til hinanden. Der er mange, der gerne vil så splid imellem os og få vores baglande til at gå imod os, og der er det vigtigt, at man har 100 pct. tillid til det, man aftalte sammen, og godt ved, hvad der er noget reelt i, og hvad der er klassekamp, fordi nu er der behov for klassekamp. Vi ved som regel godt, at vi hver især har behov for at rasle lidt med sablen i hver sin retning. Derfor kan man selvfølgelig godt lige sætte sig ned nogle gange og kigge hinanden i øjnene og spørge: Er vi stadig enige om, at vi går den vej, eller er der behov for noget andet?

Den diskursive kamp føres i højere grad med end mod fagbevægelsen, og hvis bare der er tilstrækkelig tillid mellem parterne, kan partssamarbejdet sagtens overleve nogle mindre afvigelser i form af sabelraslen og teatertorden. Tillid er i denne forstand fundamentet for samarbejde mellem parter, der til stadighed har brug for at markere deres uafhængighed og politiske kæpheste.

Det samme gælder i forhold til ministerierne og hele det politiske niveau. Der går vejen til indflydelse også gennem viden, ansvarlig deltagelse og samarbejde baseret på tillid. Muligheden for at trænge igennem med sit budskab og muligheden for en løbende dialog er dog afhængig af regeringens politiske farve. DA har betydeligt sværere ved at trænge igennem over for en socialdemokratisk ledet regering end over for en borgerlig.

Som en af DA-folkene meget fint opsummerer, så har DA i hovedsagen tre måder at få indflydelse på: „Den ene er, at man kan gå til pressen eller til bestemte partier på Christiansborg. Den anden er, at LO og DA kan vælge at komme med et fælles udspil. Den tredje er, at man søger at fremme sine interesser gennem dialog med ministerierne. Det er en konkret vurdering fra sag til sag, hvad der er bedst“. For hver af de tre indflydelsesstrategier gælder det, at viden er den gangbare mønt.

Landsorganisationen (LO) er den største hovedorganisation på arbejdstager-siden, hvor den specielt organiserer mange fra det private arbejdsmarked. LO har i alt 22 medlemsforbund, der er organiseret i syv karteller. LO's formålsparagraf er næsten identisk med DA's. LO skal tage sig af koordinationen af overenskomstforhandlingerne på tværs af de faglige organisationer og desuden være forbundenes stemme i det politiske system. Rent organisatorisk må LO karakteriseres som en stor og velfungerende organisation med en rimelig stærk lokal forankring. Politisk er der på trods af svækkelsen af de formelle bånd en stærk tilknytning til Socialdemokratiet.

LO har traditionelt set det som sin opgave at sikre de bedst mulige løn- og arbejdsvilkår for lønmodtagerne. Men med den såkaldte Fælleserklæring fra 1987 foretages der et brud med lønkampsmodellen, og bruddet baner vej for en voksende interesse for aktiv arbejdsmarkedspolitik. LO følte ikke, de kunne holde til at være sat uden for politisk indflydelse, og brød derfor med Socialdemokratiets visnepolitik, idet de sagde „ja tak“ til Henning Dyremoses invitation til trepartsforhandlinger. Resultatet blev ifølge en af topfolkene i LO „en fælleserklæring, hvor vi sætter arbejdspladser foran løn. (...) Vi anerkender indkomstpolitikken og søger at sætte beskæftigelsespolitikken i centrum“. Den faglige kamp handler ikke længere primært om højere løn, men i stedet om job til alle (Regeringen m.fl., 1987).

I starten af 1990 vedtager LO's forretningsudvalg et vigtigt papir med titlen *12 påstande om arbejdsmarkedets strukturproblemer*. Papiret cementerer nyorienteringen i LO. Det rummer således en „erkendelse af, at fagbevægelsen mere offensivt må tage fat på løsningen af strukturproblemerne på arbejdsmarkedet“ (LO, 1990a: 1). Det kræver en reform af „dagpengesystemet, der ikke giver lønmodtagerne tilstrækkeligt incitament til at kvalificere sig“ (1990a: 2). Udformningen af arbejdsløshedsforsikringssystemet har „en selvforstærkende effekt, fordi de længerevarende ledige fastlåses“ (1990a: 6). Problemet er, „at de ledige ofte mister motivationen og incitamentet, før tilbuddene om uddannelse og job gives. Det er samtidig karakteristisk, at tilbuddene i større omfang har været baseret på sikringen af de lediges dagpengeret frem for på sikringen af de lediges tilknytning til arbejdsmarkedet. (...) Det har således ofte været fremhævet, at dagpengeperioderne bør forkortes til gengæld for tidligere og kvalitativt bedre job- og uddannelses-tilbud“ (1990a: 9). Det nye fokus på arbejdsmarkedets strukturproblemer kædes her sammen med en kritik af dagpengesystemet. Svaret på dette vil være en arbejdsmarkedsreform med en fremrykket aktiveringsindsats.

LO's topledelse har med vedtagelsen af papiret med 12 påstande foretaget et politisk kursskifte, og med udspillet *Retten til fremtiden* (1990b) takker de ja til deltagelse i forhandlingerne om en arbejdsmarkedsreform. Arbejdsmarkedets strukturproblemer gør ifølge LO's forhandlingsudspil, at „Danmark er på vej til at blive fanget i en fælde, hvor det bliver stadig vanskeligere at løse arbejdsløshedsproblemet, uanset hvor gunstige de økonomiske betingelser er“ (LO, 1990b: 9). Strukturproblemerne skal løses gennem en aktiv arbejdsmarkedspolitik, der skal løfte kvalifikationsniveauet på hele arbejdsmarkedet (1990b: 3). LO tilslutter sig eksplicit regeringens og Socialdemokratiets fælles erklæring om, at „der i langt højere grad skal sættes på en aktiv uddannelses- og beskæftigelsesindsats frem for passiv dagpengeudbetaling, uden at den enkelte lønmodtagers dagpengesats, i tilfælde af ledighed, forringes“ (1990b: 7). LO vender sig kraftigt imod regeringens tanker om dagpengereduktioner og finansieringsreform. Der skal i stedet sættes på uddannelse samt tidligere, behovsorienterede og målrettede arbejds-tilbud. Der bliver med disse formuleringer taget klart stilling til indholdet af den nye aktiveringspolitik. LO anbefaler således helt entydigt en *human capital*-tilgang til aktivering.

Den nye linje vinder opbakning på LO-kongressen i 1991, hvor det i handlingsprogrammet *Sammenhold og fornyelse* slås fast, at „nedbringelse af ledigheden er det vigtigste delmål“ (LO, 1991: 6). Om midlerne til at nå dette mål hedder det, at „en aktiv erhvervspolitik skal forstærke den gunstige udvikling i konkurrenceerhvervene. Aktiverings- og uddannelsesindsatsen skal styrkes for at hindre fremtidige strukturproblemer på arbejdsmarkedet (...)“ (1991: 6). Og der er ikke bare tale om én blandt flere vigtige sager. I LO-rapporten *Fuld beskæftigelse i Danmark* fra 1994 hedder det nemlig, at „LO ønsker at sætte den strukturelle arbejdsløshed øverst på dagsordenen“ (LO, 1994: 5). Kampen for at nedbringe strukturarbejdsløsheden gennem nye aktiveringstiltag har højeste prioritet.

Årsagen til LO's politiske hamskifte fra lønkampsorganisation til beskæftigelsespolitisk *policy-maker* skal ifølge LO-folkene selv findes i fordelingspolitiske analyser af effekterne af høj ledighed: „Alle analyser viste, at det rent fordelingsmæssigt går ad helvede til i perioder med høj arbejdsløshed og langt bedre i perioder med fuld beskæftigelse. Rent fordelingspolitisk er arbejdsløsheden den største svøbe, fordi den rammer skævt. Og i den situation hjælper det ikke med høje lønstigninger, fordi de bliver spist op af inflation og afgiftsstigninger. Det er meget vigtigere at gøre noget for at øge beskæftigelsen“. Det grundlæggende mål for fagbevægelsen defineres

her som større fordelingsmæssig lighed, og målt på den alen er det vigtigere at sikre fuld beskæftigelse end at skaffe mere i lønningsposen. Men hvorfor så strukturpolitiske aktiveringsreformer? Forklaringen kommer her: „En del af arbejdsløsheden var konjunkturbetinget, men der var også en del af den, der var strukturbetinget. Derfor kunne vi i LO ikke længere bare sige, at arbejdsløsheden skyldtes den økonomiske politik og konjunkturedgangen. Strukturen på arbejdsmarkedet havde også betydning, og derfor måtte vi ind og arbejde aktivt med indretningen af arbejdsmarkedspolitikken“. Strukturledigheden måtte nødvendigvis bekæmpes med strukturpolitik.

Indholdsmæssigt var der en klar præference for uddannelse og opkvalificering. For som en af LO-folkene siger: „Vi erkendte, at der var problemer med kvalifikationerne, og vi måtte derfor ind og arbejde aktivt med uddannelseselementet“. Af LO-rapporten *Fuld beskæftigelse i Danmark* fremgår det lige så klart, at „LO tager afstand fra holdninger om, at dagpengesystemets indretning og dagpengenes højde er årsag til omfanget af strukturarbejdsløsheden. Dermed tager LO også afstand fra forslag om ændringer i mindstelønninger, lønstruktur mv. og fra, at sådanne forslag vurderes uden sammenhæng med disses fordelingsmæssige virkninger“ (LO, 1994: 5). De fordelingspolitiske hensyn er altså ikke blot årsag til selve skiftet fra lønkamp til beskæftigelsespolitik, men bestemmer også de indholdsmæssige prioriteringer i aktiveringspolitikken. Skræmmebilledet var her den amerikanske *workfare*: „Det afgørende var, at det nye aktiveringskoncept byggede på, at minimumslønningerne og dagpengene ikke blev sat ned. Det ville ligesom i USA gøre det svært for folk at opretholde levestandarden. Vi var nødt til at angribe problemet på en anden måde ved at indføre ret- og pligtsystemet“.

Denne anbefaling hang nøje sammen med diagnosen, der var, at „strukturledigheden ikke primært skyldtes høje lønninger, men mere at det var for sent og for lidt, der blev gjort for de ledige, hvilket betød, at der bundfældede sig en stor gruppe langtidsledige og marginaliserede“. Det var med andre ord den eksisterende policy snarere end de lediges motivation, der var problemet. Fokuset på policy-*failure* forsvinder imidlertid til LO's store fortrydelse, når der fejlagtigt sættes lighedstegn mellem strukturledighed og arbejdsmarkedets strukturproblemer. Det skete eksempelvis med Zeuthenudvalget, og faren er her, at man kun leder efter problemerne på arbejdsmarkedet, i lønstrukturen og i dagpengesystemet (LO, 1994: 17). Problemet skal som nævnt snarere findes i den beskæftigelsespolitiske indsats, som på det tidspunkt opfattedes som mangelfuld og forkert.

Den nye aktive beskæftigelsespolitik byggede på en kombination af ret og pligt til aktivering. For LO var det et stort skridt at tage at gøre retten til dagpenge afhængig af pligten til aktivering. Den svære overvejelse gik ifølge LO-toppen på, om man skulle acceptere en svækkelse af rettighederne, hvis det hjalp til at få flere i beskæftigelse: „Dybest set var vi kede af det med, at rettighederne blev forringet, kontrollen blev stærkere og rådighedsforpligtelsen skrapere. Men det var i virkeligheden det bedste for at få vores medlemmer i arbejde“. Ud fra denne betragtning støtter LO helhjertet arbejdsmarkedsreformen i 1993 og er selv med til at foreslå en yderligere fremrykning af ret og pligt-aktivering og forkortelse af dagpengeperioden i 1998. LO søger at sælge denne fremrykning til medlemmerne ved hjælp af rundsendelsen af en pjece med titlen *Den nye arbejdsmarkedsreform – flere rettigheder og muligheder*. Det nævnes ikke, at pligterne også skærpes, og det er umiddelbart svært at se, hvordan rettighedssiden styrkes, ud over at visitationen, vejledningen og den målrettede indsats forbedres, og de ledige nu skal aktiveres 75 pct. af tiden i aktivperioden.

En ting var imidlertid opbakningen til aktiveringen af de dagpengeberettigede ledige. Noget helt andet var, at LO også skulle til at engagere sig i aktiveringen af kontanthjælpsmodtagerne. Her var man, som det fremgår af følgende citat, mere tøvende: „Der var nok i starten en holdning om, at kontanthjælpsmodtagerne ikke var vores medlemmer, og at vi derfor ikke skulle have med dem at gøre. Den holdning er blevet ændret. I et større perspektiv føler fagbevægelsen et ansvar for hele samfundet. Fra midten af 1990'erne har vi sagt, at ligesom virksomhederne har et ansvar, så har vi også et ansvar for dem, der er udenfor“. Denne holdning kommer klart til udtryk i debatoplægget *Fremtidens arbejdsmarked* fra 1996, der diskuterer arbejdsmarkedet i det multifleksible videnssamfund. Ifølge dette oplæg skal fagbevægelsen søge at „skabe et arbejdsmarked, hvor der er arbejde til alle, og hvor alle får lov til at udnytte deres evner bedst muligt“ (LO, 1996: 17). I de følgende år kommer der et væld af publikationer fra LO om det rummelige arbejdsmarked og den lokale indsats for at øge det sociale ansvar. Centralt blandt disse står håndbogen *Ta' teten i socialpolitikken* fra 1998, der ligger i forlængelse af *Ta' teten i arbejdsmarkedspolitikken* fra 1997 (LO, 1998; 1997). Her beskrives redskaberne til forebyggelse, fastholdelse og integration, og de lokale medlemmer opfordres til at arbejde sammen med kommunen og engagere sig i de lokale koordinationsudvalg.

Ligesom for DA gælder det, at kursskiftet i høj grad næres af LO's behov for at finde en god ny sag, der viser LO's eksistensberettigelse i den nye

fleksible vidensøkonomi. Ifølge en central iagttagelse har LO dog „ikke fået begrænset sine opgaver helt så meget som DA, men forbundene er til gengæld blevet så store og stærke, at de godt selv kan klare en masse af de tværgående opgaver, som LO før stod for. Forbundene er meget kritiske over for LO's opfattelse af, at de har kontakt til de enkelte medlemmer, og understreger, at LO er forbundenens organisation. Det giver LO et behov for at markere sig og vise sin berettigelse“. Selv om LO er klemmt af forbundene, så har LO stadig en række centrale opgaver. LO har imidlertid ikke længere den samme centrale rolle at spille i forhold til overenskomstforhandlinger. LO tvinges derfor til at kaste sig over nogle nye områder og til at vise sit værd. Trepartsforhandlinger om den aktive arbejdsmarkedspolitik er derfor en interessant ny boldgade for LO. Forklaringen på, at det bliver den aktive arbejdsmarkedspolitik, LO kaster sig over, er, at „arbejdsmarkedspolitikken er et af de steder, hvor vi har færrest problemer internt. Der er ingen, der stiller spørgsmålstejn ved, at det er en LO-opgave. Det har været en LO-opgave at koordinere og være politikformulerende på arbejdsmarkedspolitikken, og det er der fuld opbakning til“.

Den generelle tilslutning i LO-toppen og blandt tillidsfolkene til det velargumenterede politiske kursskifte dækkede over en betydelig uenighed hos enkelte forbund. En central iagttagelse fortæller, at der var en kunstig enighed i fagbevægelsen, fordi store dele af SID og KAD faktisk var modstandere af at fjerne optjeningsretten på støttet beskæftigelse. En gruppe arbejdsløse SID'ere arrangerede faktisk en demonstration mod arbejdsmarkedsreformen, og to nordjyske SID-afdelinger bebudede protestaktioner i forbindelse med Folketingets åbning. Det gjorde ondt, at forbundene med de svageste ledige og de højeste arbejdsløshedstal åbenlyst kritiserede den nye aktiveringspolitik. Alligevel konkluderer man i LO-toppen, at der „langt hen ad vejen har været enighed om de overordnede linjer“. Man erkender dog, at der var problemer „i forhold til de lediges rettigheder. Det er det principielle punkt, hvor der har været mest uro. Det er først og fremmest diskussionen om rådighedsregler og dagpengeperioder, der poppede op. (...) Så vi arrangerede en masse møder, hvor jeg tog rundt sammen med ministeren og forsøgte at forklare tingene i fælles dialog med de lokale aktører“.

Det er uklart hvem det er, der reelt har været utilfreds med aktivlinjen. I 1998 var der således i udgangspunktet opbakning til fremrykningen af ret og pligt-aktiveringen i hele LO's forretningsudvalg. Men SID fik så senere problemer med at støtte det, hvilket tyder på, at det er folkene længere nede i systemet, der har været sure. De lokale SID-afdelinger har lokalt været

skeptiske over for den aktive social- og arbejdsmarkedspolitik og har kørt en del sager om aktivering. En undersøgelse fra CARMA viser imidlertid, at SID's medlemmer i overvejende grad er positive over for aktivering (Caraker m.fl., 2000). Det peger på, at det er mellemniveauet af lokale tilidsfolk, der har været mest uenige i den nye LO-linje.

LO har været aktivt engageret i formuleringen og implementeringen af aktivlinjen på alle niveauer. Tidligere socialminister Karen Jespersen anerkender fuldt ud LO's bidrag: „LO har været en meget aktiv medspiller i udformningen af den generelle politik“. Samtidig bemærker hun dog også, at der i forhold til det rummelige arbejdsmarked er „en række ansatte og fagligt aktive, der fortsat er skeptiske. Der er ofte modvilje mod at ændre arbejds gange, så der for eksempel bliver mere rotation (...) Der er heller ikke altid den store vilje hos de 'stærke' ansatte til at ændre en akkord, der giver høj indkomst, af hensyn til andres helbred (...) Ofte er de ansatte bekymrede for, at fleksjob og andre job på særlige vilkår vil erstatte ordinære job, så de almindelige ansatte skubbes ud“ (Jespersen, 1999: 55). Der er altså også efter hendes vurdering en betydelig forskel mellem det centrale og det lokale engagement.

LO har satset meget på den aktive arbejdsmarkedspolitik, men spørgsmålet er, om LO også i fremtiden vil være enerådende på dette område. Der er tegn på, at LO vil få stigende konkurrence fra forbundene. I Arbejdsministeriet har man i hvert fald lagt mærke til, at „når forbundene kommer på egen hånd, så har de nogle andre synspunkter end LO. Derfor er LO ikke så interessant en spiller længere. De kan simpelthen ikke styre deres bagland, og det giver jo et friere spil for centraladministrationen. Det kan godt være, at LO ikke er med på det her, men hvis vi ved, Metal er med, så gør det måske ikke så meget“. Konkurrencen fra forbundene vil dog ikke for alvor drage LO's position som den centrale forligspartner i forhandlingsnetværket i tvivl. Forbundene har slet ikke den samme kapacitet og legitimitet som LO til at forhandle og indgå bindende aftaler.

Hvad angår LO's egen indflydelsesstrategi i forhold til forhandlingsnetværket, så er det generelle indtryk, at den meget ligner DA's. LO bruger både fremlæggelse af analyseresultater og synspunkter i medierne, kontakt til de politiske partier og embedsmænd, og fællesmarkeringer med DA som midler til at skaffe sig indflydelse. LO har dog ikke på samme måde som DA oprustet med akademiske medarbejdere og analysearbejde, der mest overlades til *Ugebrevet A4*. Og i forhold til offentligheden og politikere og embedsmænd har LO ikke på samme måde som DA mulighed for at knytte

an til forestillingen om, hvad der er godt for samfundsøkonomien. Hvor fremgang for erhvervslivet automatisk ses som noget, der gavner os alle, så fremstår LO's markeringer ofte som varetagelse af specifikke særinteresser. Derfor er fællesmarkeringer med DA af vital betydning for LO. LO betoner således vigtigheden af et bredt flertal bag arbejdsmarkedspolitikken. En af topfolkene siger, at LO „vægter enigheden med DA meget højt, fordi både vi, regeringen og også DA er interesserede i at fastholde det brede politiske flertal i Folketinget. Her skal DA så som minimum levere V og K's opbakning“. Den arbejdsmarkedspolitiske konsensus forudsætter som et minimum, at parterne kan blive enige. Er de det, opfattes chancerne for at sikre et bredt flertal i Folketinget som gode.

FUNKTIONÆRERNES OG TJENESTEMÆNDENES FORBUND

FTF er den næststørste hovedorganisation på arbejdstagersiden. Den organiserer funktionærer og tjenestemænd og har en stor andel af offentligt ansatte. FTF har ingen selvstændig kompetence i forhold til overenskomsterne, der alene forhandles af enkelte karteller og forbund. Dens vigtigste rolle er derfor at repræsentere medlemmernes interesser i det politiske system.

Politisk er FTF enig med LO i, at en strukturpolitisk beskæftigelsespolitik er bedre end en inflationsskabende lønkamp. I debatoplægget *Flere arbejdspladser gennem en aktiv beskæftigelsespolitik* fra 1991 slås det fast, at „høj inflation er til skade for både beskæftigelsen og for den almindelige lønmodtager“ (FTF, 1991: 4). Det understreges samtidig, at „lønmodtagerne ved de seneste overenskomster har leveret deres bidrag til den lave inflation“ (1991: 4). Løntilbageholdenhed har dog ikke reduceret arbejdsløsheden. Konklusionen er derfor, at en „varig og massiv nedsættelse af arbejdsløshedstallet (...) kun [kan] ske gennem strukturforbedringer i virksomhederne og på arbejdsmarkedet“ (1991: 4).

Hvad angår indholdet i den strukturpolitiske beskæftigelsespolitik, så støtter FTF i udgangspunktet den nye aktiveringspolitik. „Arbejdsmarkeds- og uddannelsespolitikken må (...) gøres mere aktiv. (...) Arbejds- og uddannelsestilbudsordningen skal i langt højere grad aktivere de ledige via en hurtig indsats, større fleksibilitet og gennem flere valgmuligheder“ (1991: 11). Der er dog snarere tale om en revision af ATB og UTB end en afskaffelse. For FTF mener, at de ledige, der ikke kommer i arbejde gennem den tidlige aktivering, fortsat skal have et genoptjenende jobtilbud (1991: 11).

FTF støttede grundtanken i den nye aktivlinje. Som en af topfolkene siger: „Vi var generelt positive over for ideen om en aktiv indsats over for den enkelte og filosofien om skræddersyede aktiveringstilbud“. En central ministeriel iagttagelse fortæller imidlertid, at „der var mange af funktionærerne inden for fagbevægelsen, som var kritiske over for den nye aktivlinje og langt hen ad vejen holdt fast i arbejdstilbudsordningens paradigme“. Reservationen over for aktiveringspolitikken kom til udtryk hos en af topfolkene, der fortæller: „Vi fik jo den der aktiveringspolitik med uddannelse og opkvalificering. (...) Men jeg ved ikke, om det virker i virkeligheden. (...) Der er jo en stor gruppe af svage ledige, som man er lige ved at opgive at integrere. Spørgsmålet er, om man ikke bare skal lade dem være i fred og give dem en kop kaffe og kalde det aktivering“. Reservationen kan ses som en erkendelse af aktiveringens begrænsninger over for de svage ledige, men kan også ses som et ønske om at bevare det rettighedsbaserede forsørgelseskoncept. Der kan således spores en stor begejstring for faste regler og rettigheder. En af FTF-folkene pointerer således, „at det ikke har været ukompliceret at skifte paradigme. Du havde nogle regelsikrede rettigheder i den gamle ATB- og UTB-ordning, og så kommer Zeuthen-udvalget og lancerer den nye behovsorienterede aktiveringstankegang“. Af konteksten i interviewet fremgår det, at citatet vidner om en nostalgisk opfattelse af, at regelsikrede rettigheder „vidste man da, hvad var“, hvorimod behovsorienteret aktivering giver usikkerhed og uforudsigelighed.

Men så burde FTF være glade for den senere udvikling i aktiveringspolitikken. Gennem tiden kommer der flere og flere regler og rettigheder. Men det opfattes faktisk som noget skidt. En af FTF-folkene fortæller: „Senere kommer de gamle ting jo frem igen. Først får man minimumsrettighederne ind i den anden del af dagpengeperioden, og senere kommer der en masse regler i arbejdsmarkedsreformens tredje fase. (...) Det kommer kvaliteten og den behovsorienterede indsats til at lide under, fordi al fokus kommer på opfyldelse af reglerne“. Her ser det altså ud til, at FTF forsvarede behovsorienteringen mod den tiltagende regelstyring. Andre interviewpersoner stiller dog spørgsmål ved denne tolkning. En centralt placeret ministeriel iagttagelse mener således, at FTF kritiserer 75 pct.- og 4 ugers-reglerne, fordi de generelt anfægter rimeligheden af, at folk, der har gået ledige i lang tid, skal ud og lave noget for pengene. FTF er kun imod strammere regler, når det drejer sig om pligten til aktivering, ikke når det drejer sig om retten til forsørgelse. Et sted, hvor FTF er mindre utvetydig i sin opbakning til aktivlinjen, er i forhold til den decentrale styringsmodel, som både DA og

LO er varme fortalere for. Den støtter FTF også, på trods af at deres indflydelse regionalt ikke er særlig stor. Holdningen er her, at den decentrale styring kunne medvirke til at gøre aktiveringskravene mere fleksible.

Den offentlige sektor er storproducent af ledige med andre problemer end ledighed, og det er måske baggrunden for FTF's støtte til virksomhedskampagnen og det rummelige arbejdsmarked. Der er dog, som det fremgår af FTF's handlingsprogram fra 2000, tale om en betinget støtte: „FTF støtter i udgangspunktet tankerne bag det rummelige arbejdsmarked (...) Men det rummelige arbejdsmarked er ikke et absolut mål for FTF. Det er kun et mål, hvis det også fører til bedre livskvalitet og bedre forsørgelsesgrundlag for den enkelte, og hvis det ikke fører til forringelse af de ordinært ansattes arbejdsvilkår“ (FTF, 2000: 2).

Det betyder dog ikke, at FTF ikke generelt har været positiv over for det rummelige arbejdsmarked. FTF har støttet den nye linje, men som FTF-folkene siger, så har der „hele vejen igennem været en klar uoverensstemmelse mellem FTF som hovedorganisation og Dansk Socialrådgiverforening, hvis medlemmer jo skulle anvende reformen i praksis. (...) De har hele tiden haft den opfattelse, at jo flere penge folk får, jo bedre liv får de. De var ikke med på den vending, der skete, og det tror jeg stadig ikke helt, de er“. Der har været betydelig intern splittelse i FTF i spørgsmålet om holdningen til social aktivering. Og det har indimellem givet nogle spændinger: „Socialrådgiverne har kørt deres eget løb ved siden af, at de har suppleret FTF's synspunkter. Så der har været situationer, hvor vi har været positive over for lovforslag, som de har været imod“. Unghederne viser sig meget tydeligt i de forskellige høringssvar fra FTF og Danske Socialrådgivere. Konflikten skyldes sammenstødet mellem FTF's blik for organisationens egne medlemmer og socialrådgivernes opfattelse af sig selv som talerør for de sociale klienter.

Den betingede støtte til aktivlinjen og den interne splittelse har ikke afholdt FTF fra at søge at gøre sin indflydelse gældende i det aktiveringspolitiske forhandlingsnetværk. FTF har dog ikke spillet nogen central rolle i netværket, men har især i starten indtaget en noget marginaliseret position i netværket. De oplever i hvert fald selv, at „FTF hele tiden er placeret på sidelinjen“. På trods af FTF's størrelse er der ikke nogen automatik, der sikrer dem deltagelse i diverse netværksorganer og forhandlinger. Den manglende repræsentation optager FTF meget, og protesterne synes at bære frugt. En fra FTF-toppen fortæller, at „FTF i forbindelse med retssikkerhedsloven kom med i de lokale koordinationsudvalg, men kun fordi vi

brokkede os. (...) Vi var heller ikke med i det Sociale Råd. Men der kom vi også med“. I kølvandet på den formelle repræsentation og anerkendelse stiger FTF's engagement og deltagelse i forhandlingsnetværket. Det har ifølge FTF betydet, at „FTF's rolle har været mere aktiv de sidste fire-fem år. Hele processen efter arbejdsmarkedsreformens tredje fase har gjort, at vi er mere involveret end hidtil, hvor vi mere så det lidt udefra“.

Meget tyder på, at den formelle repræsentation fører til en øget uformel kontakt med de centrale beslutningstagere i ministerierne. Det åbner for en indflydelsesstrategi, der rækker ud over høringssvar og markeringer i medierne. En af topfolkene fortæller, at FTF „har fået en bedre kontakt med Socialministeriets folk. (...) Den personlige kontakt med embedsmændene betyder utroligt meget og giver en anden mulighed for indflydelse, end hvis du bare sidder på dit kontor og skriver papirer“. Den direkte kontakt til de ministerielle embedsmænd vurderes meget positivt. Kontakten til det politiske niveau omfatter desuden også kontakt til partierne i Folketinget. Her bryster FTF sig af ikke på forhånd at have forlovet sig med et bestemt politisk parti: „Vi er jo partipolitisk uafhængige, så vi har ikke i udgangspunktet de samme skrupler som LO over at have kontakt til de borgerlige partier. Vi arbejder sammen med alle partier, der er med på vores ideer. Det har historisk ført til, at vi har mange alliancepartnere“. Reelt har der dog i de senere år været en tæt kontakt til SF, hvilket dog snarere skyldes personlige forbindelser end særlige politiske præferencer. Kontakten har i hvert fald på ingen måde kompromitteret FTF's uafhængighed, hvilket gør, at FTF har mulighed for at få politisk indflydelse uanset den siddende regerings farve.

KOMMUNERNES LANDSFORENING

KL er en medlemsbaseret interesse- og serviceorganisation, der både understøtter kommunernes arbejde og repræsenterer deres fælles interesser over for det centrale politiske system. Kommunerne har længe haft monopol på den lokale socialpolitik, og i 1977-78 blev de også en central aktør på det arbejdsmarkedspolitiske område, hvor de både fik ansvaret for ungeindsatsen og for fremskaffelse af jobtilbud til de langtidsledige, som AF ikke kunne placere.

Ifølge topfolkene på området arbejdede KL allerede fra starten af 1990'erne for aktivering. KL udgav en bog, der hed *Noget for noget* (1990), og i den blev det foreslået, at de ledige skulle arbejde for deres ydelser. Passiv for-

sørgelse beskrives som „upædagogisk og udsigtsløst“, og der henvises til undersøgelser, der viser, at både vælgerne generelt og de unge selv støtter ideen om, at de unge ledige skal arbejde for bistandshjælpen. Det skulle helst være almindeligt arbejde med et opkvalificerende indhold, men det behøvede ikke at være til overenskomstmæssig løn, da det ville reducere antallet, der kunne aktiveres. Man ville endvidere arbejde for, at det skulle være de ansatte på virksomhederne, der godkendte arbejdstilbuddene.

I 1993 – mens forhandlingerne om arbejdsmarkedsreformen foregik – udgav KL et opfølgende debatoplæg, *Opgaver for alle* (KL, 1993a). Argumentet var her, at når nu undersøgelser viste, at de ikke-forsikrede ledige gerne ville arbejde, så skulle de også have en ret til at arbejde og kommunerne have en pligt til at skaffe det (1993a: 3). Kort sagt: Kontanthjælpsmodtagerne skulle også aktiveres. Helst i private job, men ellers i faste kommunale job, i løs kommunal beskæftigelse inden for områder med opgaver, der ellers ikke ville blive udført, eller i frivillige organisationer i det civile samfund. I det supplerende debatoplæg *Kvalifikationer til alle* (1993b) slås der til lyd for en uddannelsesrettet aktivering, der sigter mod den kommunale sektor.

Som en af KL-topfolkene på området konkluderer, så „har der aldrig nogensinde været modstand mod aktivering i KL. I den forstand har vi haft total medvind hele tiden. Jeg har aldrig oplevet, at der har været nogen, der har bremset os i vores iver efter at bakke op om aktiveringslovgivningen“. Denne konklusion bekræftes af en ministeriel topembedsmand, der siger, at „holdningen i KL helt bestemt var, at aktivering var en god ting. De havde det jo heller ikke nemt med de klienter, der var der til evig tid – rent faktisk var det en stor økonomisk byrde for dem, at folk bare blev hængende i systemet“. Den økonomiske byrde var tydeligere i kommunerne end i AF-systemet. For som en af KL-folkene forklarer: „I kommunerne er det den samme myndighed, der aktiverer og udbetaler forsørgelsesydelse, hvilket ikke er tilfældet i AF-systemet, hvor det er a-kasserne, der udbetaler ydelserne. Sammenholdt med at mange borgmestre virkelig er engagerede i, at det går de unge i kommunen godt, betyder det, at kommunerne er meget interesserede i, at aktiveringen lykkes“.

KL's aktive opbakning til aktivlinjen skyldtes dog ikke kun den økonomiske klemme, som mange kommuner befandt sig i. Det økonomiske incitament for kommunerne var tungtvejende, men som en af toppolitikerne fra KL-systemet siger, så var det „ikke kun cool cash. Der var også tale om en voksende social forståelse af, at der skulle gøres noget for de mange unge ledige“.

Der var altså både økonomiske og sociale grunde til KL's støtte til aktiveringen af kontanthjælpsmodtagerne og specielt de unge ledige. Den positive holdning harmonerer dog ikke rigtig med KL's kritiske holdning til ungdomsydelsen. Det forklares fra politisk hold med, at kommunerne var bange for, at det ville koste for mange penge at skulle lave en vifte af tilbud til de unge, når de skulle aktiveres. Kommunerne ville med andre ord gerne aktivere, bare det ikke kostede for meget. Kommunerne har tvunget KL til at have en kritisk holdning til alle tiltag, der øger omkostningerne, introducerer nye regelsæt og begrænser kommunernes autonomi, og den fodslæbende holdning har ikke altid gavnet KL's indflydelsesmuligheder. En af topfolkene beskriver dilemmaet sådan her: „I KL har vi været meget lyttende i forhold til, hvad almindelige kommuner mente om det her: Hvad er praktisk muligt? Det har vi været meget optaget af. Vi har været meget praktiske, men det holder ikke en meter, når man har med de andre aktører at gøre. I virkeligheden har det været vores problem, at vi har været så skide praktiske og jordbundne og derfor ikke særlig proaktive og markante“. En alt for interessebestemt defensiv holdning til nye politiske tiltag gør det med andre ord svært at få indflydelse på den diskursive rammesætning.

KL har dog i forhold til den socialpolitiske del af aktiveringslovgivningen været en vægtig spiller i forhandlingsnetværket. KL's forholdsvis centrale placering i netværket skyldes i høj grad, at KL har en dobbeltrolle som både arbejdsgiver og implementerende myndighed. En fra KL-toppen forklarer det således: „Vi kan jo udtale os med to forskellige kasketter på. Mange fagforbund er interesseret i at snakke med os, fordi vi er en stor arbejdsgiver, og vi er samtidig interessante for ministerierne, fordi vi kan sætte handling bag det, vi siger“. Hvad der for KL er en styrke, opleves af fagforeningerne som en komplikation. Én fortæller således, at „det er et problem, at KL altid har de der to kasketter: en som myndighed og en som arbejdsgiver. Det spiller de mange gange på. De sidder ved samme møde og skifter kasket, afhængig af hvad der er på dagsordenen. Og vi synes ikke, de løfter den opgave med det rummelige arbejdsmarked i den grad, de burde“. Kritikken går her på, at KL bliver immun over for kritik, fordi de bare kan skifte kasket og argumentere ud fra det modsatte hensyn. Ifølge fagbevægelsen har det medvirket til, at kommunerne har forsømt deres indsats som socialt ansvarlige arbejdsgivere.

I KL oplever de, at deres position i netværket er blevet styrket op gennem 1990'erne: „KL er i stadig højere grad blevet accepteret som den hovedaktør, vi er. Der er kommet en større jævnbyrdighed i forhold til DA og LO“.

Det skyldes selvfølgelig først og fremmest, at det socialpolitiske område har fået en mere central placering i aktiveringspolitikken. Men det er også „et resultat af en udvikling, hvor kommunerne bruger mange ressourcer på at forholde sig til lovforslag og på at leve op til lovgivningen“. Som en af topcheferne i KL fortæller: „Vi har aldrig rigtigt haft nogen magtmidler, og derfor har vi kun kunnet få indflydelse i det omfang, vi lavede et rimeligt materiale, havde undersøgt nogle ting og argumenterede sagligt for vores synspunkter“. Igen ser vi, at velforberedt vidensbaseret dialog er den primære vej til indflydelse.

På det socialpolitiske område havde KL i 1980'erne konkurrence fra Sammenslutningen af Sociale Udvalg (SASU), der samlede de kommunale socialudvalgsmedlemmer til en fremadrettet debat om nye veje i socialpolitikken. Flere mener, at kommunernes socialpolitiske stemme blev svækket, da SASU blev lagt ind under KL. Foreningen af Socialchefer har ifølge flere interviewpersoner ikke formået at udfylde rollen som visionær debatskaber. Socialchefforeningen har ligesom KL været positiv over for aktivlinjen, men bekymret for de mange nye og indviklede regler. Socialcheferne understregede behovet for social aktivering af den restgruppe af kontanthjælpsmodtagere, der har andre problemer end ledighed og derfor måske aldrig kommer til at få fodfæste på arbejdsmarkedet. Den udmelding er ifølge socialcheferne fagligt begrundet i deres indsigt i problemerne med at aktivere denne gruppe, men skal samtidig også ses som udtryk for en politisk holdning om, at en mere skånsom aktivering af denne gruppe er at foretrække frem for brug af sanktioner.

DE SAMVIRKENDE INVALIDEORGANISATIONER OG DANSK HANDIKAP FORBUND

Skånsom aktivering og skånejob er også på programmet i De Samvirkende Invalideorganisationer (DSI). DSI er en paraplyorganisation, der varetager de fælles interesser for 29 landsdækkende handicaporganisationer over for det politiske system. Det er en form for bruger- eller klientorganisation, som imidlertid kun organiserer en lille del af kontanthjælpsmodtagerne, nemlig dem, der har et fysisk eller psykisk handicap.

Hvis man tror, at DSI arbejder for at pakke de handicappede ind i vat, tager man alvorligt fejl. Principprogrammet fra 1982 slår fast, at enhver borger – i den udstrækning evner og muligheder rækker – har pligt til at forsørge sig selv og sin familie og bidrage til samfundets udvikling (DSI,

1982). For at folk skal kunne leve op til denne pligt, må der imidlertid gives muligheder for, at alle borgere kan få et passende arbejde. Handikappede skal med andre ord ikke bare tildeles en forsørgelsesydelse, men sikres et arbejde, som de kan bestride. Der er altså også her tale om en klar støtte til aktivlinjen.

Støtten til aktivlinjen er udtryk for en bekymring for forsørgelsesydernes passiviserende virkninger og et ambitiøst ønske om at integrere de handikappede på arbejdsmarkedet. DSI-formanden fortæller meget sigende om DSI's holdning til førtidspension til de helt unge:

Tidligere var der mange, der fik førtidspension allerede fra 15-års-alderen. Det bekymrede os, for vi havde den tanke, at det sgu var for let for samfundet at slippe med at udbetale pension og ikke have noget ansvar for uddannelse, arbejde osv. Så vi gik til ministeren og krævede, at pensionsalderen skulle forhøjes til 18 år. Der var en del uro i vores egne rækker, men vi vandt og fik den ændret til 18 år. Det et godt eksempel på, at vi tidligt mente, at man ikke skulle passivisere folk, men gøre en indsats for at engagere folk i samfundet.

Selv om der var nogle i DSI, der foretrak retten til forsørgelse frem for retten til arbejdsmarkedsintegration, så arbejdes der målrettet på at fremme aktivlinjen. Det skal blandt andet ske gennem en styrkelse af uddannelsesindsatsen: „Man skal sætte ind med uddannelse og arbejde i stedet for passive ydelser. Man skal lave længere skolegang, også for de ikke særligt kognitivt begavede. Der skal være mulighed for en tre års overbygningsuddannelse ligesom gymnasiet bare med et andet indhold. Der skal gøres noget for at ruste folk bedre til arbejdsmarkedet“. Det er den opkvalificerende aktivlinje, der er i højsædet.

DSI støtter aktiveringspolitikken, fordi det er i medlemmernes interesse, at deres muligheder for at blive integreret på arbejdsmarkedet forbedres. Arbejdsmarkedsintegration er en vigtig handikappolitisk målsætning, og opkvalificerende aktivering er midlet. Støtten til aktivlinjen gør det muligt at få trukket handikappolitikken ud af det socialpolitiske rum. DSI gør et stort nummer ud af at understrege, at handikappolitik ikke er lig med socialpolitik. Det var derfor en stor sejr for DSI, at Skånejobudvalgene blev lagt i Arbejdsministeriets regi frem for i Socialministeriets.

I Skånejobudvalgene, hvor man arbejdede med forberedelsen af førtidspensionsreformen, arbejdede DSI „aktivt for at erstatte den gamle helbreds-vurdering med en ny arbejdssevnevurdering. Den skulle indebære en total be-

dømmelse af de fysiske og kognitive evner, den psykiske tilstand og de sociale forhold med henblik på at vurdere de funktioner, borgeren kan udføre på arbejdsmarkedet“. For som formanden siger: „Bare fordi man har fået to ben kørt af, kan man godt blive en udmærket it-medarbejder“. Arbejdsevnevurderingen sigtede mod at få de handikappede ud på arbejdsmarkedet ved at fokusere på mulighederne frem for begrænsningerne. Men det faldt ikke altid i god jord inden for DSI: „Folk følte, vi ville tage deres indtægt fra dem. Og det var endda deres egen organisation, der havde sådan nogle synspunkter. Men det kom igennem, og det er i dag DSI's erklærede politik“.

Fleks- og skånejob er en god udvej til at hindre, at folk med en vis restarbejdsevne ender i passiv forsørgelse på førtidspension. DSI har derfor i forhandlingerne støttet etableringen af skåne- og fleksjob, men har samtidig stillet krav til ordningen. I forsøget på at få sine krav igennem har DSI arbejdet tæt sammen med LO og DA. Her har man eksempelvis haft held til at overtale LO, men ikke DA til at arbejde for, at der skal være mulighed for at få understøttelse, hvis man mister et fleksjob. DSI er således centralt involveret i forhandlingerne og har indflydelse i kraft af at repræsentere en gruppe, som alle er enige om, at der skal gøres noget for.

Dansk Handikap Forbund (DHF) er det største enkeltforbund inden for DSI. DHF har også deltaget aktivt i diskussionen om skånejob, hvor de har understreget vigtigheden af, at skånejob forhandles med alle grupper på virksomheden, at almindelige lønmodtagerrettigheder gøres gældende, samt at der udbetales en tilstrækkelig løn.

På brugersiden er der desuden to mindre foreninger for førtidspensionister. Foreningen af Førtidspensionister er en paraplyorganisation for en række andre organisationer på området, mens Landsforeningen for Førtidspensionister bygger på lokalafdelinger med individuelle medlemmer. Begge foreninger er i det store og hele positive over for lovgivningen og arbejder på at øge retssikkerheden og kvaliteten i sagsbehandlingen. Landsorganisationen lægger desuden vægt på udbredelsen af kendskabet til førtidspensionisternes levevilkår. Ingen af disse organisationer har dog haft indflydelse på diskursætningen og de politiske forhandlinger om aktiveringsreformerne.

DANSK SOCIALRÅDGIVERFORENING, SOCIALPOLITISK FORENING OG DE SOCIALE HØJSKOLER

Invalide- og handicaporganisationerne repræsenterer kun en lille del af de sociale klienter. Der er ikke rigtig nogen bruger- og klientorganisatio-

ner, der kan siges at repræsentere resten af kontanthjælpsmodtagerne eller kontanthjælpsmodtagerne som helhed. Til gengæld er der forskellige foreninger for de professionelle socialarbejdere, der opfatter sig som en slags repræsentanter for denne gruppe. En central ministeriel iagttagelse fortæller således, „at en del af de socialfaglige organisationer anser sig for at være brugerrepræsentanter. For Socialrådgiverforeningens vedkommende er det helt klart en del af deres image“.

Dansk Socialrådgiverforening (DS) repræsenterer selvfølgelig først og fremmest frontlinjemedarbejderne inden for det social- og arbejdsmarkedspolitiske felt, men den opfatter sig også på mange måder som de sociale klienters talerør. Det stærke politiske engagement i forholdene for de svageste grupper kommer til udtryk i principprogrammet, der slår fast, at DS søger at fastholde det samfundsmæssige ansvar for de svagest stillede, og i vedtagelsen af politiske programmer som for eksempel *Brød og ånd* fra 1996, hvor der stilles krav om bevarelse af retsbestemte universelle ydelser, stop for mistænkeliggørelsen af de arbejdsløse og øget privat engagement i forhold til udførelsen af de socialpolitiske opgaver (DS, 1996).

DS var allerede i begyndelsen af 1990'erne positiv over for at stille krav til folk ved at gøre passive ydelser aktive. Selv ungdomsydelser, der var præget af en god portion afskrækkelse, blev positivt modtaget. I forhold til lov om kommunal aktivering er DS positiv over for de individuelle handlingsplaner og behovsretningen, men næstformanden hævder, at kommunerne nærmest får feudal råderet over bistandsklienterne og kan tvinge dem til hvad som helst, uden at de kan gøre indsigelse. Der mangler rettigheder og klagemuligheder for de ledige. Når vi kommer frem til lov om aktiv socialpolitik, så er DS positiv over for forbedringerne i forhold til det første udspil fra året før, som man i høringssvaret havde kritiseret og krævet trukket tilbage. I den nye reformpakke er brugerindflydelsen og retssikkerheden forbedret, selv om klager ikke har opsættende virkning. Kritikken samler sig nu om forestillingen om aktivering som et universalmiddel over for alle sociale klienter, herunder dem med mange og tunge sociale problemer. Men som det fremgår af følgende citat fra en af topfolkene i DS, var der dog uenighed om denne kritik:

Dansk Socialrådgiverforening siger, at det ikke kan være rigtigt, at udgangspunktet er aktivering, når vi står over for grupper af borgere, der har andre problemer end ledighed. Social aktivering er absurd. At placere folk i væresteder og lave handlingsplaner om det, det har vi været imod hele tiden. (...) Men der er en grænse for, hvor langt vi kan gå i vores

kritiske udmeldinger om, at aktivering er udtryk for disciplinering, når hovedparten af vores medlemmer faktisk mener, at aktivering er godt.

Den interne uenighed betyder, at man senere må renoncere på kritikken af social aktivering. Det hedder sig nu, at alle skal motiveres til at deltage i social aktivering, men at den enkelte skal have ret til at sige nej, uden at forsørgelsesgrundlaget fratages. Kritikken ændrer sig i det hele taget til mere at være en kritik af, at lovens intentioner ikke altid efterleves i praksis. En del af forklaringen på afdæmpningen af kritikken er, som en af DS-folkene siger, at „socialrådgiverne er i virkeligheden nogle meget lydige forvaltere“. Forestillingen om socialrådgiverne som nogle ræverøde samfundsomstyrtere er en uholdbar myte. Selv når kritikken af aktiveringslovgivningen har været hårdest, har den ikke antastet grundtanken om et skift fra forsørgelse til aktivering. Og borgerløn har ikke på noget tidspunkt været opfattet som et alternativ til aktivering.

DS har løbende taget stilling til de politiske aktiveringsudspil, og der er også blevet lyttet til deres kritik. DS har dog ikke haft nogen væsentlig indflydelse på diskussionen og forhandlingen af de politiske kompromiser. Muligheden for at blive hørt og få indflydelse skyldes respekten for socialrådgivernes faglige indsigt samt det faktum, at det er svært at gennemføre store socialpolitiske reformer, hvis frontlinjemedarbejderne er lodret imod.

På det socialfaglige område finder man også Socialpolitisk Forening (SF), der også i høj grad ser sig som en kritisk talsmand for de sociale klienter. SF er en forening med både individuelle og kollektive medlemmer (arbejdsmarkedets parter, offentlige myndigheder mv.), hvis formål er at skabe et aktivt forum for socialpolitisk debat gennem møder, konferencer og udgivelser. Som bidrag til debatten om den kommunale aktivering i 1993 nedsatte SF Brugernes Socialkommission bestående af nogle kontanthjælpsmodtagere og førtidspensionister. Kommissionen lavede rapporten *Det nuancerede arbejdsmarked* (1993), hvori de indledningsvis undrer sig over, at brugerne ikke har været repræsenteret og hørt i diverse udvalg og kommissioner. Det indholdsmæssige bud på en nyorientering af socialpolitikken er dobbelt. På den ene side skal de passive midler bruges mere aktivt, og de ledige have udarbejdet individuelle behovsorienterede handlingsplaner. På den anden side tror gruppen ikke på fuld beskæftigelse, hvorfor man må finde nogle nye måder at dele det eksisterende arbejde på. Aktivering kan der dog ikke blive tale om: „Vi hader ordet aktivering. Man kan ikke aktiveres. Det at

blive aktiv kommer fra en selv – under de rette omstændigheder“. Alligevel er der stor tilslutning til en målrettet uddannelsesindsats. Så når alt kommer til alt, stikker afvisningen af aktiveringstankegangen ikke så dybt.

I forbindelse med det første udkast til lov om aktiv socialpolitik fra 1996 arrangerede SF en socialpolitisk høring, hvor en lang række organisationer og enkeltpersoner fremførte deres kritik af udspillet for ikke at være tilstrækkeligt gennemtænkt. SF's eget høringssvar kritiserer udkastet til lov om aktiv socialpolitik for at indeholde for mange pligter og sanktioner og for få rettigheder. Desuden skal de ledige ifølge SF i højere grad selv inddrages i styringen og tilrettelæggelsen af indsatsen, eksempelvis gennem aktivering i selvstyrende kooperativer, der kan være springbræt til det ordinære arbejdsmarked. Forbilledet er her den hedengangne Virksomheden Møn (se Andersen & Torfing, 2004).

For fuldstændighedens skyld skal det sluttelig nævnes, at de sociale højskoler har været forum for en række diskussioner og kritiske evalueringer af den aktive socialpolitik. De har dog ikke markeret sig samlet i den politiske debat.

PARTIERNE

I konkurrencen mellem partierne foregår der en stadig kamp om vælgernes opmærksomhed, og den kan vindes ved at sætte nye og vigtige ting på dagsordenen og få gang i det politiske reformarbejde. Det er folketingspartierne, som nedsætter Zeuthen-udvalget, der for alvor sætter beskæftigelsespolitikken på dagsordenen, og det er den nye socialdemokratiske ledede regering, der sætter skred i aktiveringsreformerne. I den sidste ende skal politikerne vedtage de nye love, men på det tidspunkt sker der sjældent ændringer i indholdet, fordi flertallet for længst er sikret med skyldig hensyntagen til enigheden i forhandlingsnetværket. Så her er deres indflydelse ikke særlig stor.

Partierne har ikke overraskende størst indflydelse som regering. Aktiveringsreformerne blev påbegyndt under VK-regeringen, der sad frem til 1993, og gennemført af de socialdemokratiske regeringer, der regerede landet frem til 2001. De to regeringer har dog, som påpeget af Green-Pedersen (2002), ikke haft helt de samme politiske muligheder for at komme igennem med store velfærdsreformer. En borgerlig regerings reformforslag vil altid blive mødt med hård kritik fra socialdemokratiet og venstrefløjen, mens socialdemokratiske velfærdsreformer vil blive mødt med en forståelse for nødvendigheden af at sikre og konsolidere velfærdsstaten, også selv om det „gør ondt“.

Regeringens linje i reformprocessen afhænger imidlertid af balancen mellem partierne i regeringskoalitionen. Det er derfor nødvendigt også at se på de enkelte partiers holdninger. I det følgende vil der derfor blive stillet skarpt på den borgerlige regering, de borgerlige oppositionspartier V og K, den socialdemokratisk ledede regering, de to regeringspartier Socialdemokratiet og Det Radikale Venstre samt venstrefløjsoppositionspartiet Socialistisk Folkeparti. Alle disse partier er i større eller mindre grad positive over for den nye aktivlinje. Senere skal vi se nærmere på Enhedslisten, der tilhører gruppen af ekskluderede aktører.

VK-REGERINGEN

Det var den borgerlige VK-regering, der i sidste halvdel af 1980'erne startede diskussionen om aktivering og aktiveringsreformer. Men som en central ministeriel iagttagelse påpeger, så var VK-regeringen ikke helt klar over, hvad den ville med reformerne: „Den borgerlige regering fik aldrig fastlagt en *straight* linje på det her område. Den opererede dels med en skrabt udgave af, at det var nødvendigt at gøre noget for at vedligeholde arbejdskraftens kvalifikationer, så den var klar, når konjunktoren gik opad igen, og dels med forestillingen om at en dårligere kompensation vil betyde, at flere går ud og tager et job“. Den tvetydige opfattelse af den politiske linje bekræftes af en af den borgerlige regerings ordførere på området, der fortæller, at „regeringens politik var tostrengt – vi ville lave en øget uddannelsesindsats og samtidig en strukturel ændring af dagpengesystemet“. Man spillede så at sige på to heste.

En anden central iagttagelse hævder, at VK-regeringen generelt havde en ambivalent holdning til aktivering og manglende fokus på sagen: „Den borgerlige regering var ikke forelsket i aktivering, men den kunne heller ikke lide, at folk hang på gadehjørnerne, og den mente også, at man skulle arbejde for ydelsen. Mest af alt så var den ikke særlig optaget af selve indsatsen“. Der var en moralsk og økonomisk interesse for at få de ledige i sving, men modvilje over for øget offentlig regulering og indgriben.

Manglende fokus og politisk ambivalens var ikke noget godt udgangspunkt for at igangsætte en større strukturpolitisk reform. Tidspunktet for lanceringen af en strukturpolitisk arbejdsmarkedsreform var heller ikke særlig godt, eftersom strukturpolitikken i slutningen af 1980'erne pludselig kom i modvind. Den strukturpolitiske erhvervspolitik blev af Venstre kritiseret for at være for interventionistisk, og den blev med regeringsudspillet *Planen* fra

1989 erstattet af en renlivet nyliberal markedssmøringspolitik, der så lavere skatter og afgifter som universalmidlet til at skabe økonomisk vækst og fremgang (Regeringen, 1989a). Tiden var altså slet ikke til strukturpolitiske reformer. Tilbageslaget for strukturpolitikken var dog kun kortvarigt, og allerede i 1991-92 kom der efter pres fra industrien igen gang i den strukturpolitiske erhvervspolitik (Nielsen, 1991).

Når det midlertidige tilbageslag for den erhvervspolitiske strukturpolitik ikke fejede den strukturpolitiske arbejdsmarkedspolitik helt af banen, skyldtes det, at tanken om en strukturel reform af dagpengeområdet langt hen ad vejen blev set som et spørgsmål om at smøre markedsmekanismen gennem lavere ydelser og skrappe rådighedstjek. Det fremgår tydeligt af VK-regeringens Sauntehusudspil fra 1990 (Regeringen, 1990). Regeringen søgte med dette udspil at løse grundlæggende strukturproblemer, der viser sig i form af flaskehalsproblemer, ved at lægge „hovedvægten på aktiverende foranstaltninger frem for passive ydelser“. De unge skal have et fremrykket tilbud om uddannelse eller arbejde. Det lyder sådan set ret socialdemokratisk, men så kommer tilføjelsen om, at de ledige skal have lavere ydelser for at øge deres incitament til at søge arbejde på det normale arbejdsmarked, og om at ydelsen skal bortfalde, hvis tilbuddet om uddannelse eller arbejde afslås. Det er denne *work first*-inspirerede tilføjelse, der gør udspillet uspiseligt for fagbevægelsen og de øvrige politiske partier. Og det hjælper ikke, at udspillet også indeholder en lang redegørelse om udbygning af uddannelseskapaleteten, der skal finansieres krone til krone gennem besparelser på uddannelser med faldende behov. Koblingen af aktivering til lavere ydelser er med andre ord både aktiveringspolitikens muligheds- og umulighedsbetingelse. Den gør det muligt for regeringen at fremsætte forslag, men gør det samtidig umuligt at få det vedtaget.

Regeringen fortsætter med at male sig selv op i et hjørne. I oplægget til regeringens beskæftigelseskonference om *Vækst og beskæftigelse i 1990'erne* (Regeringen, 1991) gentages forslagene om ungeaktivering og øget efteruddannelse, men samtidig lægges der stor vægt på både lavere ydelser og lavere løn. Dagpengekomensationen skal afspejle ledighedsens længde og de lediges arbejdsmarkedstilknytning, og samtidig skal mindstebetalingsreglerne opblødes, og de unge ledige med begrænset erhvervs erfaring skal modtage en særlig indslusningsløn. Det var en rød klud for fagbevægelsen og nærede oppositionens spekulationer om regeringens slemme ideologiske bagtanker.

Forslaget om lavere ydelser og lønninger var ikke nogen „smutter“. Det

var alvorligt ment. En højt placeret embedsmand fortæller, at „den borgerlige regering længe havde haft en ambition om at løse arbejdsløshedsproblemet gennem økonomiske incitamenter“. En af regeringens arbejdsmarkedsordførere bløder dog holdningen lidt op i det følgende citat: „Vi ville have, at der skulle være forskel på at være i arbejde og på dagpenge, men samtidig også gerne have, at der er en rimelig dækning for dem, der uforskyldt ryger ud i ledighed“. Der skulle skæres i ydelserne, men altså ikke helt ind til benet.

De borgerlige politikere klager over, at de ikke kunne komme igennem med en arbejdsmarkedsreform, men årsagen lå helt klart i sammenkædningen af aktivering med reduktioner af ydelser og lønninger. Som en centralt placeret embedsmand i Finansministeriet siger: „Det var det forsimplede syn på strukturpolitikken og den fejlslagne sammenbinding af aktiveringspligt med lavere dagpenge, der blokerede for, at den borgerlige regering kom igennem med en større arbejdsmarkedsreform“. Den del af historien glemmer de borgerlige politikere imidlertid, når de ærgerligt konstaterer, at „den socialdemokratiske regering senere gennemførte alt det, som de selv havde kæmpet for i mange år“. Det er rigtigt, at det faldt i den socialdemokratiske regerings lod at gennemføre en stor arbejdsmarkedsreform, men prioriteringen i denne var helt anderledes end i den borgerlige regerings udspil. En af topfolkene i arbejdsgiverforeningen ser det politiske skifte således: „Det man meldte ud fra de borgerlige regeringer var meget fokuseret på ydelsesniveaue. Der blev lavet alle mulige tænksomme modeller for, hvordan dagpengene kunne sættes ned, men det ændrer sig med Zeuthen-udvalget og regeringsskiftet, som gør, at der i stedet bliver kigget på aktivering som instrument, hvor vægten lå på opkvalificerings- og motivationseffekten“. Den socialdemokratiske regering kommer med andre ord igennem med en arbejdsmarkedsreform, der anlægger en *human capital*-tilgang til aktivering i stedet for den borgerlige regerings *work first*-tilgang.

VENSTRE OG DET KONSERVATIVE FOLKEPARTI UNDER SR-REGERINGEN

V og K stod udenfor i 1993 og var ikke med til at vedtage den store arbejdsmarkedsreform. Ifølge ledende socialdemokrater var V og K enormt sure over, at den nye regering bare kom med nogle færdige lovforslag, som blev præsenteret som et *fait accompli*. Det var selvfølgelig, fordi man for første gang i mange år havde en flertalsregering, at arbejdsmarkedsreformen kunne

køres igennem uden V og K. Det var dog ikke uden omkostning, eftersom man dermed forbrød sig mod normen om altid at vedtage store reformer med et bredt flertal. Da flertallet senere røg, og regering og opposition ikke længere på samme måde havde brug for at markere sig, vendte man tilbage til normaltilstanden med brede forlig hen over midten. V og K accepterede den grundlæggende tankegang om arbejdsmarkedsintegration gennem aktivering og var med til at gennemføre de efterfølgende justeringer af aktiveringsloven og den nye lov om Aktiv Social politik. I forbindelse med sidstnævnte var der dog uenighed om, hvornår de ledige skulle aktiveres. For at maksimere afskrækkelses- eller motivationseffekten skulle de ledige ifølge de borgerlige aktiveres så tidligt som muligt og helst fra den første ledighedsdag. Socialminister Karen Jespersen fortæller, at „i 1997 var deres krav, at kontanthjælpsmodtagerne skulle aktiveres fra dag ét, men der kunne jeg vise dem sort på hvidt, hvad det ville koste. Det var enormt dyrt, og så opgav de det“.

V og K's accept af grundprincippet i aktiveringspolitikken har dog ikke skabt total konsensus om arbejdsmarkedspolitikken. Der er stadig punkter, hvor V og K er uenige med regeringen. I den mindre kontroversielle ende finder vi V og K's forslag om, at aktiveringsindsatsen skal udliciteres, aktiveringsydelsen skal være lavere, dagpengeydelsen skal være faldende over tid, dagpengeperioden skal være kortere, optjeningsperioden skal være længere, og rådighedsforpligtelsen strammere. I den mere kontroversielle ende finder vi deres forslag om, at arbejdsmarkedets parter selv skal overtage hele finansieringen af dagpengesystemet (noget især Venstre lægger vægt på), og deres forslag om generelle løn- og skattesænkninger for de lavtuddannede (noget især de Konservative lægger vægt på).

Særlig på ét punkt kan man spore en vis holdningsmæssig divergens mellem V og K. De konservative er generelt positive over for ansvarliggørende inddragelse og forhandling med parterne, især på det centrale niveau, mens Venstre lægger mere vægt på det decentrale samarbejde på de enkelte virksomheder.

Alt i alt må man sige, at V og K er gået konstruktivt og kompromisvilligt ind i forhandlingerne om aktiveringsreformerne, samtidig med at de for at opretholde deres politiske profil af og til har trukket deres gamle *work first*-inspirerede kæpheste ud af stalden. Opkvalificerende aktivering er ok, når det nu er det, der er flertal for. Men den burde ideelt set suppleres af incitamentskabende ydelses- og lønreduktioner.

En medvirkende årsag til, at den borgerlige regering ikke kom igennem med en stor arbejdsmarkedsreform i begyndelsen af 1990'erne, var, at der populært sagt gik Tamilsag i den. Alle gik og ventede på, at regeringen blev tvunget til at slippe tøjlerne, og det var derfor bedre for socialdemokraterne at vente og selv tage æren for en kommende arbejdsmarkedsreform end at lave et forlig med de borgerlige lige på falderebet.

Arbejdsmarkedsreformen blev et af den socialdemokratisk ledede regerings flagskibe. Ifølge regeringsgrundlaget fra 1993 skal der gennemføres en reform af arbejdsmarkedspolitikken:

Reformen skal indeholde klare rettigheder og pligter og en større fleksibilitet og behovsorientering i indsatsen over for de ledige. Ændringerne skal gennemføres uden at forringe ydelserne for de ledige. (...) I sammenhæng med en kommende arbejdsmarkedsreform overvejes, hvordan grupper, der ikke har fuld arbejdsevne, og derfor ikke står til rådighed for arbejdsmarkedet, kan få mulighed for på veldefinerede beskæftigelsesområder at påtage sig mindre arbejdsopgaver uden modregning i deres overførselsindkomst (Regeringen, 1993a).

Der er her et klart signal om, at der skal gennemføres en aktiveringsreform på dagpengeområdet og samtidig tages initiativer i forhold til at integrere de svage ledige.

Få måneder efter er regeringen klar med sit *Udspil til reformer på arbejdsmarkedet* (Regeringen, 1993b). Her lægges der afgørende vægt på aktivering i form af bedre, tidligere og mere fleksible tilbud om uddannelse og jobtræning til alle dagpengeberettigede ledige. Ydelses- og lønniveauet fastholdes, men kvalifikationerne forbedres. Udspillet profilerer på forskellige punkter regeringen i forhold til både Zeuthen-udvalget og Socialkommissionen. Det tager således ideen om en „delperiode 1“ med fremrykket aktivering for særligt truede grupper fra Zeuthen-udvalget og ideen om en „delperiode 2“ med omfattende ret og pligt til vedvarende aktivering fra Socialkommissionen. Forslaget om en fast dagpengeperiode afviger fra Zeuthen-udvalget, der forestillede sig, at deltagelse i uddannelse og jobtræning skulle tælle som døde perioder og medvirke til at forlænge perioden. Tilsvarende afviger forslaget om fastholdelse af niveauet for ydelser i forbindelse med ledighed og orlov fra Socialkommissionen, der ønskede reduktion af ydelserne for de lavtlønnede og en generel forhøjelse af orlovsydelserne.

Det mere tekniske udspil til en arbejdsmarkedsreform med aktiveringstilbud, delperioder og orlovsydelser skrives i det centrale regeringsdokument *Ny kurs mod bedre tider* (Regeringen, 1993c) ind i en større fortælling, der angiver problemernes dybereliggende årsag, de foretrukne løsninger og virkemidler samt de langsigtede målsætninger. Vi bliver her fortalt, at „ledigheden er kilden til de allerstørste problemer i vores samfund. (...) Folk låses fast i langtidsledighed, mennesker mister arbejdsevne. De sociale problemer vokser“. Det er derfor nødvendigt med en kickstart af økonomien, en skattereform og nogle store reformer på arbejdsmarkedet „rettet mod dygtiggørelse af både ledige og beskæftigede“ (Regeringen, 1993c: 1). Reformerne skal samlet set løse strukturproblemerne, og resultatet vil være lavere arbejdsløshed og lavere statsunderskud. Det er næsten for godt til at være sandt.

Der går herefter nogle år med vedtagelse, indkøring og justering af aktiveringsreformerne, der også breder sig til kontanthjælpsområdet. Samtidig tages der nye initiativer i forhold til at skabe et mere rummeligt arbejdsmarked. Langsomt kommer der gang i økonomien, ledighedskurven knækker, og inflationen er historisk lav. I udlandet begynder man at tale om det danske jobmirakel. Den succesfulde aktivlinje skrives på denne baggrund ind i den visionære forestilling om *Danmark som foregangsland* (Regeringen, 1997a, b, c, d, e), der er et ambitiøst forsøg på at imødegå udfordringen fra globalisering og nye teknologier ved at benchmarke den danske model i forhold til internationale standarder på en række områder og opstille politiske målsætninger og anbefalinger for udviklingen frem til 2005. På beskæftigelsesområdet er målet at skabe 240.000 offentlige og private job inden år 2005. Arbejdsløsheden skal ned på fem pct., hvilket nås allerede i 2001. Det skal ske gennem en videreførelse af arbejdsmarkedsreformen og etablering af et rummeligt arbejdsmarked.

Planerne for det rummelige arbejdsmarked bliver mere konkrete i regeringsudspillet *Et arbejdsmarked for alle* (Regeringen, 1997f). Her lanceres fleks- og skånejob som det centrale middel i indsatsen for arbejdsfastholdelse og integration. Andre vigtige midler er tidligere sygedagpengeopfølgning, forbedring af kommunernes visitation og lokalt netværkssamarbejde.

Aktivlinjen videreføres i regeringsgrundlaget *Godt på vej* (Regeringen, 1998), der lover alle langtidsledige et tilbud om uddannelse eller arbejde inden et år og de unge allerede inden et halvt år. Det skal hjælpe til at forebygge udstødning fra arbejdsmarkedet. Aktiveringsindsatsen skal suppleres af en understregning af virksomhedernes og lønmodtagernes ansvar for at skabe plads til og accept af mennesker, hvis arbejdsevne ikke er 100 pct.

Godt hjulpet af en gunstig konjunkturudvikling har regeringen held til at udvikle og fastholde sin *human capital*-tilgang til aktivering. Der er så godt som ingen indrømmelser eller kompromiser i forhold til *work first*-tilgangen. Tværtimod skrives regeringens version af aktivlinjen ind i en større og stadig mere totaliserende fortælling om, at det er sådan, velfærdsstaten skal indrettes i den nye højteknologiske og globaliserede tidsalder – ikke bare i Danmark, men i hele den vestlige verden.

SOCIALDEMOKRATIET

Socialdemokratiets udvikling fra et traditionelt forsørgelsesorienteret velfærdsstatsparti til en nytænkende pioner på aktiveringsområdet krævede mange og lange diskussioner og konflikter. Udviklingen i fagbevægelsen gik heldigvis i samme retning, men der var betydelig modstand inden for Socialdemokratiet. Der skulle kæmpes mange diskursive kampe, før den nye linje kunne udfolde sig politisk.

Som en begyndelse på det diskursive skift i Socialdemokratiet kan nævnes, hvordan tidligere socialminister Ritt Bjerregaard i slutningen af 1970'erne forsøgte at sætte spørgsmålstejn ved, om en fortsat udvidelse af forsørgelsessystemet og antallet af offentligt ansatte var den rigtige måde at hjælpe de svage på B-holdet på. Denne problematisering kom kun få år efter den nye bistandslovs ikrafttrædelse og blev af mange betragtet som lidt af et forræderi mod det, Socialdemokratiet stod for: social tryghed gennem offentlig velfærd. Selv om den økonomiske krise trak ud, og det var dyrt at have så mange sociale klienter, så ville det snart gå fremad igen, og der var derfor ingen grund til at male fanden på væggen.

I udgangspunktet var der ingen sprækker i den socialdemokratiske opslutning til den kollektive socialisering af risici gennem den stadige udbygning af mulighederne for offentlig forsørgelse. Derfor afviste Socialdemokratiet også konsekvent alle den borgerlige regerings aktiveringsforslag. Men skiftet kom. En centralt placeret socialministeriel embedsmand fortæller: „Under den borgerlige regering var der en meget stejl opfattelse hos oppositionen. Det var uanset, om det var Socialdemokratiet eller venstrefløjen, så var enhver form for aktivering udtryk for tvang. (...) Da de så kom i regering, var der flere politikere, der mente, at aktivering var en stor landvinding“. Det er unægtelig lidt af en kovending, som af de socialdemokratiske politikere forklares med, at de skam ikke var imod aktivering som sådan, men blot imod den form for aktivering, der blev lanceret af den borgerlige

regering. En socialdemokratisk folketingspolitiker fortæller: „Vi var meget tilbageholdende og modstræbende, når de borgerlige kom med noget om aktivering. Vi havde ikke tillid til, at det indgik i en acceptabel sammenhæng“. En anden siger samstemmende, at „Socialdemokratiet var imod de borgerlige udspil om aktivering, fordi de var koblet til krav om lavere ydelser og lavere løn“. Sådan var der givetvis mange, der havde det, men der var også mange, der slet og ret „betragtede aktivering som et angreb på velerhvervede rettigheder“.

Modstanden mod aktivering var desuden også en del af oppositionspolitikken. Firkløverregeringen skulle lægges på is, og efterhånden ville den visne bort. Det var først i slutningen af 1980'erne, at Socialdemokratiet opgav visnepolitikken og blev mere forligsvenlig. Det var i høj grad LO, der tvang Socialdemokratiet til at opgive sin visnepolitik og komme ud af busken. En central iagttager fortæller, at „LO anså visnepolitikken for at være uholdbar, og de gik selv ret langt i trepartsforhandlingerne med den borgerlige regering og bragte dermed Socialdemokratiets ledelse i en meget vanskelig situation“. LO havde en politisk grund til at gøre, som de gjorde. Ifølge en af topfolkene i DA „var LO hurtigere end Socialdemokratiet til at skifte kurs i den økonomiske politik og arbejdsmarkedspolitikken“. I LO mente man, at en række vigtige reformer trængte sig på, og man ville gerne have Socialdemokratiet med til at gennemføre dem.

Visnepolitikken var lige ved at spænde ben for Socialdemokratiets deltagelse i forliget om ungdomsydelsen. Tidligere socialminister Karen Jespersen fortæller:

Der er i alle partier lidt den her med, at hvis man er i opposition, så skal man være imod det, som regeringen kommer med. Det er ret tåbeligt efter min mening. Vi endte også med at stemme for, og det spillede en stor rolle, at vores bagland syntes, at det var dybt fornuftigt. Det virkede komplet fjollet, at velfungerende unge skulle have kontanthjælp. Det er slet ikke meningen med det sociale system. Så ungdomsydelsen var i virkeligheden i overensstemmelse med socialdemokratisk snusfornuft.

Den socialdemokratiske modstand mod ungdomsydelsen skyldtes dog ikke kun visnepolitikken.

Problemet var ikke så meget selve aktiveringspligten. Kritikken gik mere på, at de unge ikke skulle arbejde for en lav løn; at de skulle uddannes i stedet for at blive sat til surrogatarbejde; og at de ikke skulle gives sådan nogle dårlige og perspektivløse tilbud. Dertil kom, at aktiveringen skulle foregå

i kommunalt regi, hvor parterne ikke havde nogen indflydelse. Tidligere arbejdsminister Jytte Andersen forklarer:

De socialdemokratiske medlemmer af Folketingets socialudvalg syntes sådan set, at det var fornuftigt nok, at de unge fik nogle tilbud, så de ikke bare daskede rundt. Men arbejdsmarkeds- og fagforeningsfolkene hæftede sig ved, at det var noget så væmmeligt som kommunerne, der skulle stå for indsatsen, og de havde jo ikke forstand på noget som helst. (...) Efter deres mening kunne arbejdsmarkeds kvalificering kun foregå i det partsstyrede arbejdsmarkedssystem.

Den socialdemokratiske folketingsgruppe var således delt i holdningen til ungdomsydelsen, og sådan var det også ude i partiforeningerne. Socialdemokraterne ude i kommunalbestyrelserne var positive over for aktiveringen af de unge, mens fagforeningsfolkene var imod. Når Socialdemokratiet i anden omgang stemte for ungdomsydelsen, skyldtes det i høj grad et pres fra det kommunale bagland samt en generel oplevelse af, at der i befolkningen var en bred, medieunderstøttet opbakning til ungeaktiveringen. Forliget om ungdomsydelsen byggede videre på et tidligere forlig om uddannelsestilbud i 1988 og åbnede for nye forlig om aktivering af kontanthjælpsmodtagere og orlovsordninger i begyndelsen af 1990'erne.

Indgåelsen af en stribe aktiveringsforlig med den borgerlige regering skyldtes ikke kun taktiske overvejelser om vejen til indflydelse og regeringsmagt. Der lå også et indholdsmæssigt skift i de beskæftigelsespolitiske overvejelser til grund for forligsvilligheden. Skiftet personificeres af flere interviewpersoner af skiftet fra Svend Auken til Poul Nyrup Rasmussen. Begge var først arbejdsmarkedsordførere og senere partiformænd. Aukens beskæftigelsespolitiske vision var koblet op på jobskabelsesloven. En højt placeret socialdemokrat fortæller, at „Auken mente, at man skulle beskæftige de ledige inden for en tredje sektor, som han lidt krampagtigt og uden held forsøgte at kalde det. Ideen var at sige, om der ikke et sted mellem den private og offentlige sektor kunne skabes nogle job, hvor folk lavede noget nyttigt og følte, der var brug for dem. Det var den linje, der kom til udtryk i jobskabelsesloven“. Ifølge flere interviewpersoner „spiller det en stor rolle, at Nyrup bliver arbejdsmarkedsordfører i stedet for Auken. Der kommer der simpelthen en anden politisk linje, der er meget mere rettet mod det ordinære arbejdsmarked, og som tager udgangspunkt i, at ledighedsproblemerne i høj grad er strukturelt bestemt“. Aukens forestillinger om en tredje sektor, der havde rod i en opfattelse af, at mængden af arbejde

er konstant, skiftes altså ud med Nyrups fokusering på udvidelsen af den samlede mængde af ordinære job gennem arbejdsmarkedspolitiske struktur-reformer. Nogle taler ligefrem om „et fundamentalt opgør mellem Aukens ide om et tredje arbejdsmarked og så den mere regulære vej, som Nyrup var eksponent for“. Modsætningen mellem Auken og Nyrup skal dog ikke gøres større, end den er. Man skal i hvert fald huske, at „jobskabelsloven ikke nødvendigvis er i modsætning til en opkvalificeringstankegang. Så hvis der er et skift fra Auken til Nyrup, så (...) er det på marginalen“.

Den strukturpolitiske drejning i beskæftigelsespolitikken, som Nyrup stod for, var ikke et isoleret dansk fænomen. En centralt placeret embedsmand fortæller, at „nyorienteringen i arbejdsmarkedspolitikken var et udtryk for den nye Keynes plus-tankegang, hvor en efterspørgselsstimulering skulle kobles med strukturpolitik. Det var en tankegang, som Nyrup støttede, og som blev brugt ivrigt i 1993-94“. The European Trade Union Institute lancerede Keynes plus-tankegangen helt tilbage i 1979, hvor det konkluderes, at selektiv udbudsstyring på grund af de stadige økonomiske strukturændringer i dag udgør et nødvendigt supplement til den keynesianske efterspørgselsstyring (ETUI, 1979: 49-51). Dette argument tages senere op i Samarbejdskomiteen for Nordens socialdemokratiske partier og fagforeninger (SAMAK), som Mogens Lykketoft var meget aktiv i. I SAMAK-rapporten *Sett Europa i arbeid* (SAMAK, 1993) anbefales en kombination af en internationalt koordineret keynesiansk vækstfremmer og en målrettet indsats for at forbedre strukturerne på arbejdsmarkedet. Mogens Lykketoft (1993a) ser selv den finanspolitiske kickstart og arbejdsmarkedsreformen som en direkte forlængelse af disse anbefalinger. Anbefalingerne adopteres senere af de Europæiske Socialdemokratiske Partier (ESP), som dog erstatter kravet om internationalt koordineret keynesianisme med et krav om en lavere rente.

At der var såvel nordisk som europæisk opbakning til den nye linje, som både Nyrup og Lykketoft advokerede, overbeviste ikke nødvendigvis de socialdemokratiske partimedlemmer. Blandt disse var der „mange, der ikke troede på aktivering og opkvalificering gennem uddannelse. Folk ville ikke erkende, at der var tale om et strukturelt ledighedsproblem. Arbejdsløsheden blev stadigvæk på 17. år opfattet som et midlertidigt konjunkturtilbageslag“. Man kan dog i de socialdemokratiske partiprogrammer og debatoplæg spore en voksende accept af aktivlinjen. De første skridt til et politikskift bliver taget i arbejdsprogrammet *På menneskets vilkår* fra 1988, som Poul Nyrup var pennefører for (Socialdemokratiet, 1988). Her spiller rettigheder og pligter en helt anderledes markant rolle end tidligere. Godt nok tales der

i det arbejdsmarkedspolitiske afsnit om en styrkelse af arbejdstilbudsloven og en relancering af Aukens mærkesager i form af en ny jobskabelseslov og landsdækkende ungdomsgaranti (1988: 49). Men i afslutningsafsnittet om „Fornyelsen af velfærdsstaten“ tales der om både „tilbud og krav til ydelsesmodtagerne“ (1988: 63). Der står også, at „den bedste socialpolitik er en aktiv arbejdsmarkeds- og uddannelsespolitik sammenkoblet med målrettet økonomisk vækst“ (1988: 63). Det er Keynes plus-linjen, der slår igennem. Om den nye aktive arbejdsmarkedspolitik hedder det, at der bliver tale om „valgmuligheder, der skal sikre den enkeltes frihed – valgmuligheder mellem forskellige arbejdsmarkedsuddannelses- og beskæftigelses-tilbud“ (1988: 63). Der er ikke tale om tvang, selv om det understreges, at der ville blive stillet krav til ydelsesmodtagerne. Alt i alt er der tale om et begyndende opgør, hvor man holder fast i det gamle og flirter med det nye.

I den socialdemokratiske handlingsplan for en sammenhængende erhvervs-, uddannelses- og arbejdsmarkedspolitik fra samme år diskuteres „dansk erhvervslivs fundamentale strukturproblemer“ (1988: 11). I forsøget på at løse disse strukturproblemer spiller „arbejdsmarkedspolitikken (...) en alt for tilbagetrukket rolle“ (1988: 13), og anbefalingen er, „at ressourcerne overflyttes og koncentrerer sig om uddannelse og aktiv arbejdsmarkedspolitik – og i mindre grad om passiv dagpenge- og kontanthjælpsudbetaling“ (1988: 17). „Målet må være, at alle ledige skal tilbydes enten uddannelse eller arbejde – i stedet for dagpenge og kontanthjælp“ (1988: 55). Det er her tydeligt, at så snart problemerne defineres som strukturproblemer, så bliver løsningen aktivering.

Det samme gælder for det socialdemokratiske udspil *Gang i 1990'erne* (Socialdemokratiet, 1990a), der diskuterer strukturarbejdsløshedspølsen i form af risikoen for flaskehalse i forbindelse med et nyt økonomisk opsving. Løsningen er at få de unge ledige kontanthjælpsmodtagere ud på det ordinære arbejdsmarked, og det skal ske gennem aktivering af de unge, som skal gives de samme rettigheder og pligter til at modtage uddannelses- og jobtilbud som de forsikrede ledige.

Det efterfølgende socialdemokratiske udspil *Alle i gang* (Socialdemokratiet, 1990b) går nogle skridt videre. Ungeaktiveringen skal udvides og i højere grad rettes mod beskæftigelse på det ordinære arbejdsmarked. Der skal for alle ledige stilles krav om, at tilbud om uddannelse og arbejde skal modtages. Tilbuddene skal gives tidligere og baseres på behovsvurdering frem for bureaukratisk regelstyring. Begge dele er elementer, der tages op i Zeuthen-udvalget. Genoptjening af dagpengeretten gennem aktivering problematiseres dog ikke.

I lyset af de mange skridt i retning af et opgør med passivlinjen og en større satsning på aktivering rettet mod det ordinære arbejdsmarked er det overraskende, at det nye socialdemokratiske arbejdsprogram fra 1992 så stædigt holder fast ved visionen om et tredje arbejdsmarked på kanten mellem det private og offentlige arbejdsmarked (Socialdemokratiet, 1992). Forklaringen er her, at det altid er svært at ændre og fastholde en bestemt politisk linje i den slags kongrespapirer, som stykkes sammen i en kaotisk proces med tusindvis af ændringsforslag. Generelt set er der ingen tvivl om, at kursen lægges om i slutningen af 1980'erne og begyndelsen af 1990'erne.

Fra flere sider lyder det, at „Zeuthen-udvalget blev banebrydende i forhold til at få skubbet til holdningen i Socialdemokratiet“. Socialdemokratiet havde selv været med til at nedsætte udvalget og havde udpeget en særlig fagkyndig. Desuden var fagbevægelsen massivt repræsenteret i udvalget. Så det var alt i alt svært at løbe fra konklusionerne i den afsluttende rapport, der også passede godt sammen med Nyrups og Lykketofts tanker. Zeuthen-udvalgets anbefalinger havde en stor vægt og kom derfor i høj grad til at ligge til grund for arbejdsmarkedsreformen, som i pressen blev opfattet som et brud med socialdemokratisk vanetænkning og et udtryk for, at der er blevet slugt mange kameler (Børsen, 1993).

Den vurdering er ikke helt forkert. I hvert fald er det først efter Zeuthen-udvalget og arbejdsmarkedsreformen, at aktivlinjen klart og utvetydigt afspejles i Socialdemokratiets politiske dokumenter. Debatoplægget *Vel-færd med vilje* fra 1995 kritiserer den passive forsørgelse af de ledige og taler varmt for ret og pligt til aktivering, med henblik på at de ledige kommer ind på det ordinære arbejdsmarked (Socialdemokratiet, 1995). En yderligere fremrykning af ret og pligt-aktiveringen overvejes. Der skal fortsat sikres alle ledige et ordentligt ydelsesniveau til gengæld for en strammere rådighedsforpligtelse, og generelt foretrækkes uddannelsesvejen frem for lavtlønsvejen. Det sidste med ydelsesniveauet er vigtigt. Aktivering blev solgt som et supplement til de generøse velfærdsydelser. Som en socialdemokratisk minister siger: „Socialdemokratiet vil ikke have lavere dagpenge. Men vi vil gerne have en skrapere rådighedskontrol og en kortere dagpengeperiode, der kan fremme aktivitetslysten“. De garvede og strategisk tænkende socialdemokrater kunne sagtens se, at man var nødt til at lave en form for rådighedskontrollerende aktivering for ikke at fjerne legitimiteten fra dagpengesystemet.

Problemet var imidlertid, at „hver gang dagpengeperioden blev afkortet, og rådighedsreglerne strammet, kom der uro og protester. (...) Når det

ikke voksede til et politisk problem, er det, fordi beskæftigelsen steg“. Den økonomiske vækst og beskæftigelsesfremgangen gjorde, at der stort set ikke var nogen, der faldt ud af dagpengesystemet, når dagpengeperioden blev forkortet.

Et socialdemokratisk folketingsmedlem fortæller, at „den hårdeste diskussion handlede om de halve dagpenge til de unge. (...) Men modargumentet var selvfølgelig, at der ikke skulle være nogen som helst i den aldersgruppe, der modtog dagpenge. Det var den forkerte start. De skulle i stedet have noget uddannelse“. De halve dagpenge kunne altså retfærdiggøres af et argument om, at opkvalificering er vejen ud af ledighed.

DET RADIKALE VENSTRE

Det Radikale Venstres rolle er interessant, fordi det først støttede og deltog i de borgerlige regeringer i 1980'erne og senere blev en fast regeringspartner for de socialdemokratiske regeringer i 1990'erne. De radikale har som ofte før været tungen på vægtskålen og dermed afgjort, om regeringsmagten faldt til den ene eller den anden side.

Det Radikale Venstre er et socialliberalt midterparti, der på den ene side arbejder for frie markedsforhold, men på den anden side prioriterer sociale og humanitære hensyn meget højt. Det har således været socialdemokratiets hovedalliancepartner i opbygningen af velfærdsstaten og har her forfægtet et universalistisk synspunkt om, at sociale ordninger og ydelser skal være tilgængelige for alle. Alliancen med Socialdemokratiet har også spillet en rolle i forhold til aktiveringsreformerne. En borgerlig toppolitiker fortæller, at Det Radikale Venstre „har været helt på det rene med, at der skulle laves nogle reformer på det her område. De har været fuldstændig enige med os [de borgerlige partier], men har haft den holdning, at sådan nogle reformer skulle gennemføres sammen med Socialdemokratiet“. De radikale har altså haft en interesse i at udskyde en stor aktiveringsreform til under en ny socialdemokratisk regering.

Selv om de radikale ikke er begejstrede for alt for generøse ydelser, der sætter markedsmekanismen på arbejdsmarkedet ud af kraft, så er det imidlertid lidt af en tilsnigelse at hævde, at de radikale er fuldstændig enige med de borgerlige. De radikale holdninger til aktivering kommer i vid udstrækning til udtryk i Socialkommissionens rapport, der foreslår etablering af et enstrenget aktiveringssystem (Socialkommissionen, 1993). Både i Socialkommissionens forslag og i de radikales socialpolitiske programmer betones pligtele-

mentet i forhold til aktivering, men aktiveringspligten skal ifølge de radikale kun omfatte grupper, der rent faktisk kan klare sig på arbejdsmarkedet. Desuden understreges det, at aktivering handler om at vedligeholde og forbedre de lediges færdigheder samt at styrke deres selvværd. De radikale er meget optaget af en finansieringsreform, der synliggør omkostningerne ved den høje arbejdsløshed for arbejdsmarkedets parter. Men der er ingen forslag om kraftige reduktioner af løn og forsørgelsesydelse. De radikale kommer dog de borgerlige i møde omkring udliciteringen af indsatsen, men betoner samtidig det civile samfund som alternativ til de offentlige systemer. De understreger dog, at det offentlige fortsat skal have rollen som bestiller og kvalitets-sikrer i forhold til private parter (Det Radikale Venstre, 2001).

Der er ingen tvivl om, at de radikale som regeringspartner bakkede kraftigt op om Socialdemokratiets gennemførelse af arbejdsmarkedsreformen og den aktive socialpolitik, som de endda synes gik lige lovlig vidt i forhold til aktivering af de svageste grupper af narkomaner og psykisk syge. De radikale mener dog samtidig, at der stadig er meget betontankegang i Socialdemokratiet, der blokerer for socialpolitisk nytænkning. Det er i høj grad fagbevægelsesens forsvar for velerhvervede rettigheder, der står for skud.

De radikales placering og indflydelse i policy-netværket har været betydningsfuldt både i forhold til udformning af kommissoriet for Zeuthen-udvalget og i forhold til det radikale lederskab af Socialkommissionen. For et lille parti har det været afgørende at kunne påvirke de store linjer i diskurssætningen på denne måde.

SOCIALISTISK FOLKEPARTI

Socialistisk Folkeparti (SF) er et midtsøgende venstrefløjsparti, der ser det som sin store opgave at få Socialdemokratiet til at samarbejde med venstre side af folketingsalen i stedet for at indgå forlig med højrefløjen. Under den borgerlige regering i 1980'erne var SF's indflydelse stærkt begrænset, selv om det dog medvirkede til at markere en række alternative flertal på miljøområdet, forsvarsområdet, kulturområdet mv. Senere fungerer SF som parlamentarisk grundlag for de socialdemokratiske regeringer i 1990'erne. SF er dog heller ikke i denne periode centralt placeret i policy-netværket, men har i kraft af sin positive, men kritiske holdning haft marginal position.

SF taler dog allerede i 1991 for „at passive dagpenge gøres aktive“ (Socialistisk Folkeparti, 1991). For SF betyder dette først og fremmest, at

dagpengene skal bruges til at udvide antallet af offentlige job samt skabelsen af nye job på samfundsgavn timer områder. SF støtter med andre ord Aukens ide om opbygning af en tredje sektor. SF stemmer imod ungdomsydelsen og er i udgangspunktet skeptisk over for aktiveringstankgangen. Partiet går dog efter publiceringen af Zeuthen-udvalget og Socialkommissionens rapporter aktivt ind i forhandlingerne for at hindre indførelsen af en lav ungeløn og sikre et ordentligt indhold af ordinær uddannelse og reelt arbejde i aktiveringstilbuddene. Sideløbende hermed arbejder SF for etablering af offentlig produktion og omfordeling af det eksisterende arbejde (Socialistisk Folkeparti, 1992a). Der er således tale om en meget pragmatisk og flertydig holdning, hvor flere beskæftigelsespolitiske spor eksisterer side om side.

Zeuthen-udvalgets retorik finder vej til SF's beskæftigelsesplan fra 1992, hvor der tales om behovet for tidlige, fleksible og opkvalificerende aktiveringstilbud baseret på individuelle handlingsplaner (Socialistisk Folkeparti, 1992b). SF stemmer dog alligevel imod arbejdsmarkedsreformen i 1993, og SF's faglige folk kræver i den forbindelse, at genoptjeningsretten bevares, og at der genindføres en tidsubegrænset dagpengeperiode (Socialistisk Folkeparti, 1994a). SF er positiv over for aktiveringen af de forsikrede ledige, men mener, at den i alt for høj grad bygger på tvang og kontrol (Socialistisk Folkeparti, 1994b). Man skal i stedet for arbejde for at styrke kvaliteten i aktiveringstilbuddene. SF stemmer derfor imod 1998-reformen, fordi 4 ugers- og 75 pct.-reglen sænker kvaliteten i aktiveringen ved at sende de ledige ud i perspektivløse lær-at-stå-op-om-morgenen-kurser (Socialistisk Folkeparti, 1999).

SF arbejder for, at de ledige kontanthjælpsmodtagere skal have samme muligheder og pligter som andre arbejdsløse (Socialistisk Folkeparti, 1994b). Ifølge socialminister Karen Jespersen „står SF ret hurtigt af forhandlingerne om aktivloven i 1998. De ville have, det skulle være frivilligt, om man ville aktiveres“. SF's egen forklaring er, at der i lovudkastet lægges for meget vægt på pligtsiden, og at der er for få rettigheder til eksempelvis at organisere sig, forhandle løn mv. Desuden var det en lidt for etbenet konstruktion, hvor aktivering blev set som den rigtige medicin til alle. Med den rigtige balance mellem pligter og rettigheder og med en mere differentieret indsats over for de ledige kontanthjælpsmodtagere kunne SF måske godt have stemt for aktivloven. SF ender faktisk med at acceptere ret og pligt-konceptet, på betingelse af at arbejdsgiverne forpligtes på samme måde gennem mere kontante ordninger (Socialistisk Folkeparti, 1999).

På trods af sine kritiske indvendinger er SF alt i alt positivt indstillet over for aktiveringskonceptet, og her adskiller SF sig helt klart fra Enhedslisten. Et folketingsmedlem fra SF forklarer forskellen således: „Enhedslisten afviste aktivering som tvangsaktivering og afviste dermed hele tanken om, at man skulle yde for at nyde. Vores afvisning var ikke en principiel afvisning af, at man skal yde noget for at få noget. Vi går ikke ind for borgerløn. Det vi afviste, var de betingelser, der var knyttet dertil. Vi mener også, at aktiveringen skal gøres mere individuel, og der skal være flere tilbud til de svage“.

På trods af sin indledende skepsis ender SF med et betinget ja til aktivering. Den faglige fløj i partiet trak i begyndelse i retning af et nej til aktivering, men flere anfører vælgernes positive holdning til aktivering som en forklaring på den mere imødekommende holdning, der senere hen udvikler sig i partiet.

ANDRE DANSKE AKTØRER

Aktiveringsreformerne er ikke udelukkende blevet til i trekantsdramaet mellem ministerier, interesseorganisationer og politiske partier. Andre stemmer blander sig i debatten. Det drejer sig først og fremmest om eksperter og tænketanke i form af Det Økonomiske Råd, Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, diverse forskningscentre, Mandag Morgen samt forskellige ministerielle rådgivningscentre. Eksperterne har en lidt speciel status, fordi de ikke umiddelbart forsøger at fremme bestemte interesser. Det traditionelle billede er, at eksperter og forskerne er uafhængige og kun baserer deres udtalelser på deres faglige indsigt. Selv om alle ved, at forskerne i kraft af deres egne politiske holdninger, deres organisatoriske tilhørsforhold og deres mere eller mindre ensidige teoretiske og empiriske tilgange til stoffet ofte er forudindtagede i forhold til, hvad de ser og anbefaler, så giver det traditionelle billede af forskerne dem en autoritativ position i debatten. Eksperternes status underbygges af deres lange uddannelser og evne til at formulere sig. Når det alligevel ikke er forskerne, der dominerer debatten, skyldes det dels, at der ofte er uenighed blandt eksperterne, dels at de politiske aktører forholder sig meget instrumentelt til den producerede ekspertviden: Kan den bruges, eller kan den ikke bruges? Begge dele fremgår tydeligt af en udtalelse fra en centralt placeret embedsmand i Arbejdsministeriet, der om eksperternes indflydelse siger: „Så længe der hos dem, som producerer viden, er stor uenighed om, hvad der er sandt, så kan du altid hente støtte til de synspunkter, du har ud fra nogle holdningsmæssige begrundelser. Men på

det tidspunkt, hvor forskningsverdenen begynder at danne en konsensus om en bestemt måde at se tingene, forsvinder det modgående synspunkt i debatten“. Der, hvor eksperter og forskere har mulighed for at få indflydelse, er altså i de situationer, hvor de er enige, og hvor de politiske aktører har svært ved at finde en forsker med et andet synspunkt end flertallets.

Ekspertter har haft indflydelse på diskurssætningen hele vejen igennem. Ekspertter sad med ved bordet i Zeuthen-udvalget, hvor de stod sammen om anbefalingen af den individuelle og behovsorienterede aktiveringsmodel og faktisk havde en ret stor indflydelse på resultatet. En lang række arbejdsmarkeds- og socialpolitiske eksperter har desuden løbende bidraget med større og mindre rapporter med analyser og anbefalinger, og de har frem for alt ofte udtalt sig i medierne om, hvad de mente, politikerne skulle gøre og ikke gøre. Undersøgelser viser, at mediernes brug af eksperter er mangedoblet fra 1960'erne og frem til i dag (Albæk, Christiansen & Togeby, 2002). Medierne fungerer imidlertid ikke som neutrale mikrofonholdere for eksperternes saglige oplysning af befolkning og beslutningstagere. Massemedierne spiller i kraft af deres filtrering, vinkling og iscenesættelse af aktiveringsdebatten også en selvstændig rolle. Vi skal senere vende tilbage til mediernes dækning af aktiveringsdebatten. Først skal vi se nærmere på bidraget fra forskellige ekspertgrupper.

DET ØKONOMISKE RÅD

Det Økonomiske Råd (DØR) har siden 1962 fulgt den økonomiske udvikling i Danmark og bidraget til samordningen af forskellige økonomiske politikker i forhold til de overordnede målsætninger om vækst og makroøkonomisk balance. DØR er et bredt sammensat råd af erhvervs- og arbejdsmarkedspolitiske organisationer. Det ledes af et formandskab bestående af tre nationaløkonomer. Formanden udpeges af økonomiministeren. Rådets sekretariat bistår formandskabet med udarbejdelse af undersøgelser, analyser og redegørelser, der danner baggrund for de halvårlige såkaldte vismandsrapporter.

Netop disse vismandsrapporter har haft stor betydning for dagsordensætningen og problemidentifikationen. En af DA's topfigurer hævder, at „vismandsrapporten fra foråret 1988 var der, hvor man for alvor begyndte at tale om strukturel ledighed og begyndte at snakke om insider- og outsider-teori; A- og B-hold“. Det var her, spillet om den strukturelt orienterede arbejdsmarkedspolitik blev sat i gang.

I 1988-rapporten slås det indledningsvis fast, at globalisering og konvergenskriterier sætter grænser for den økonomiske politiks bidrag til at løse balanceproblemerne i dansk økonomi. Man må derfor se nærmere på arbejdsmarkedets funktionsmåde, som vurderes at udgøre en selvstændig barriere for en varig beskæftigelsesfremgang. Det grundliggende problem er ifølge vismandsrapporten, at det store flertal af „insiderne“ på arbejdsmarkedet ikke har noget incitament til at udvise løntilbageholdenhed, mens mindretallet af „outsidere“ betaler prisen for de opskruede lønninger ved at bære en uforholdsmæssig stor del af arbejdsløsheden (DØR, 1988: 60). Samtidig begrænser det høje dagpengeniveau outsidersnes incitament til at søge de job i den lave ende af lønskalaen, der modsvarer deres lave uddannelsesniveau. Løsningen på disse incitamentsproblemer er at få insiderne til i større omfang at bære omkostningerne ved stigende arbejdsløshed (1988: 62-65) og at sænke dagpengeniveauet for outsidersne, hvilket dog erkendes at være fordelingsmæssigt kontroversielt (1988: 62). Det erkendes dog, at der principielt er to veje at gå for at mindske svælget mellem kvalifikations- og lønniveauet. Den ene vej går gennem øget lønspredning i nedadgående retning, og den anden vej går gennem uddannelse af både de unge og de lidt ældre. Så selv om der samtidig ligger en klar anbefaling fra DØR's side, så er der altså mulighed for at hente støtte til forskellige politiske linjer i vismandsrapporten.

Der henvises flittigt til 1988-rapporten i de efterfølgende rapporter. Rapporten fra foråret 1990 understreger, at en beskæftigelsesfremgang kun kan ske på baggrund af en konkurrenceevneforbedring (DØR, 1990). Sidstnævnte kan opnås enten gennem en forhandlet reallønsnedgang kompenseret af skattelettelser eller gennem en øget fleksibilitet på arbejdsmarkedet, der vil medvirke til at begrænse lønstigningerne. Fleksibiliteten på arbejdsmarkedet kan som påpeget i 1988-rapporten øges gennem øget partsfinansiering af dagpengeudgifterne og lavere kompensationsgrad. Det nævnes også som et problem, at lønspredningen er mindre end spredningen i uddannelse og kvalifikationer. Dette problem foreslås dog løst gennem en øget uddannelsesindsats over for de ufaglærte frem for gennem en øget lønspredning (DØR, 1990: 85-86). Der er altså her en vis åbning over for en *human capital*-tilgang, der understreges af påpegningen af de fordelingsmæssige konsekvenser af en ydelses- og lønreducerende *work first*-tilgang.

DØR-rapporten fra efteråret 1991 holder ligesom de foregående begge døre åbne. Beregninger viser, at der ikke er voldsomt store forskelle i livsindkomsten for de beskæftigede, men at beskæftigelsesmulighederne til gengæld er ulige fordelt. Ca. fem pct. af befolkningen tilhører således B-

holdet med ringe arbejdsmarkedstilknytning. Ud fra en fordelingspolitisk lighedsbetragtning er det således vigtigt at skabe en mere ligelig fordeling af beskæftigelsesmulighederne. Midlerne er lavere dagpengesatser og større partsfinansiering samt indførelse af en særlig lav indslusningsløn. En aktiv arbejdsmarkeds- og uddannelsesindsats vil dog også kunne forbedre chancerne for at komme på A-holdet (DØR, 1991: 136-139).

I vismandsrapporten fra foråret 1992 understreges det, at en lempelse af finanspolitikken bør kombineres med arbejdsmarkedspolitiske tiltag, der begrænser lønstigningerne. Tankerne om en øget vægt på aktivering af ledige på et tredje arbejdsmarked for samfundsnyttig produktion afvises imidlertid kategorisk, fordi det antagelig vil føre til en begrænsning af udbuddet af ledig arbejdskraft og dermed til en begrænsning af det negative tryk på reallønnen (DØR, 1992: 80-81).

Omdrejningspunktet for nye reformer er strukturproblemerne på arbejdsmarkedet, men strukturproblemerne skyldes ikke et generelt *mismatch* mellem udbuddet af ledig arbejdskraft og efterspørgslen efter specifikke kompetencer (1992: 120-121). Antallet af ubesatte stillinger falder som forventet ved stigende ledighed. Til gengæld synes lønstigningerne i 1986-87 ikke at være påvirket af ledighedsgraden inden for forskellige uddannelses- og erhvervsgrupper. Alle grupper får en gennemsnitlig lønfremgang på 10 pct. uden hensyn til ledighedsniveauet. Ledigheden er altså ikke nogen garant for lønafdæmpning. Insiderne på arbejdsmarkedet får mere i lønningsposen, upåagtet hvor mange outsiders der er (1992: 131-132). Konklusionen er, at der derfor er „grund til igen at påpege behovet for økonomisk-politisk tiltag, der for så vidt muligt, uden at reducere mobiliteten, øger lønfleksibiliteten på arbejdsmarkedet“ (1992: 143). Pendulet er nu svunget tilbage og peger nu i højere grad igen på løn- og ydelsesreduktioner frem for opkvalificerende aktivering. I de senere rapporter fra tiden efter arbejdsmarkedsreformen omtales aktiveringspolitikken dog mere positivt. Rapporten fra år 2000 ser tilbage og konstaterer, at den aktive arbejdsmarkedspolitik har bidraget til opkvalificering og skærpet rådighedskontrol (DØR, 2000).

Kombinationen af faglig integritet og korporativ repræsentation er med til at give DØR en central position i debatten. DØR domineres dog af en bestemt gruppe Århus-økonomer, der ofte beskyldes for at have en nyliberalistisk bias. Men analysen viser, at selv om der er en klar nyliberal tendens i rådets anbefalinger, så er der også en vis åbenhed over for forskellige veje til øget arbejdsmarkedsfleksibilitet. Det er dog en åbenhed, som i de senere år synes at være blevet noget mindre. Men DØR har under alle

omstændigheder bidraget afgørende til at få kridtet banen op og sige: „Her er problemet; det består i, at der er en høj strukturløshed, og I kan vælge at gøre sådan eller sådan“.

ARBEJDERBEVÆGELSENS ERHVERVSRÅD

Som et fagligt modspil til DØR og arbejdsgivernes analyseafdelinger har fagbevægelsen oprettet Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (AE). AE er en tænketank, hvis opgave er at forsyne LO og Socialdemokratiet med analyser af økonomiske udviklingsperspektiver. De ansatte forskere og sekretærer har status af embedsmænd, og der er ikke udpeget nogen politisk formand, der kan gå i pressen med vurderinger af diverse politiske tiltag. Gennem repræsentation i forretningsudvalget er der en tæt forbindelse til LO og Socialdemokratiet, men der lægges – ifølge AE selv – ikke politiske bånd på analyser og konklusioner. Dertil er LO og Socialdemokratiet en alt for heterogen størrelse.

AE har imidlertid ikke spillet nogen stor rolle i forhold til aktiveringslovgivningen. AE beskæftiger sig ikke særlig meget med arbejdsmarkedspolitik, som anses for et anliggende for hovedorganisationerne og deres interne analyseafdelinger. Fokus ligger mere på makroøkonomiske konjunkturanalyser, og i det omfang at der laves strukturpolitiske analyser, er det hovedsagelig på det erhvervspolitiske område. Der laves dog vurderinger af arbejdskraftforsyningen og af arbejdsmarkedets funktionsmåde. AE har således i sine analyser påpeget behovet for uddannelse af de ufaglærte og behovet for at fastholde de høje kompensationsgrader, der er prisen for den høje fleksibilitet på det danske arbejdsmarked. Disse analyser støtter i høj grad uddannelses- og investeringslinjen i aktiveringspolitikken. I medierne har økonomer fra AE kritiseret forslag om beskæftigelsesfradrag til de lavtlønnede og generelt afvist, at større lønspredning hjælper flere lavtuddannede i arbejde.

SOCIALFORSKNINGSINSTITUTTET

Socialforskningsinstituttet (SFI) er et uafhængigt sektorforskningsinstitut, der bedriver samfundsrelevant og anvendelsesorienteret forskning og udredning. SFI har sin egen grundbevilling på finansloven, men en stor del af udredningsarbejdet finansieres af bevillinger fra Socialministeriet, som SFI har en tæt kontakt til. SFI fremkommer ikke med nogen deciderede policy-anbefalinger, men har en væsentlig indflydelse gennem sine analyser, der måske

nok mangler en dybere teoretisk fundering, men til gengæld fremstår som et godt og sobert beslutningsgrundlag, der sjældent drages i tvivl af de politiske aktører.

En af SFI's styrker er, at man har beskæftiget sig med brugen af aktive foranstaltninger i social- og arbejdsmarkedspolitikken helt tilbage fra slutningen af 1980'erne (Thaulow, 1989; Mærkedahl, Rosdahl & Thaulow, 1992; Bengtson, 1993). Der er således et element af kollektiv hukommelse i SFI-systemet. Forskningen på området tager et opsving i årene efter arbejdsmarkedsreformen i 1993 (Brogaard & Weise, 1997; Langager, 1997; Weise & Brogaard, 1997; Larsen & Langager, 1998). Derefter stilner den lidt af, især i forhold til aktivering af dagpengemodtagerne. Fokus er i højere grad over mod virksomhedernes sociale ansvar og det rummelige arbejdsmarked (Holt, 1998; Hohnen, 2000; Høgelund & Kruhøffer, 2000).

Udredningsarbejdet på det social- og arbejdsmarkedspolitiske område er i høj grad problem- og reformdrevet. De problemdrevne udredninger søger at afdække omfanget og karakteren af forskellige sociale problemer og opsamle erfaringer med lokale forsøg på at løse dem. De reformdrevne udredninger evaluerer de nye aktiveringstiltags omfang samt deres effekt i form af personligt udbytte, ændret søgeadfærd og øget beskæftigelse. Udredningsarbejdet har resulteret i en systematisk belysning af gode og dårlige erfaringer med lokale forsøg og i en overvejende positiv vurdering af de nye lovinitiativer (se Ploug & Søndergaard, 1999). Sektorforskningen på dette område har med andre ord en positiv feedback-effekt på lovgivningsarbejdet.

CENTER FOR LABOUR-MARKET STUDIES

Center for Labour-market Studies (CLS) blev etableret i 1993 med støtte fra Danmarks Grundforskningsfond. Centret samler en række århusianske arbejdsmarkedsokonomer omkring et forskningsprogram, der fokuserer på de lediges incitamenter til at tage arbejde i forhold til størrelsen af ydelser, lønninger og skatter. Økonomerne på CLS var inspireret af en række to-neangivende forskere fra OECD, England og Amerika, og deres forskning medvirkede til teoretisk og empirisk at underbygge påstanden om en voksende strukturel ledighed. Deres publikationer var hovedsagelig rettet mod forskningsverdenen, men flere af forskerne på CLS arbejdede sammen med Rockwoolfondens forskningsenhed, der var meget orienteret mod medierne og de politiske beslutningstagere (se Smith, 1998; Mogensen, 1995; 1998).

To af de tidlige og indflydelsesrige artikler om strukturledighed er skrevet

af Nina Smith (1993) og Niels Westergaard-Nielsen (1993) og publiceret i *Nationaløkonomisk Tidsskrift*. Nina Smith opsummerer her forskellige forklaringer på strukturledighed, der viser sig ved forekomst af flaskehalsproblemer og inflationspres ved et højt ledighedsniveau. Strukturarbejdsløshed skyldes, at forskellige mekanismer på arbejdsmarkedet fastsætter en løn, der ikke får arbejdsmarkedet til at *clear*. De høje stive lønninger, der holder de lavtuddannede ude af arbejdsmarkedet, skyldes enten, at fagforeningerne tager mest hensyn til sine beskæftigede medlemmer, at virksomhederne driver lønnen i vejret for at sikre sig gode og effektive medarbejdere, eller at insiderne på arbejdsmarkedet bestemmer lønniveauet. Det høje kompensationsniveau til outsiderne indsnævrer lønspredningen i forhold til kvalifikationsspredningen, hvilket skaber et misforhold mellem lønnens størrelse og de lavtuddannedes kvalifikationer. Endelig forstærkes outsiders problemer med at komme ind på arbejdsmarkedet af den tiltagende dequalificering og et gradvist tab af motivation og selvtillid (hysteresis). Løsningen på strukturproblemerne er strukturpolitiske reformer, der øger lønfleksibiliteten og opkvalificerer de svageste ledige.

Niels Westergaard-Nielsen (1993) er enig i diagnosticeringen af strukturledighedsproblemet, men mener, at det vil være vanskeligt at øge lønkonkurrencen, idet politik på dette område vil blive set som et uvelkomment indgreb i overenskomsterne. Alternativet er at uddanne og omskole arbejdskraften og udluse de ledige på arbejdsmarkedet ved hjælp af offentlige løntilskud. En finansieringsreform på dagpengeområdet vil dog bidrage til at indregne arbejdsløsheden som en reel omkostning ved lønforhandlingerne.

De to artikler, der meget godt tegner forskningen på CLS, fungerer som faglige og diskursive relæer, der introducerer og omsætter internationale debatter og teorier om strukturledighed til den danske kontekst. Som vi senere skal se, genfindes mange af de her nævnte forklaringer på strukturledighed i de politiske aktørers argumenter.

CENTER FOR ARBEJDSMARKEDSFORSKNING

Center for Arbejdsmarkedsforskning i Aalborg (CARMA) blev etableret i 1989 og fik i 1999 status af nationalt center for arbejdsmarkedsforskning. CARMA-folkene har generelt været kritiske, dels over for CLS og Rockwoolfondens reduktion af strukturproblemerne til incitamentsproblemer, dels over for de politiske anbefalinger, der følger af den

økonomiske incitamentsmodel, som slet ikke harmonerer med den danske velfærdsstatslige tradition og tankegang. CARMA's fokus har i højere grad ligget, dels på den behovsorienterede aktivering som middel til opkvalificering af de ledige, dels på den regionale netværksstyring af den aktive arbejdsmarkedspolitik. Det er i hvert fald de elementer, der trækkes frem i CARMA's vurdering af Zeuthen-rapporten (Jørgensen & Lassen, 1992). På trods af kritikken af det mangelfulde analysegrundlag og fraværet af en overordnet arbejdsmarkedspolitisk strategi vurderes den decentrale aktiveringsmodel som et godt alternativ til både den gammelkendte „røren-rundt-i-gryden“ og indretningen af et tredje, usselt og uegentligt arbejdsmarked (Jørgensen, 1992: 54).

CARMA går på denne baggrund aktivt ind i reformprocessen, i og med at de står for evalueringen af Ribe-regionens forsøg med regional netværksstyring af behovsorienteret aktivering, som skulle afprøve de bærende principper i Zeuthen-udvalgets anbefalinger med henblik på udformningen af en kommende arbejdsmarkedsreform. Den nye socialdemokratiske regering valgte imidlertid at presse på med gennemførelsen af arbejdsmarkedsreformen kort efter igangsættelsen af Ribe-forsøget. Evalueringsrapporten (Jørgensen, Larsen & Lassen, 1994), som afdækker en række af omstillingsproblemerne og opstiller en række succeskriterier for, at indsatsen skal lykkes, fik derfor ikke nogen politisk betydning i forhold til udformningen af arbejdsmarkedsreformen. CARMA blev dog senere taget med på råd i forbindelse med udfærdigelsen af cirkulærer og vejledninger i forbindelse med implementeringen af arbejdsmarkedsreformen og fik således alligevel indflydelse på udformningen af reformen.

Evalueringen af Ribe-forsøget gav imidlertid senere anledning til kritik af implementeringen af den i arbejdsmarkedsreformen indeholdte styringsreform. Ribe-forsøget demonstrerede vigtigheden af etableringen og udnyttelsen af frihedsgraderne i den regionale styring (Jørgensen, Larsen & Lassen, 1994: 202). I lyset af denne konklusion finder CARMA-forskerne den tiltagende centrale styring i form af det ministerielle hyrdebrev og den stramme mål- og rammestyring problematisk. Kritikken af begrænsningen af de regionale netværksorganers frihedsgrader fremføres i de følgende år både over for ministeriet og i medierne (Jørgensen, Larsen & Lassen, 1999).

CARMA bidrog i midten af 1990'erne med en evaluering af styringen af den lokale indsats i de Regionale Arbejdsmarkedsråd. Den regionale netværksstyring vurderes som relativ succesfuld, idet aktører og institutioner får brugt ressourcer og kompetencer mere koordineret og træfsikkert end

tidligere (Larsen m.fl., 1996a). Desuden er samarbejdet mellem aktørerne i de regionale implementeringsnetværk blevet styrket og er ifølge aktørerne selv blevet rimeligt velfungerende (Larsen m.fl., 1996b).

CARMA har generelt forsøgt at etablere en forskningsmæssig modvægt til CLS' fokusering på incitamentsproblemerne hos de ledige, men fokuseringen på styringssiden og styringsproblemerne har generelt gjort, at CARMA's forskningsbaserede støtte til den behovsorienterede *human capital*-tilgang er trådt noget i baggrunden. CARMA stod dog for evalueringen af forsøget med tidlig behovsorienteret aktivering i Århus-regionen og kritiserede i den forbindelse Arbejdsministeriets gentagne forsøg på at lægge hindringer i vejen for forsøget samt den politisk farvede evaluering af forsøget (Jørgensen m.fl., 2002).

MANDAG MORGEN - STRATEGISK FORUM

Mandag Morgen er en uafhængig, privat tænketank, der gennem sit ugemagasin og en stribe strategiske rapporter jævnligt har deltaget i debatten om velfærdsstatens fornyelse.

Mandag Morgen udgav i midten af 1990'erne to socialpolitiske rapporter: en, der handlede om virksomhedernes sociale ansvar (Mandag Morgen, 1994), og en, der handlede om indgåelse af sociale partnerskaber (Mandag Morgen, 1995a). Begge blev udarbejdet i samarbejde med Socialministeriet. Der kom også en tredje rapport med titlen *Fra Forsørgerkultur til udviklingskultur* (Mandag Morgen, 1995b), som var et resultat af arbejdet i den såkaldte Alternative Velfærdskommission, der var nedsat af Mandag Morgen. Her finder man en indgående beskrivelse af det ydre og indre pres på den danske velfærdsmodel. Det ydre pres består af den tiltagende globalisering og spredningen af nye teknologier. Det indre pres består af stigende sociale udgifter og fremkomsten af en passiviserende forsørgelseskultur, der gør det acceptabelt ikke at arbejde. Svaret på udfordringerne er udviklingen af en ny udviklingskultur, der mobiliserer de menneskelige ressourcer på alle niveauer. Udviklingskulturen skal fremmes af en række forskellige reformtiltag: 1) Skatte- og overførselsindkomssystemet skal ændres, så det i højere grad kan betale sig at arbejde (indførelse af et særligt jobfradrag) og i mindre grad betale sig at modtage passive ydelser (egen opsparing til sådanne via såkaldt medborgerkonto); 2) uddannelsessystemet skal forbedres og internationaliseres; og 3) virksomhedernes sociale engagement skal udvides og samspillet mellem den private og offentlige sektor styrkes. Lovgivning er

ikke nok. Der skal en holdningsændring til, og her slår den traditionelle statslige styring ikke til: „Ansvar for opbygningen af udviklingskulturen skal varetages af de instanser, der i hverdagen har størst indflydelse på både udvikling og anvendelse af humankapitalen, nemlig familien, skolerne og virksomhederne. De skal inden for rammerne af et nyt partnerskab udvikle den nye velfærdsmodel“ (Mandag Morgen, 1995b: 7).

Mandag Morgen udgiver i 1998 en rapport fra det nyoprettede Kompetenceråd (Mandag Morgen, 1999). Rapporten gør kompetenceudvikling til omdrejningspunktet i et fremadrettet forsøg på at øge Danmarks konkurrence- og sammenholdskraft. Der udvikles og opstilles i den forbindelse et nationalt kompetenceregnskab, der gør det muligt at holde øje med udviklingen.

Rapporterne fra Mandag Morgen er generelt præget af ønsket om at være visionær. Velfærdsstaten skal udvikles og fornys. Ambitionen om at gøre Danmark til et foregangsland falder helt i tråd med den socialdemokratiske regerings forsøg på at benchmarke den danske velfærdsstats formåen. Mandag Morgen henvender sig til beslutningstagere i den private og offentlige sektor, og mange vil måske nok mene, at der er lidt for meget „varm luft“ i rapporterne. På den anden side er Mandag Morgen med til at sætte og fastholde dagsordenen omkring virksomhedernes sociale ansvar og nødvendigheden af en kompetencefokuseret partnerskabsstrategi. Som vi skal se, vandt argumenterne om forsørgerkultur ikke megen genklang hos de centrale beslutningstagere.

MINISTERIELLE RÅDGIVNINGSCENTRE

På det socialministerielle område er der i forbindelse med kampagnen for det rummelige arbejdsmarked etableret en række rådgivningscentre. Rådgivningscentrene har karakter af kampagneorganisationer og optræder derfor som politiske aktører i debatten om aktivering og rummelighed.

Formidlingscenter Århus blev etableret i 1992 som et af syv regionale formidlingscentre under Socialministeriet. Formidlingscentret skulle udvikle den faglige viden om arbejdsmarkedets rummelighed og opbygge forskellige videnskompetencer. Udviklingscenter for Beskæftigelse på Særlige Vilkår blev oprettet i 1996 med henblik på at styrke formidlingen af konkrete erfaringer med forsøg på at gøre arbejdsmarkedet mere rummeligt. Formidlingscentret overtog Udviklingscentrets opgaver og medarbejdere, da de to centre i 2001 blev sammenlagt til Center for Aktiv Beskæftigelsesindsats. De

har begge fungeret som en slags kampagneorganisationer, hvis indsats i høj grad har været rettet mod kommuner og regionale arbejdsmarkedsråd.

Det Nationale Netværk af Virksomhedsledere (NNV) blev oprettet i 1996 i forbindelse med kampagnen for virksomhedernes sociale ansvar. Det består af 16 af Socialministeriet udpegede virksomhedsledere, der alle har markeret sig positivt i debatten. Netværket rådgiver ministeriet om, hvordan virksomhedernes sociale ansvar kan kvalificeres og udvides blandt andet gennem fjernelse af lovgivningsmæssige og administrative barrierer, men forsøger også at engagere virksomhederne gennem formidling af gode erfaringer med eksempelvis servicemedarbejdere og sideproduktion. At dømme efter NNV's publikationer sker formidlingen ud fra devisen: „Erhvervsleder fortæller om et positivt udbytte af social ansvarlighed“ og „De store kendte firmaer gør det også“. Den gennemgående ide er at forsøge at nedbryde forestillingen om en modsætning mellem rentabilitet og socialt ansvar og skabe en forestillingsmæssig sammenkobling af socialt ansvar med succes for virksomheden. Generelt betoner publikationerne frivilligheden og egendriften i det sociale ansvar samt den konkurrencemæssige gevinst både i forhold til egne medarbejdere og i forhold til det omgivende samfund. Det er med andre ord *stakeholder*-tankegangen, der her fremmanes.

The Copenhagen Centre (TCC) blev etableret i 1998 på regeringens foranledning og som led i opfølgningen på FN's Sociale Topmøde i 1995 og konferencen om „New Partnership for Social Cohesion“, der begge blev afholdt i København. Formålet er at igangsætte forskning om privat-offentlige partnerskaber og dokumentere god praksis på området. Sigtet er at etablere et forum for international dialog om brugen af sociale partnerskaber i kampen mod marginalisering og social eksklusion. TCC ledes af en dansk direktion, der rådfører sig med et internationalt Advisory Board. Der er overlap på lederposten med NNV, hvis indsats indholdsmæssigt suppleres af TCC's fokusering på koblingen og samarbejdet mellem virksomheder og myndigheder.

MASSEMEDIERNE

Massemedierne betegnes ofte i kraft af deres evne til at påvirke den politiske dagsorden og offentlige meningsdannelse som en fjerde statsmagt. I et demokratisk perspektiv fremhæves mediernes rolle for skabelsen af et offentligt rum for kritisk debat som noget meget værdifuldt. Men som en folketingspolitiker forklarer, så kan mediernes hurtige og hårdtslående

kritik også være et demokratisk problem: „Den dagsaktuelle debat i medi-erne betyder utrolig meget i forhold til lovgivningsarbejdet, og mediernes kritik er med til at speede processen meget op, hvilket jo kan opfattes som demokratiets definitive sejr. Men det kan nogle gange godt gå ud over den solide overvejelse og den gennemtænkte afvejning, som også er en del af demokratiet“. Det er med andre ord fint nok med en kritisk granskning af lovgivningsarbejdet, men et problem, hvis muligheden for grundige overvejelser og afvejninger forsvinder, fordi alle forslag skydes ned, så snart de kommer frem. Det er tempoet i den medieskabte offentlighed, der er problemet – ikke det, at der rejses kritik. Demokrati bygger på normer om responsivitet, men også på normer om grundig deliberation, og et højt tempo, hvor dagsordenen hele tiden skifter, kan hindre en sådan.

Det er svært at bedømme tempoet i mediedebatten, så vi må her nøjes med en vurdering af mediedækningen samt formen og indholdet i denne. Der har været en ganske omfattende mediedækning af social- og arbejds-markedsreformerne op gennem 1980'erne og 1990'erne. Aktiveringsre-formerne synes at have haft en central placering i dagbladene. I en lang række nyhedsartikler, reportager, ledere, kronikker og læserbreve diskuteres reformernes form og indhold. Tonen er meget kritisk, hvilket vel skyldes, at mediernes selvforståelse tilsiger dem at være kritiske, samt at der er mere salg i en problematiserende artikel end en positiv artikel. Kritikken, der naturligvis varierer med avisernes politiske orientering, fremføres dog for-holdsvis sobert. Artiklerne må generelt karakteriseres som værende rimelig ræsonnerede: fakta, forslag og overvejelser om de mulige konsekvenser for klienter, virksomheder og den økonomiske udvikling fremlægges, forkla-res og vurderes – om end ikke altid ud fra en dybere viden om området. Artiklerne er for manges vedkommende lange og grundige, og der er ofte en reel dialog i dagspressen, hvor deltagerne i den offentlige debat svarer på hinandens indlæg og udtalelser.

Det er interessant at se, hvem der kommer til orde i medierne. Her synes der at være forskel på, hvem der deltager i debatten om henholdsvis de so-cialpolitiske og arbejdsmarkedspolitiske tiltag. Hvor politikere og almindelige borgere blander sig i begge debatter, så er socialarbejdere og ledige specielt aktive i den socialpolitiske debat, mens organisationsfolk og eksperter er sær-ligt fremtrædende i debatten om arbejdsmarkedspolitikken. Der synes også at være en forskel på argumenternes karakter på de to områder. På det socialpo-litiske område bruges der argumenter og vendinger, der appellerer til vores følelser. Typisk handler disse om at, „det er synd for nogen“. På det arbejds-

markedspolitiske område er der tilsvarende en tendens til, at argumenter og formuleringer appellerer til vores fornuft. Typisk handler det her om, hvorvidt forslagene vil virke eller ikke virke efter hensigten. Endelig er der forskel på kritikens karakter. På det socialpolitiske område bliver det næsten en hel journalistisk genre at komme med rædselsberetninger om meningsløs aktivering, hvorimod kritikken på det arbejdsmarkedspolitiske felt præges af økonomer, der igen og igen erklærer, at den opkvalificerende aktivering ikke virker, og at det, der skal til, er en reduktion af lønninger og ydelser.

Medierne lever således op til deres rolle som sobre formidlere af kritik, og selv om der er forskelle på, hvem der kommer til orde på de forskellige områder, så synes der ikke at være relevante og berørte grupper, som slet ikke kommer til orde. Om ikke andet skal journalisterne nok grave folk med en kritisk historie frem. Der mangler dog en bedre balance mellem ris og ros. Den gode, konstruktive historie om de mange, der har gode erfaringer med aktivering, og som ender med at vende tilbage til arbejdsmarkedet, har ringe vilkår i pressen.

UDENLANDSKE AKTØRER

Der har også været udenlandske stemmer i den danske aktiveringsdebat, både i form af internationale organisationer som EU og OECD, der undertiden fremkommer med direkte politiske anbefalinger til Danmark, og i form af en række udenlandske erfaringer med aktivering, som de politiske aktører trækker på og refererer til, men som i kraft af deres karakter af betydnings-skabende vandrehistorier på det nærmeste tager form af at være selvstændige stemmer i debatten.

DEN EUROPÆISKE UNION

Der har været endeløse diskussioner om, hvorvidt EU bedst beskrives som et mellemstatsligt samarbejde eller som en overnational institution. Men sagen er, at EU ikke entydigt kan beskrives som det ene eller det andet. EU skal snarere ses som en ny form for *multi-level governance*, hvor lokale, nationale, mellemstatslige og overstatslige niveauer væves sammen og interagerer med hinanden i produktionen af sektorspecifikke policies (Scharpf, 2001). Denne bekrivelse passer særdeles godt på det arbejdsmarkedspolitiske felt, der er omfattet af den åbne koordinationsmetode.

Den europæiske integrationsproces går både i bredden og i dybden, hvil-

ket blandt andet viser sig på det social- og arbejdsmarkedspolitiske område, hvor samarbejdet de seneste 20 år er blevet intensiveret. Amsterdamtraktaten fra 1997 indeholdt som noget nyt et beskæftigelseskapitel, der sikrede arbejdsmarkedspolitikken en central politisk placering. Beskæftigelsespolitikken opfattes som en tværgående politik, der skal integreres som et væsentligt hensyn på andre områder. Der er dog også et selvstændigt fokus på beskæftigelsespolitikken i kraft af Ministerrådets mulighed for at udvikle arbejdsmarkedspolitiske retningslinjer og fremkomme med særlige nationalt rettede anbefalinger.

Forløberen for fokuseringen på den aktive arbejdsmarkedspolitik er EU's tredje fattigdomsprogram, som var et forsøgs- og udviklingsprogram fra begyndelsen af 1990'erne, og som havde til formål at eksperimentere med nye metoder til bekæmpelse af social udstødning i Europa. Fattigdomsprogrammet blev finansieret af struktur- og socialfondsmidlerne, der også understøttede en række danske projekter, blandt andet det temmelig ambitiøse projekt Virksomheden Møn, som inspirerede den danske aktiveringsindsats på det sociale område.

Kommissionsformand Jacques Delors kastede sig personligt ind i debatten om bekæmpelse af social udstødning og talte på en konference i København i 1993 om nødvendigheden af at skabe en ny bevidsthed om integrationsbestræbelsens vigtighed hos alle aktører og institutioner i samfundet. Fattigdomsprogrammet udgjorde ifølge Delors en vigtig del af EU's sociale dimension, hvis funktion var at sørge for, at den vækst, som det indre marked ville generere, kom til at gavne hele den europæiske befolkning og ikke bare de bedst uddannede „insidere“ på arbejdsmarkedet.

Hvidbogen *Vækst, Konkurrenceevne, Beskæftigelse* fra 1993 forsøger at tackle de problemer, som den lave vækst og stigende arbejdsløshed skaber for de europæiske velfærdsstater (Kommissionen for de europæiske fællesskaber, 1993). Betingelserne for højere økonomisk vækst skal tilvejebringes gennem en stabil makroøkonomisk politik præget af øget konvergens, en styrkelse af den strukturelle konkurrenceevne omfattende en lang række materielle og immaterielle faktorer samt en forstærket indsats med hensyn til forskning og teknologisk udvikling. Vækststrategien handler om jobskabelse. Der lægges i den forbindelse nogle vigtige spor ud for den fremtidige beskæftigelsespolitik, i og med at det understreges, at arbejdsløsheden – som i høj grad defineres som en strukturel arbejdsløshed, der skyldes for store lønomkostninger til en for dårligt uddannet arbejdskraft – hverken kan nedbringes gennem nedsættelse af arbejdstiden eller gennem en reduktion af lønningerne. Arbejdstiden skal dog gøres mere fleksibel, og lønningerne

skal holdes i ro, men beskæftigelsesindsatsen handler først og fremmest om beskæftigelsesfremme, samt om at øge de menneskelige ressourcer gennem uddannelse og jobtræning, der særligt skal rettes mod de unge og de svage grupper på arbejdsmarkedet. Som opfølgning på hvidbogen vedtages på ministerrådsmødet i Essen i 1994 en beskæftigelsesdeklaration, der pålægger medlemsstaterne at udarbejde flerårige handlingsplaner (*Multi-annual Action Plans* – MAPs). Hermed introduceres et blødt styringsmiddel baseret på landenes egen formulering og gennemførelse af nationale beskæftigelsesstrategier i løbende dialog med EU-systemet, der i stedet for sanktioner benytter sig af en ny form for *namning and shaming*.

Hvidbogen *Europæisk social- og arbejdsmarkedspolitik* fra 1994 fortsætter, hvor den foregående hvidbog slap, idet den forsøger at formulere en samlet europæisk strategi på det social- og arbejdsmarkedspolitiske område (Kommissionen for de europæiske fællesskaber, 1994). Hovedprioriteten er fortsat jobskabelse gennem uddannelse og beskæftigelsesfremmende instanser. Men det slås fast, at social- og arbejdsmarkedspolitikken også omfatter en lang række andre emner såsom arbejdsmiljø, fri bevægelighed, kønsmæssig ligestilling, social sikring mv.

Kommissionsrapporten *Social Protection in Europe* fra 1995 anskuer beskæftigelsesproblemet med udgangspunkt i de sociale forsørgelsessystemer (Commission of the European Communities, 1995). Problemet med stigende offentlige socialudgifter i en tid med lav økonomisk vækst og stigende arbejdsløshed er en bombe under de europæiske velfærdsstater, og som et modtræk til denne udvikling fremhæves de aktive bestræbelser på at få folk i arbejde, sådan at de kan forsørge sig selv frem for at leve af passive ydelser (1995: 15). De aktive bestræbelser benævnes *workfare*, og den engelske *Job Seekers Allowance* og de danske orlovs- og jobrotationsordninger nævnes som eksempler på *workfare*. Høje forsørgelsesydelse nævnes som en demotiverende faktor i forhold til især de lavtuddannedes jobsøgning, men der er ingen anbefalinger om ydelsesnedsættelser, dels på grund af hensynet til de arbejdsløses levevilkår, dels fordi selv en beskeden indkomstfremgang for de lavtlønnede kan virke overordentlig motiverende (1995: 16–19).

På Luxemborg-topmødet i 1997 formuleres der nogle fælles målsætninger på det arbejdsmarkedspolitiske område. Beskæftigelsespolitikken skal udvikle de lediges beskæftigelsesparathed (*employability*) og lønmodtagernes igangsætterkultur samt fremme arbejdsmarkedets tilpasningsevne og lige muligheder. Der fastsættes også nogle overordnede *guidelines* for forøgelsen af de lediges beskæftigelsesparathed. Der er således pligt til at aktivere voksne ledige

inden for 12 måneder og unge ledige inden for seks måneder. Mindst 20 pct. af de ledige skal deltage i opkvalificerende foranstaltninger. Der er også en række retningslinjer for uddannelses-, it- og iværksætterpolitik. Retningslinjerne er ikke retsligt bindende. Der er snarere tale om en politisk forpligtelse for landene til at overholde retningslinjerne. Der udarbejdes i den forbindelse nogle nationale handlingsplaner (*National Action Plans* – NAPs), og landene skal en gang om året afrapportere deres indsats. NAP'erne er på Lissabon-topmødet i 2000 blev suppleret med de såkaldte NAPincl, der særligt fokuserer på inklusionen de svageste ledige på arbejdsmarkedet.

På baggrund af fattigdomsprogrammerne og den socialdemokratiske dominans i EU blev indholdet i EU's beskæftigelsespolitik præget af en *human capital*-tilgang til *workfare*, der ydermere var meget orienteret mod de svage grupper. På det mere overordnede EU-plan handlede det også meget om, at beskæftigelsespolitikken kunne hjælpe EU med at pleje sit blakkede rygte som noget fjernt, uvedkommende og ufolkeligt. Her var der en chance for, at EU kunne have en direkte betydning for befolkningernes velfærd og arbejdsliv.

EU har som politisk ide- og holdningsautoritet været i stand til at påvirke de fleste EU-lande til at føre en mere aktiv beskæftigelsespolitik. For Danmarks vedkommende er der dog tale om en gensidig påvirkning. I EU var det den danske arbejdsmarkedspolitiske linje med tidlig aktivering, der blev kanoniseret som rollemodel. Det var statsministeriet med Poul Nyrup i spidsen, der pressede på, og godt hjulpet af den svenske socialdemokratiske EU-kommissær Allan Larsson endte man på Luxemborg-topmødet med en vedtagelse, som det bagefter viste sig, vi ikke engang selv levede op til. Det førte i 1998 til fremrykningen af aktiveringen af unge med kompetencegivende uddannelse til efter et halvt år. Mere generelt spillede det selvfølgelig en rolle, at EU opprioriterede beskæftigelsespolitikken og kom med anbefalinger, der lå tæt op ad indholdet i de danske aktiveringsreformer. Vi kunne i høj grad spejle os i EU og bruge EU-anbefalingerne som legitimering af vores egne reformer. EU's rolle som løftestang for dansk lovgivning på området bekræftes i FTF's handlingsplan fra 2000: „Med Amsterdamtraktaten er beskæftigelsespolitikken blevet et fællesanliggende for EU-landene. Det sker gennem opstilling af fælles retningslinjer for beskæftigelsespolitikken. De fordele, der er forbundet med en koordineret beskæftigelsespolitik i EU, skal udnyttes. Arbejdsmarkedets parter har en betydelig rolle at udfylde i den proces“ (FTF, 2000). Komparative studier

indikerer dog, at EU's socialdemokratiske beskæftigelsespolitik har mindre betydning i lande, der allerede følger strategien, end i lande, der ikke gør (Madsen, 2003). I et land som Danmark er behovet for tilpasning ikke så stort, som for eksempel i Grækenland.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT

OECD er en international samarbejdsorganisation på det økonomiske område, der dels udarbejder generelle økonomiske udsigter, strategiske analyser og politiske anbefalinger for OECD-området som helhed, dels bidrager med forskningsbaserede landerapporter om forskellige emner (*OECD-surveys*). Sidstnævnte suppleres på det arbejdsmarkedspolitiske område af kvartalsrapporten *Employment Outlook*, der overvåger og sammenligner beskæftigelsesudviklingen i medlemslandene.

De generelle strategidokumenter og landerapporterne indeholder hverken bindende eller forpligtende henstillinger, men de har en vis indflydelse dels i kraft af deres udvikling og spredning af nye problemforståelser og ideer, dels i kraft af anerkendelsen af OECD som en uvildig faglig autoritet (se Marcussen, 2002). De nationale politiske aktører kan trække på begge dele i deres forsøg på at påvirke diskurssætningen i deres respektive lande.

Indholdsmæssigt begyndte OECD allerede i slutningen af 1970'erne at fokusere på strukturproblemer og strukturpolitik. I slutningen af 1980'erne understreger OECD i rapporterne om Danmark behovet for at øge fleksibiliteten på arbejdsmarkedet, og i 1990 slås det fast, at „the malfunctioning of the labour market is at the core of the macroeconomic imbalances in the Danish economy“ (OECD, 1990: 57). Året efter udtrykkes der stor skuffelse over de manglende bestræbelser på at løse strukturproblemerne på arbejdsmarkedet (OECD, 1991: 35). Kritikken af det danske dagpengesystem med de høje og langvarige ydelser bliver i det hele taget en del af standardreper-toiret i OECD-rapporterne om Danmark.

OECD samler trådene i sine arbejdsmarkedspolitiske anbefalinger i rapporten *The OECD Jobs Study: Facts, Analysis and Strategies*, der blev bestilt af ministerrådsmødet i 1992 og offentliggjort i 1994 (OECD, 1994). Her beskrives det afgørende problem som strukturledighed, hvilket refererer til en ledighed, der ikke forsvinder i økonomiske opgangstider, og som endda i kraft af sine inflationsskabende effekter kan medvirke til at afsvække den økonomi-

ske vækst. Strukturledigheden ser OECD først og fremmest som et resultat af for høje lønninger og ydelser, der skaber stivhed på arbejdsmarkedet. Kuren fremlægges i form af en nipunktsplan, som blev flittigt citeret i de danske massemedier. I udgangspunktet skal en stabilitetsskabende makroøkonomisk politik (pkt. 1) kombineres med en proaktiv industri- og teknologiudviklingspolitik (pkt. 2). I snæver sammenhæng med sidstnævnte skal der udvikles en national iværksætterkultur (pkt. 4). Kernen i de mere arbejdsmarkedsrettede anbefalinger er øget fleksibilitet. Arbejdstiden skal gøres fleksibel ved, at der åbnes op for flere deltidsjob (pkt. 3). Fyringsreglerne skal gøres fleksible, så der bliver færre restriktioner på nødvendige afskedigelser (pkt. 6). Lønningerne og indkomstskatterne skal sænkes specielt for de lavtuddannede (pkt. 5), og det samme gælder forsørgelsesydelse (pkt. 9). Endelig skal arbejdskraftens kvalifikationer og kompetencer opgraderes (pkt. 8), og der skal gøres øget brug af målrettede aktive foranstaltninger, der fremmer reintegration af de ledige på arbejdsmarkedet (pkt. 7). Anbefalinger har med andre ord karakter af „alt godt fra havet“. Men selv om OECD betragter anbefalingerne som en afbalanceret blanding af forslag, så fylder de nyliberale fleksibilitetsfremmende tiltag helt klart mest i det samlede billede, og det er også dem, der mest logisk følger fra problemanalysen. Den første *Jobs Study* rapport følges siden hen op af en stribe rapporter om implementeringen af anbefalingerne (OECD, 1995; 1996).

Hvor EU i et vist omfang understøttede indholdet og de politiske prioriteringer i den danske aktiveringspolitik, har OECD mere haft indflydelse på dagsordensfastsættelsen og problemidentifikationen. Man har i Danmark lyttet meget til den nye diskurs om strukturproblemer og strukturpolitik, men lukket ørene for de politiske anbefalinger, som for en stor dels vedkommende var i modstrid med den danske aktiveringsmodel.

Den danske politiske dagsorden på beskæftigelsesområdet blev påvirket af den lange strøm af OECD-publikationer. Den megen tale om strukturledighed havde en god klangbund i Danmark, hvor man i midt-1980'erne havde set, hvordan beskæftigelsesfremgangen skabte et kraftigt inflationspres med en efterfølgende økonomisk opbremsning til følge. En centralt placeret embedsmand fra Finansministeriet siger om OECD-rapporterne, at „det er klart, at de blev understøttet af den danske erfaring fra 1980'erne. Rapporterne havde den effekt, at det er svært at formulere et modgående synspunkt“. Strukturledighedsbegrebet tilbyder altså en totaliserende forklaring på et empirisk fænomen, som etablerer en helt ny forståelseshorisont.

Rapporternes effekt blev ifølge den samme embedsmand forstærket af, at de i Finansministeriet „fik ansat en økonom fra OECD, der havde siddet og arbejdet med *Job Strategy* og strukturproblemer. Det var i høj grad med til at sætte strukturarbejdsløshedsproblemet højt på dagsordenen“.

Hvad angår problemidentifikationen, fortæller en anden centralt placeret embedsmand, at „OECD-analyserne af det danske dagpengesystem som værende meget lukrativt faktisk var med til at etablere en fælles forestilling om, at det her må laves om“. Påpegningen af de høje dagpenge sås som en årsag til, at snakken om strukturledigheden passede den borgerlige regering så godt. Under de socialdemokratiske regeringer havde selve problemidentifikationen og de politiske anbefalinger imidlertid ikke den store indflydelse. En embedsmand fra Arbejdsministeriet fortæller, at „OECD hvert eneste år lavede analyser, der påpegede, at man skulle sænke lønninger og forsørgelsesydelse. Men den socialdemokratiske regering stillede bare de rapporter op på hylderne“. En embedsmand fra Socialministeriet fortæller samstemmende, at „der kom jo de der rapporter fra OECD. Vi har kigget på dem og diskuteret dem løst, men jeg vil ikke sige, de rigtig har flyttet noget på det socialpolitiske område“. Så konklusionen er, at OECD's indflydelse på diskurssætningen mere har handlet om fastsættelsen af den strukturpolitiske dagsorden end om problemidentifikation og problemløsning.

DE UDENLANDSKE ERFARINGER

Udenlandske erfaringer med aktiv arbejdsmarkedspolitik, *workfare* og aktive-ring figurerer ofte i den danske debat. Erfaringerne fra udlandet artikuleres af forskellige aktører i forskellige sammenhænge, og i den forstand er der bare tale om ét blandt flere argumenter fremført af deltagerne i forhandlingsnetværket. Den løbende gentagelse af de gode og dårlige erfaringer fra udlandet og henvisningen til bestemte landes karakter af for- eller skræmmebilleder for Danmark gør imidlertid, at disse lande på det nærmeste får karakter af aktører, der i kraft af deres særlige erfaringer bliver en selvstændig stemme i debatten, som de danske aktører må forholde sig til og diskutere med.

Referencen til den svenske tradition for aktiv arbejdsmarkedspolitik tjener hos flere aktører til at gøre aktivering til noget nærliggende, trygt og relativt succesfuldt – massearbejdsløsheden indfandt sig som bekendt først meget sent i Sverige, og der har gennem tiden været gode erfaringer med aktive tiltag. De svenske erfaringer gøres da også til genstand for analyser i de officielle rapporter. En SFI-rapport fra 1989 diskuterer de svenske erfa-

ringer med arbejdslinjen frem for kontantlinjen. I Sverige er der tradition for at give de ledige tilbud om arbejde frem for tilbud om forsørgelsesydelse. Der er positive effekter i forhold til at undgå, at folk uden andre problemer end ledighed havner i de sociale systemer, men negative effekter af, at den store mængde beredskabsarbejde i forhold til det ordinære arbejdsmarked fortrænger almindelige arbejdspladser. Det samlede billede i SFI-rapporten er altså overvejende positivt. Det samme gælder Zeuthen-udvalgets analyse af svensk arbejdsmarkedspolitik (Udredningsudvalget, 1992c: bilag 11). Her fremgår det, dels at aktiveringen er meget behovsorienteret, og tilbuddene gives meget tidligt, dels at dagpengeperioden er kortere, og at man hurtigt går ned i ydelse. En række særlige forhold i Sverige i form af lav arbejdsløshed og restriktive fyringsregler gør det imidlertid svært at overføre den svenske model til Danmark.

Zeuthen-udvalget analyserer også den tyske arbejdsmarkedspolitik, som der dog sjældent refereres til blandt netværksaktørerne. Også i Tyskland finder vi en kombination af restriktive fyringsregler og en kortere dagpengeperiode med reduceret ydelsesniveau. Samtidig lægges der i Tyskland afgørende vægt på omskoling og efteruddannelse. Der er imidlertid en risiko for, at uddannelsesindsatsen ikke kommer de svageste grupper af ledige til gavn. En dansk opprioritering af uddannelseselementet i aktivering diskuteres indgående i bilag 13 (Udredningsudvalget, 1992d). Så også her er der et positivt inspirerende input til den danske debat.

Holland nævnes til gengæld af flere interviewpersoner, men her har man satset på bedre adgang til deltidsjob, hvilket havde rod i nogle særlige hollandske problemer med mange førtidspensionister og lav kvindelig arbejdsmarkedsdeltagelse. Amerika nævnes af flere som et skræmmebillede på *workfare*. En ledende embedsmand i Finansministeriet fortæller i et interview, at „de amerikanske regler er nærmest umenneskelige. De får dagpenge i seks måneder, og så er det på kontanthjælp. Der bliver de så aktiveret fra dag ét, og hvis de ikke kommer, bliver de simpelthen trukket time for time“. Det er *work first workfare* i den rene udgave, og det er det, som vi ifølge denne højt placerede embedsmand ikke skal have i Danmark.

Der er således både skurke, helte og ligegyldige bipersoner i de udenlandske erfaringer med *workfare* og aktivering. At Sverige har helterollen, og USA har skurkerollen, passer godt til vores vanlige optik, ifølge hvilken Danmark ses som en del af en særlig nordisk model, der er den anglo-amerikanske model overlegen.

EKSKLUDEREDE AKTØRER

Indtil nu har gennemgangen beskæftiget sig med de politiske aktører, der i et eller andet omfang har været en del af det netværk, der har formuleret den paradigmatisk policy-diskurs og udformet det politiske kompromis om aktiveringspolitikens indhold. Men selv om den politiske proces er kendetegnet ved at være meget integrativ og inklusionsorienteret, så er der også en række aktører, som har været ekskluderet fra netværket. Det gælder eksempelvis den Kristelige Fagbevægelse, der med sin kraftige vækst og nu mere end 80.000 medlemmer bestemt ikke kan siges at være et marginalt fænomen (Scheuer, 1999), men som ikke desto mindre har været udelukket fra forhandlingsnetværket. Årsagen er, at LO og DA er enige om, at de hver især har monopol på at repræsentere henholdsvis arbejdstagere og arbejdsgivere i forhold til det politiske niveau. Den Kristelige Fagbevægelse har ellers generelt været positiv over for den nye aktivlinje og har i nogen grad gennem pjecer, pressemeddelelser og breve til ministeriet forsøgt at gøre sig bemærket (Den Kristelige Fagbevægelse, 1994). Men altså uden resultat. I hvert fald figurerer den Kristelige Fagbevægelse ikke nogen steder som part i de formelle og uformelle netværksforhandlinger.

De andre ekskluderede aktører er fælles om at være stærkt kritiske over for aktivlinjen. Det gælder både Enhedslisten, Landsforeningen af Arbejdsledige og en række forskellige socialpolitiske aktører. Det er i høj grad disse aktørers kritiske holdning, der gør, at de er ekskluderet fra det diskurssættende og policy-formulerende netværk. Der findes eksempler på, at aktører, der i kraft af deres kritiske holdninger er ekskluderet fra et netværk, benægter, at de er ekskluderede, og insisterer på, at de skam er en del af netværket. Men det er ikke tilfældet her. Både Enhedslisten, Landsorganisationen af Arbejdsledige og de socialpolitiske aktører synes at have bygget deres politiske identitet op omkring deres antagonistiske forhold til det dominerende policy-netværk og den hegemoniske policy-diskurs.

ENHEDSLISTEN

Enhedslisten arbejder parlamentarisk ud fra princippet om at stemme for enhver rød-grøn forbedring og stemme imod den mindste forringelse. Dette princip hindrer normalt partiet i at indgå i større forlig ud fra en samlet afvejning af de positive og negative konsekvenser.

Aktiveringsforligene er ingen undtagelse. Enhedslisten var modstander af arbejdsmarkedsreformen, som gennem tvangsaktivering af de ledige skaber

et arbejdsmarked med A- og B-medlemmer. I stedet for aktiveringsjob skal der skabes rigtige arbejdspladser gennem en bedre fordeling af arbejdet med lavere arbejdstid, længere ferie, forbud mod overarbejde og etablering af kommunale produktionsvirksomheder (Enhedslisten, 1997; 1998a). Partiet erkender, at der med stigende beskæftigelse og faldende arbejdsløshed kan opstå flaskehalse på arbejdsmarkedet, men de skal løses gennem betalt frihed til uddannelse og lovpligtig uddannelsesplanlægning for alle ansatte (dog ikke de ledige).

Enhedslisten var også modstander af den aktive socialpolitik. Den erstatter efter deres mening den samfundsmæssige forpligtelse til at forsørge de svage med den enkeltes forpligtelse til at forsørge sig selv. Den tvangsaktiverer dem, der ikke kan klare sig på arbejdsmarkedet, ved at placere dem i udsigtsløse aktiveringsordninger og give dem en ussel løntrykkerløn (Enhedslisten, 1996). Enhedslisten søger således at fastholde forsørgelsespolitikken og alene supplere den med frivillig uddannelse.

Det er imidlertid svært at stå helt uden for politiklægningsen på et så centralt område som social- og arbejdsmarkedspolitikken. Enhedslisten har derfor bevæget sig væk fra den totale afvisning af enhver form for aktivering. En centralt placeret embedsmand i Socialministeriet fortæller således, at selv om Enhedslisten ikke stemte for aktivloven i 1998, så accepterer de den alligevel i en vis udstrækning. De har således stillet og fået vedtaget et forslag om genindførelse af de individuelle handlingsplaner, der røg ud i aktivloven i 1998. Gennem dette konstruktive bidrag til udformningen af lovgivningen får Enhedslisten en vis form for medansvar.

Fra slutningen af 1990'erne begynder Enhedslisten i det hele taget at gå mere konstruktivt ind i lovgivningsarbejdet på dette område. De forsøger at dreje aktiveringspolitikken indhold så langt over mod *human capital*-tilgangen som muligt. I deres politiske program om *Et bæredygtigt arbejdsmarked* skriver de således: „Aktiveringsmidlerne skal ikke gå til forsørgelse, men til kurser, jobrotation og andre projekter“ (Enhedslisten, 1998b). Dette vidner om et begyndende opgør med den rene forsørgelseslinje og en vis accept af den opkvalificerende aktivering. Samtidig skriver Enhedslisten, at de vil afskaffe de lave dagpenge til de unge, lempe sanktionerne og sætte kraftigere ind med tilbud til misbrugere og psykisk syge. *Work first*-tilgangen står for skud.

Der er altså skred i Enhedslistens politiske position, og kronen på værket er vedtagelsen af det politiske grundlag i 1999, hvor der stilles krav om en toårig uddannelses- og arbejdsgaranti for alle ledige efter ni måneder

(Enhedslisten, 1999). Der er vel at mærke ikke tale om nogen pligt til aktivering, og Enhedslisten er også stadigvæk imod stigmatiserende aktiverings- og skånejob og mod etablering af et nyt arbejdsmarked for arbejdsløse uden normale faglige rettigheder. Men partiet er for aktive tilbud om uddannelse og arbejde, der opfattes som et vigtigt supplement til den offentlige forsørgelse af de ledige.

LANDSORGANISATIONEN AF ARBEJDSLEDIGE

Landsorganisationen af arbejdsledige (LA) blev først formelt stiftet i 1998 og har således ikke haft mulighed for at påvirke de politiske forhandlinger, der førte til vedtagelsen af aktivlovene på dagpenge- og kontanthjælpsområdet. Siden 1998 har LA dog fået opbygget en rimelig velfungerende organisation og et landsdækkende netværk af individuelle og kollektive medlemmer.

Af LA's formålsparagraf fremgår det, at de er imod aktivering, der af LA opfattes som tvangsarbejde. Aktiveringslovgivningen skal afskaffes, og aktiveringstilbud skal erstattes af ordinære arbejdspladser. Det er det primære mål. Det subsidiære mål er at få gjort handlingsplanerne og aktiveringstilbuddene frivillige og lovgivningen mere gennemskuelig. Desuden skal de aktiverede have almindelige lønmodtagerrettigheder.

LA har lokalt rejst en række konkrete sager om aktivering som „løntrykkeri“ og „gratis arbejdskraft“. Mediedækningen af disse sager har været god. Blandt andet har dagbladet *Information* haft en lang artikelserie om den udsigtsløse aktivering med udgangspunkt i LA's sager. LA har desuden også lavet en kritisk rapport om Odense Kommunes udlicitering af aktiveringsopgaver, som ses som et forsøg på „at fralægge sig det primære ansvar for aktiveringen og det tvangsarbejde, som kontanthjælpsmodtagerne skal udføre uden helt elementære rettigheder“ (LA, 2001: 5).

LA's indflydelsesstrategi er i høj grad bygget op om de mediedækkede lokale sager om aktivering samt et ganske omfattende læserbrevsskriveri, der vidner om, at det typiske billede af ledige kontanthjælpsmodtagere som ressourcetsvage politiske aktører ikke altid holder. Dette forhold får beske kommentarer med på vejen fra flere af interviewpersonerne. En fortæller, at „der er denne her Landsforening af Arbejdsledige, som mener, at det er synd, at folk tvangsaktiveres. Men mange af dem i den forening er i virkeligheden nogle ressourcestærke folk, der bare skal have den rette vejledning og så sendes ud at arbejde“. Kritikken går altså på, at det er en lille oplyst elite, der udtaler sig kritisk på flertallet af kontanthjælpsmodtagernes vegne.

Der har også været nogle stærkt kritiske indlæg i debatten fra forskellige socialpolitiske debattører. Det er særligt socialforskeren Ivar Horneman Møller og socialrådgiver, forfatter og radiobrevkassebestyrer Hanne Reintoft, der har markeret sig med nogle kraftige udmeldinger. Især Hanne Reintoft har haft nem adgang til medierne. Ivar Horneman Møller har i højere grad adresseret det socialfaglige miljø i Danmark.

Ivar Horneman Møllers budskab er, at den danske aktiveringspolitik er en nyliberalistisk opfindelse, der er vendt imod de ledige. I en artikel i et temanummer i *Social Politik* hedder det, at aktiveringstankegangen er udtryk for en ny *workfare*-linje, som stammer fra USA og England. Deraf udledes det, at Socialdemokratiet og de små centrumspartier med aktiveringslovgivningen „er i fuld gang med at gøre urskovsliberalismen til deres sociale grundlag“ (Møller, 1996: 10). Aktivlinjen er motiveret ud fra et ønske om, at folk skal klare sig selv, og systemet skal spare nogle penge. Aktivering er noget skidt, fordi den fastlåser de ledige i noget, der ligner tidligere tiders fattighjælp. Aktivering er i sidste ende et udtryk for, at „bestræbelserne på at knække kurven er blevet til bestræbelserne på at knække de arbejdsløse“ (1996: 11). Kort sagt: Aktivering er ikke et fremskridt, men et tilbageskridt. Det er udtryk for en tilbagevenden til tidligere tiders liberalistiske fattighjælpspolitik, som man stadig finder i USA, hvor selvforsørgelse var hovedreglen og velfærdsydelseerne begrænsede og stigmatiserende.

Hanne Reintoft fortsætter i sin bog *Træd Varsomt* (1998) i samme skure. De ledige, og specielt de unge, skal ud og bestille noget, men de skal ud på det ordinære arbejdsmarked og ikke i et besynderligt jobtilbudsmarked. Sandheden om aktivering er nemlig, „at det hverken handler om job eller tilbud, men om underbetalt arbejde, ofte uden fremtidsperspektiv“ (Reintoft, 1998: 105). Den danske aktiveringslovgivning satser bevidst på at udvikle „et uorganiseret lavtlønnet arbejdsmarked, som det kendes fra blandt andet USA og Sydamerika, hvor fattiggjorte mennesker helt på egen hånd må klare sig ved tjanser, lavtlønsjob under minimumslønnen og i sidste ende af tiggeri“ (1998: 105). Igen er den gammeldags amerikanske socialpolitik skræmmebilledet på, hvad aktivering fører til: et lavtlønsproletariat, der ernærer sig ved tiggeri.

Som det ses, spares der ikke på krudtet i denne kritik af aktiveringslovgivningen, der omtales som nyliberal, undertrykkende og fattiggørende. Den noget svulstige formulering af kritikken er ifølge flere af interviewpersonerne faldet mange mennesker for brystet. Sagligheden sættes over styr,

og derfor lyttes der ikke synderligt meget til kritikken – heller ikke blandt socialrådgiverne, som Hanne Reintoft jo ellers har været tæt på.

OPSAMLING

Den kalejdoskopiske gennemgang af de relevante og berørte aktører i forbindelse med formuleringen af aktiveringsdiskursen og kompromiset om aktiveringslovgivningen demonstrerer til fulde behovet for en bred og åben afgrænsning af aktørfeltet ud fra policy-output. Vi indfanger langt flere aktører end den traditionelle form for policy-analyse, der ofte begrænser sig til et lille udvalg af formelle beslutningstagere. Prisen er selvfølgelig, at billedet bliver meget flimrende. Specielt fordi mange af aktørernes holdninger og strategier ikke er statiske, men forandrer sig som et resultat af politiske konflikter og erfaringsbaseret læring. Men at billedet i kraft af mangfoldigheden og dynamikken er flimrende, er i sig selv en vigtig pointe. Politik i dagens Danmark involverer et mangefold af politiske aktører med forskellige politiske holdninger og positioner, forskellige former for interne uenigheder, distinkte udviklingshistorier, specifikke placeringer i policy-netværket og varierende indflydelsesstrategier. Det betyder, at ikke bare den udenforstående analytiske iagttager, men også de implicerede aktører, generelt har svært ved at overskue præmisserne for deres politiske handlinger. Aktørerne har med andre ord brug for at kunne reducere kompleksiteten for overhovedet at kunne handle med omtanke, og rationel kalkulation på baggrund af fuld eller blot tilstrækkelig information synes at være overordentlig svært, for ikke at sige umulig.

Analysen peger dog på nogle forskellige konfliktlinjer, der bidrager til at forsimple det komplekse system af politiserende forskelle. Den klareste skillelinje går mellem dem, der er „indenfor“, og dem, der er „udenfor“. Nogle aktører er „indenfor“ i den forstand, at de støtter aktiveringstankgangen og er en del af beslutningsprocessen, mens andre er „udenfor“, fordi de er modstandere af aktivering. Denne politiske frontlinje flytter sig ganske meget fra 1980'erne til 1990'erne. Under de borgerlige regeringer i 1980'erne er opbakningen til aktiveringspolitiske tiltag forholdsvis begrænset, hvilket i høj grad skyldes, at aktivering kobles meget tæt til lavere løn og ydelser. Under de socialdemokratiske ledede regeringer i 1990'erne udvides koalitionen bag aktiveringspolitikken, sådan at antallet af ekskluderede aktiveringsmodstandere tilsvarende begrænses til en lille marginaliseret gruppe aktører. Konfliktlinjen bliver dog aldrig helt klar og entydig, eftersom nogle

aktører konstant krydser hen over skillelinjen med deres kritiske støtte til aktivlinjen. Selv de ekskluderede aktører nærmer sig på enkelte punkter den aktiveringspolitiske koalition.

Som vi har set, dækker støtten til aktiveringspolitikken over forskellige opfattelser af, hvad aktivering går ud på og skal gøre godt for. Her viser den tidligere introducerede skellen mellem *work first*-tilgangen og *human capital*-tilgangen sig at være frugtbar. En række politiske aktører anbefaler elementer fra den ene tilgang, men en anden og større gruppe aktører anbefaler elementer fra den anden tilgang. *Human capital*-tilgangen synes at have overtaget, i og med at der stort set ikke er nogen aktører, der er kritiske over for den opkvalificerende aktivering. Der er imidlertid en del aktører, der insisterer på, at det er nødvendigt at kombinere de to tilgange til aktivering, eller i hvert fald holder begge muligheder åbne. Så igen ser vi, at den politiske skillelinje ikke er helt klar og entydig.

Blandt de aktører, der støtter op om den opkvalificerende *human capital*-inspirerede form for aktivering, er der desuden en skillelinje mellem dem, der gerne ser, at aktiveringen tager form af en behovsorienteret indsats, og dem, der mener, at aktivering skal bygge på et ret og pligt-koncept. Positionerne er dog heller ikke her helt klart afgrænsede, eftersom man godt kan have ret og pligt til behovsorienteret aktivering. Men der synes trods alt at være åben politisk uenighed om, hvor meget aktiveringsindsatsen skal regelstyres, og hvor meget den skal bygge på behovsorienteret skøn. Hermed reproducerer man en gammel uenighed, der også gjorde sig gældende i forhold til tildeling af forsørgelsesydelse.

De forskellige politiske frontlinjer i debatten hjælper aktørerne til at orientere sig og til at handle politisk ud fra en vurdering af, hvilken en af siderne i debatten man henholdsvis støtter og ikke støtter. Nogle af konfliktlinjerne er interne i forhold til diskussionen af indholdet i aktiveringspolitikken, mens distinktionen mellem tilhængere og modstandere af aktivering afgrænser hele aktiveringsdiskursen fra en truende Andethed. Men hvad er det egentligt, der gør, at de politiske aktører, som i udgangspunktet har meget forskellige og også temmelig kritiske holdninger til aktivering, knyttes sammen og begynder at diskutere aktiveringspolitikken indhold og langsomt får etableret en vis indbyrdes enighed? Hvad er det, der binder aktørerne sammen strategisk, tematisk og holdningsmæssigt? Hvordan produceres der en relativ enighed ud af den i udgangspunktet stærkt politiserende forskellighed?

Det gængse politologiske svar er: interesser. Aktører bindes sammen af deres mere eller mindre sammenfaldende interesser samt deres erkendelse

af, at de er afhængige af hinanden i kampen for at realisere disse interesser. Denne rationalistiske forklaring bygger på en forudsætning om, at aktørerne er udstyret med nogle givne interesser, som de kan lægge til grund for deres rationelle kalkulationer. Det er præcis denne forudsætning, som problematiseres i dette studie, der netop ser interesser som et kondenseret udtryk for en diskursivt konstrueret politisk identitet, som løbende forandres. Interesser er med andre ord ikke udgangspunktet for koalitionsdannelse, men både et medium for og resultat af politiske forhandlinger mellem en bestemt gruppe aktører.

Vi skal altså lede efter noget andet end interesser og interessesammenfald, når vi skal forklare, hvordan der skabes enshed ud af forskellighed. Ensheden er ikke givet på forhånd i kraft af sammenfaldende interesser, men skabes i en gradvis proces, hvor de politiske aktører bindes sammen af en fælles diskursivering af problemer, løsninger og beslutningspræmisser. Der opbygges langsomt en paradigmatiske policy-diskurs, som forsyner aktørerne med en ny optik for evalueringen af deres interesser og indflydelsesmuligheder. Diskursen er til at begynde med vagt formuleret og gør brug af en lang række flertydige og i en vis forstand indholdstomme betegnelser. Men over tid får diskursen større fasthed, og kernebegreberne får mere substans. Det diskursive felt er skueplads for politiske kampe om betydningsskabelse, og der vil undervejs være både gradvise udviklinger og pludselige skift i diskursen. Men gradvist etableres der med udgangspunkt i den stadig mere sedimenterede diskurs et grundlag for indgåelsen af et politisk kompromis om en ny policy. Det er denne gradvise formulering og institutionalisering af en paradigmatiske policy-diskurs på aktiveringsområdet og dens betydning for den konkrete policy-formulering, vi nu skal vende blikket mod.

DISKURSIV KONSENSUS I AKTIVERINGSPOLITIKKEN

Både tilhængere og modstandere af aktiveringsreformerne deler i udgangspunktet en lang række grundlæggende værdier og holdninger. Det fælles værdigrundlag søges indfanget i SR-regeringens vision om *Det holdbare samfund* (Regeringen, 2000). I visionen defineres det overordnede mål for det danske samfund som „tryghed og social ansvarlighed, udvikling og økonomisk styrke, udfoldelse og medmenneskelighed, samt miljømæssig bæredygtighed“. Der refereres her til abstrakte og almengyldige værdier, som de fleste vil skrive under på. Der vil selvfølgelig være nogle, der vil drage dele af det fælles værdigrundlag i tvivl, men de vil på kort sigt slippe dårligt fra det. For som Jørgen Grønnegård Christensen gør opmærksom på, så har Anders Fogh Rasmussen jo tidligere forsøgt at opstille en reformstrategi, der „forholder sig kritisk til velfærdsstatens moralske grundlag og i overensstemmelse hermed kræver, at den rulles et godt stykke tilbage“. Men denne reformstrategi kan der imidlertid ses bort fra, „fordi den i en dansk sammenhæng er uden politisk chance“ (Christensen, 1994). De sedimenterede værdier i det danske velfærdssamfund sætter nemlig klare grænser for, hvilke reformstrategier der kan formuleres og realiseres.

Tilstedeværelsen af et alment accepteret fælles værdigrundlag betyder dog ikke, at alle er enige om alting. For det første er der løbende konflikter om fortolkningen og vægtningen af selve værdigrundlaget. For det andet opstår der hele tiden konkrete konflikter på forskellige områder, som ikke kan afgøres med henvisning til fælles normer og værdier. Det er umuligt at udlede konkrete beslutninger og løsningsforslag fra det fælles værdigrundlag. Dertil er værdigrundlaget alt for vagt og abstrakt formuleret. De sedimenterede normer og værdier skaber imidlertid en sporafhængighed, eftersom nye *storylines* og policies må demonstrere deres troværdighed ved at vise, at de stemmer overens med det overordnede og alment accepterede værdigrundlag i samfundet.

På det social- og arbejdsmarkedspolitiske område åbnede en række dislokationer i slutningen af 1980'erne et politisk terræn for sporafhængige kampe om skabelsen af et nyt policy-spor. Det er disse kampe, vi nu skal studere nærmere gennem en analyse af, hvordan der med udgangspunkt i forskellighed skabes politisk enhed gennem netværksbaseret udredning og forhandling. Da argumentet er, at den politiske enhed mellem de forskellige aktører er diskursivt konstrueret vil vægten ligge på analysen af diskursiveringen af: 1) de dislokerende begivenheder; 2) policy-problemet; 3) løsningspræmisserne; 4) løsningsforslagene; og 5) det politiske kompromis.

Hovedvægten ligger på analysen af den nye *storyline*, der formuleres som et svar på dislokationen af det gamle policy-spor, og som danner baggrund for indgåelsen af et sporafhængigt politisk kompromis. Den nye *storyline*, der sammenknytter en bestemt problemopfattelse med en specifik løsningsmodel, kan formuleres således: *Strukturledigheden skal nedbringes ved hjælp af aktivering*. Om end den nye *storyline* sjældent formuleres eksplicit, så gennemsyner og strukturerer den hele den paradigmatiske policy-diskurs, der udvikles og sedimenteres fra slutningen af 1980'erne og fremefter.

Som vi skal se, var „aktivering“ i begyndelsen slet ikke knyttet til „strukturledighed“. Aktiveringsbegrebet opstod i en socialpolitisk kontekst som et svar på nogle socialpolitiske problemer. Det løsrives imidlertid fra denne specifikke kontekst, begynder at cirkulere rundt og ender i kølvandet på Zeuthen-udvalget med at blive den gængse betegnelse for løsningen på strukturledighedsproblemet, der defineres i en nationaløkonomisk kontekst. Derefter vender aktiveringsbegrebet tilbage til det socialpolitiske område, der nu underlægges den strukturpolitiske tankegang, som i udgangspunktet var fuldstændig fraværende.

Den nye *storyline* er ikke et resultat af en rationel analyse af, hvordan problemerne i social- og arbejdsmarkedspolitikken bedst defineres og løses. Den er et resultat af politiske kampe og forhandlinger, hvor adskilte og løsrevne betydningselementer langsomt kobles sammen til en diskursiv forståelsesramme, der i overskriftsform og gennem etablering af en kausalrelation mellem „strukturledighed“ og „aktivering“ muliggør rationelle, politiske og normative overvejelser om, hvad problemet egentlig er, og hvordan det bør løses. Den nye *storyline* hegemoniserer det dislokerede terræn, blandt andet fordi den er i stand til at demonstrere sin overensstemmelse med velfærdsstatens værdigrundlag. Ledighedsbekæmpelse er således i fin samklang med målet om tryghed og social ansvarlighed. Den strukturpolitiske tilgang

harmonerer godt med målsætningen om udvikling og økonomisk styrke. Endelig er der en klar sammenhæng mellem aktivering og forestillingen om fri udfoldelse og medmenneskelighed. Den nye *storyline* opfattes med andre ord som troværdig og legitim, og det er derfor, den kan tjene som omdrejningspunkt for den diskursive sammenbinding af et kompromissøgende policy-netværk.

I det følgende analyseres den nye *storylines* baggrund, indhold, funktion og effekter. Der vil først blive set nærmere på italesættelsen af de dislokerende begivenheder og det overordnede policy-problem. Derefter analyseres diskursiveringen af løsningspræmisser og dennes betydning for diskursiveringen af løsningsforslagene. Endelig analyseres den nye *storylines* evne til at binde de politiske aktører sammen i en forhandlingsproces, der leder frem til et overordnet politisk kompromis om det nye policy-spor.

Analysen fokuserer først på ungeindsatsen og den krybende aktivering i 1980'erne. Derefter analyseres arbejdsmarkedsreformen og de efterfølgende justeringer, der blev foretaget op gennem 1990'erne. Til sidst analyseres den kommunale aktivering, det rummelige arbejdsmarked og den aktive socialpolitik.

UNGDOMSYDELSEN OG DEN KRYBENDE AKTIVERING I SLUTNINGEN AF 1980'ERNE

Aktiveringsbegrebet blev introduceret i forbindelse med indførelsen af ungdomsydelsen i slutningen af 1980'erne. Ungdomsydelsen var baseret på et krav om, at „de unge skulle lave noget for pengene“. Kravet om „noget for noget“ var ikke nyt. For som en ledende socialministeriel embedsmand fortæller, så var der „allerede i begyndelsen af 1980'erne nogle i Socialministeriet, der for sjov sad og diskuterede muligheden for at stille krav og kombinere forsørgelsesindkomst med arbejdsmuligheder og lave den der aktiveringskombination for nu at bruge de ord. Men det var papirer, der ikke kom nogen steder, fordi der ikke var nogen politisk grobund“. Løsningen var der med andre ord syv-otte år tidligere, men der manglede dengang et klart defineret politisk problem at koble den sammen med.

Italesættelsen af et relevant policy-problem kom først efterfølgende. En tidligere venstreborgmester beskriver det således: „Ude i kommunerne får vi i midten af 1980'erne en uhyggelig oplevelse af, at vi i virkeligheden bare har parkeret nogle mennesker på en forsørgelsesydelse. Vi bekymrer os ikke spor om deres liv og deres livskvalitet“. Problemet er altså, at den

passive forsørgelse ikke skaber livskvalitet for de ledige. Og løsningen på det problem lader ikke vente på sig. For som venstremanden fortæller: „Der er det så, at der kommer nogle kommuner, der begynder at lave forsøg med aktivering og med at give nogle aktive tilbud“. Aktivering starter altså fra neden med nogle lokale initiativer. Det bekræftes af en centralt placeret politiker fra KL, der siger, at „kommunerne faktisk begyndte med at aktivere på egen hånd. Det gav anledning til politisk spektakel, fordi det var ud fra lidt forskellige menneskesyn. Men det, at kommunerne tog nogle initiativer, påviste behovet for lovændringer“. Aktiveringen af bistandsklienterne var med andre ord ikke alle steder motiveret af bekymring for de lediges livskvalitet. Det var den måske nogle steder, men andre steder var det mere et spørgsmål om at få nogle „dovne drønnerter“ til at bestille noget. Uanset motivet førte de kommunale aktiveringsinitiativer imidlertid til etablering af en aktiveringspolitisk dagsorden i Socialministeriet.

På det socialministerielle plan blev problemet både defineret som et samfundsøkonomisk, socialpolitisk og moralsk problem. Samfundsøkonomisk set skabte bistandshjælpen til de unge ledige et ressourceproblem. I det ministerielle oplæg *Der er brug for alle* hedder det således: „Væksten i overførselsindkomsterne er i sig selv et stort samfundsøkonomisk problem. Dertil kommer de stadigt stigende ressourcer, der kræves for at afhjælpe de mange sociale problemer, som den passive forsørgelse fører til eller forstærker“ (Socialministeriet, 1990a: 3). Passiv forsørgelse af de unge ledige er dyr og fører flere udgifter med sig. Resultatet er et stigende pres på de offentlige ressourcer.

Ud fra en socialpolitisk betragtning beskrives problemet som et marginaliseringsproblem. En politiker forklarer, at problemet var, „at de store ungdomsårgange simpelthen ikke kunne få foden inden for hverken uddannelsessystemet eller arbejdsmarkedet“. En anden beretter, at der var en udbredt erkendelse af, „at det her bare ikke gik. Der var alt for mange unge mennesker, der ikke kom ind i noget som helst efter folkeskolen“. De, der tilhørte den såkaldte „restgruppe“, havde svært ved at bide sig fast på arbejdsmarkedet og havde derfor en stor risiko for at blive marginaliseret. Marginalisering førte til menneskelig tragedie, men var også ud fra en samfundsøkonomisk betragtning et problem: „Det var riv ruskende galt. Det var ressourcespild ud over alle grænser, at så store grupper af borgere bare dalrede rundt, når de på trods af myter om det modsatte gerne ville have arbejde og uddannelse“. De ledige skal ud fra denne betragtning i arbejde både for deres egen og for samfundets skyld.

Problemet blev dog også set som et moralsk problem: „Tidligere kunne du få kontanthjælp, bare fordi du var færdig med gymnasiet. Så gik du direkte over på kontanthjælp. Det var selv de velbjergerede familier, der sendte deres unge på bistandskontoret“. Det urimelige bestod altså i, at unge uden egentlige forsørgelsesproblemer lader sig forsørge af det offentlige. Det kommer også tydeligt frem i en tale, som Åse Olesen holdt i 1989:

I sommer var der omkring 6.000 unge, der gik direkte fra studentereksamen og lignende uddannelser over på kontanthjælp – for halvdelen vedkommende kun for en kort sommerferieperiode. Det er kun en lille del af disse unge, som har et reelt forsørgelsesproblem. Hvor mange har ikke haft en dårlig smag i munden? Hvor mange af deres forældre har mon syntes, at det var „helt i orden“ at holde sommerferie på kontanthjælp?

Det var i høj grad en moralsk fordømmelse af de velbjergerede unges sammenkædning af „sol, sommer og kontanthjælp“, der førte til kravet om ungeaktivering. En ledende embedsmand i Socialministeriet fortæller:

Aktiveringskonceptet er i vid udstrækning opstået, fordi der var folk, der misbrugte systemet. Det var så grotesk en overgang, at de velfungerende studenter kom for at få kontanthjælp eller et job med løntilskud. Det dur jo ikke. Vi gik alt for langt i den periode, og så var det, at vi fandt på at stille nogle skrappe aktiveringskrav inden for kontanthjælpssystemet for at skræmme dem væk. Vi kaldte det „saltminekonceptet“. Ned i saltminerne med dem.

Den moralske fordømmelse var dog ikke den eneste drivkraft. For som den pågældende embedsmand siger, så var problemet ikke, „at vi ikke vil have, at der er nogen, der lever uden at skulle lave noget. Det, vi sagde, var, at sådan kan man ikke leve sit liv, for så bliver man ødelagt, og vi vil ikke have, at folk bliver ødelagt“. Den moralske kritik var ifølge dette udglattende udsagn forbundet med en socialpolitisk bekymring for de unges videre skæbne. Åse Olesen bekræfter, at argumentet ikke så meget var, „at de unge gik rundt og loppedes sig på samfundets regning“, men snarere „at det var spild, at de unge mennesker rendte rundt og ikke lavede noget. Det var synd for dem“.

Men uanset om problemet blev defineret moralsk eller socialpolitisk, så var det tydeligt, at ungeaktiveringen ikke var motiveret af ønsket om at bekæmpe strukturledigheden. Som en centralt placeret embedsmand udtrykker det:

Ungeaktiveringen havde et helt andet udgangspunkt end det, aktiveringen har i dag. Det handlede simpelthen om at skræmme de unge mennesker fra at søge kontanthjælp. Det var en præcisering af, at kontanthjælpsystemet er for dem, der har brug for det. Dem, der har sociale problemer og ikke kan klare sig selv. Ungeaktiveringen var derfor fokuseret på de unge, der ikke havde andre problemer end ledighed.

De unge skulle aktiveres for at gøre det mindre attraktivt for de velfungerende unge at få kontanthjælp. Det sociale system skulle forbeholdes de sociale klienter, og de velfungerende unge skulle skræmmes væk ved hjælp af krav om at skulle yde noget til gengæld.

Ifølge embedsmændene i Socialministeriet var „Åse Olesen nok den, der for alvor begyndte at kombinere det at få en passiv ydelse med et krav om, at så skulle man yde noget til gengæld“. Åse Olesen husker selv startskuddet til indførelsen af ungdomsydelsen således:

I 1988 kom jeg hjem fra en udlandsrejse og blev slæbt i fjernsynet, hvor jeg fik at vide, at en borgmester havde sat nogle unge kontanthjælpsmodtagere til at arbejde, og at SID havde sat en stopper for det, fordi de ikke måtte være løntrykkere, og det i øvrigt var ulovligt. Så sagde jeg: „at hvis det var ulovligt, så måtte vi se at gøre det lovligt“. Det var noget, der vakte gehør i den borgerlige regering, som vi var med i dengang.

Citatet viser, hvordan der med ungeaktiveringen var en klar politisk sag, der kaldte på resolut handling. Det var nærmest selvindlysende, at der skulle gøres noget, og fagbevægelsen skulle i hvert fald ikke stoppe den borgerlige regering.

Både SID og LO havde svært ved at få stoppet ungdomsydelsen og ungeaktiveringen, fordi der både i offentligheden og inden for fagbevægelsen var en stor forståelse for det moralske argument om, at de unge skulle yde noget til gengæld for kontanthjælpen. Ifølge en meningsmåling foretaget af Observa bakkede 98 pct. af vælgerne op om aktiveringen af de unge. Det blev derfor kun til en halvhjertet kritik af de „perspektivløse aktiveringstilbud“, som måske nok skræmte de velfungerende unge, men bestemt ikke hjalp dem, der havde brug for hjælp. På dette punkt fik LO dog en smule medvind, eftersom der i pressen blev gjort tykt grin med aktiveringstilbuddene, som ifølge Socialministeriet eksempelvis kunne omfatte fugletælling.

Socialdemokratiet havde ligesom fagbevægelsen svært ved at finde sine ben i denne sag. Først stemmer de imod indførelsen af ungdomsydelsen, men

året efter ender de med at stemme for og det på trods af en voldsom kritik af, at lovforslaget stort set er uændret. I november 1989 er ungeaktiveringen derfor en realitet.

På det tidspunkt var det allerede muligt for kommunerne at give kontanthjælpsmodtagere tilbud om arbejde og uddannelse, men det nye i ungeindsatsen var, at tilbuddet blev formuleret som et krav til de unge, for at de kunne modtage kontanthjælp. Med ungdomsydelsen blev aktiveringen lovpligtig, og der kom midler centralt fra til at lave aktivering for.

Konkret indebar den nye lov, at unge, der søgte om kontanthjælp, fik tildelt en særlig ungdomsydelse, og velfungerende unge uden sociale problemer skulle inden for to uger have et tilbud om beskæftigelse eller et erhvervsvejledningskursus. Beskæftigelsestilbuddet skulle have et omfang af gennemsnitlig 20 timer om ugen og en varighed på op til fem måneder. Afslog man tilbuddet, blev kassen smækket i.

På trods af de kritikpunkter, der blev påpeget af venstrefløjens og dele af fagbevægelsen, blev ungdomsydelsen i flere henseender en succes. Der var en større tilgang til ordningen end forventet og tilsyneladende en rimelig tilfredshed med aktiveringsdelen hos både kommunerne og de unge, der blev aktiveret. De fleste unge blev henvist til kommunale beskæftigelsesprojekter, men nogle fik dog tilbudt privat beskæftigelse.

Ungdomsydelsen blev i begge tilfælde udbetalt som en slags projektløn. Her var der to modgående hensyn. Fagbevægelsen mente principielt, at de unge skulle have fuld løn for deres arbejde. For myndighedernes side var det imidlertid afgørende at få råd til at aktivere så mange som muligt. Ifølge Åse Olesen blev problemet løst ved, at man tog den forholdsvis lave praktikløn og dividerede op i ungdomsydelsen og fandt ud af, hvor mange timer de unge så skulle arbejde om ugen. Kompromiset betød, at man kunne give de unge en rimelig løn, uden at de fik mere end deres bistandshjælp, men sådan at de arbejdede mindre end fuld tid. Denne løsning blev også anvendt i de senere sociale aktiveringsordninger.

I lyset af den relative succes med ordningen blev både aktiveringsperiodens længde og aldersgruppen senere udvidet. En embedsmand beretter: „Vi startede med de unge under 20 år, men efterhånden var det dem helt op til 25 år, der kom ind under ordningen. Man tager fat på de helt unge først, for der kan man altid samle et politisk flertal“. Det er altså ikke tilfældigt, at aktiveringsindsatsen målrettes mod de unge og særligt de helt unge. Det er politisk opportunt, eftersom mange mener, at det er særlig vigtigt, at de unge kommer i gang med noget og ikke går og driver den af.

Åse Olesen insisterer ellers på, at budskabet i ungeaktiveringen var positivt formuleret og ikke et spørgsmål om at ville straffe de unge: „Vores oplæg hed jo *Der er brug for alle*, og det er faktisk en frase, der stammer fra Kofoeds Skole. Den slår fast, at der ikke er nogen, der er overflødige. Det er faktisk bedre end det her med, at de unge skal *aktiveres*. Vi snakkede meget i Socialministeriet om, at det ikke var noget rart ord. Man aktiverer en maskine eller sådan noget. Ikke et menneske“.

På trods af Åse Olesens reservationer vandt aktiveringstermen frem. I første omgang var det de unge, der skulle aktiveres, men på længere sigt var det alle ledige kontanthjælpsmodtagere. Det fremgår tydeligt af det centrale ministerielle oplæg *Der er brug for alle* (Socialministeriet, 1990a), der også ligger til grund for Socialministeriets forsøgsprojekt, hvor syv udvalgte kommuner inden for lovens rammer forsøger at aktivere alle (se Kristensen, Ahlgren & Skou, 1993). Oplægget slår fast, at aktiveringskravet er udtryk for en ny politik, der „tager udgangspunkt i, at alle, som *kan*, også *skal* yde noget til samfundet til gengæld for forsørgelsen“. Den nye linje handler om, at „vende den passive kontantlinje til en aktiv noget-for-noget linje“ (Socialministeriet, 1990a: 1-2). „Noget for noget“-princippet formuleres med andre ord i et opgør med det tidligere policy-spor. Den passive indsats skal afløses af en aktiv indsats baseret på princippet om noget for noget. „Noget for noget“-princippet introduceres i forbindelse med ungeaktiveringen, men søges herefter generaliseret til et alment princip i socialpolitikken. Ret til forsørgelse er ikke længere ubetinget, men afhænger af opfyldelsen af pligten til aktivering. Det eklatante brud med den tidligere opfattelse af rettigheder som baseret på medborgerskab retfærdiggøres både af Socialdemokratiet og de Konservative med henvisninger til det „gamle princip“ om, at „man skal yde, før man kan nyde“. Den nye kobling af rettigheder til pligter er i virkeligheden ikke ny, men en tilbagevenden til de grundlæggende principper i velfærdsstaten.

„Noget for noget“-princippet er i sig selv udtryk for en moralsk og represiv *workfare*-diskurs i stil med den amerikanske. Åse Olesen gør dog opmærksom på, at „det var ved at gå op for mange, at det ikke er ‘asocialt’ at stille krav, og at det tværtimod er vigtigt at gengive mennesker ansvar og dermed selvtillid og selvværd“. Nok stilles der flere krav til de ledige, men det er ikke for at straffe dem, men for at hjælpe dem. Og i den anden og reviderede udgave af *Der er brug for alle II* tilføjes det, at „vi skal gøre op med ideologien om, at mere hjælp altid er bedre hjælp. Den *rigtige* hjælp er ikke bare flere penge til forsørgelsen. Den *rigtige* hjælp, det er den hjælp, der kalder

de kræfter frem, som alle har – og som samfundet har brug for“ (Socialministeriet, 1990b: 8–9). I denne formulering er aktivering snarere udtryk for *empowerment* end repression. Vi kan således konkludere, at der lige fra starten er en betydelig tvetydighed i aktiveringsbegrebet. Aktiveringen af de unge har i høj grad sit udspring i moralske overvejelser, men disse overvejelser går både på, at det er for galt, at de unge nyder uden at yde, og at det er synd for de unge, at der ikke tilbydes nogle mere aktive foranstaltninger. I Socialministeriet og i det sociale system er der desuden en knap så moralsk og mere praktisk politisk opfattelse af, at ungeaktiveringen sikrer, at de velfungerende unge ikke unødigt belaster det sociale system. De forskellige motiver og begrundelser spiller sammen i etableringen af det første brohoved for den nye aktiveringspolitik i form af ungdomsydelse og ungeaktivering.

ARBEJDSMARKEDSREFORMENS FORHISTORIE, TILBLIVELSE OG EFTERFØLGENDE JUSTERING

På trods af at ungdomsydelse og ungeaktiveringen introducerede og knæsatte kravet om „aktivering“, gik selve reformen relativt upåagtet hen. Den havde bestemt ikke den samme store betydning for den borgerlige regering, som arbejdsmarkedsreformen i 1993 havde for den socialdemokratiske regering. Nyrup-regeringen havde lovet, at den ville knække ledighedskurven, og midlet til dette var den finanspolitiske kickstart, skattereformen og ikke mindst arbejdsmarkedsreformen, hvis flagskib var vedtagelsen af lov om aktiv arbejdsmarkedspolitik. Som en fremtrædende minister påpeger, så var „regeringen meget bevidst om, at en stor del af vores image stod og faldt med den arbejdsmarkedsreform“. Selv om det måske er at tillægge reformen en lidt for stor betydning, så var den i hvert fald en central del af regeringens reformudspil.

Arbejdsmarkedsreformen fortsatte på sin vis i det spor, som vedtagelsen af ungdomsydelsen havde skabt. Som en ledende embedsmand udtrykker det: „Med arbejdsmarkedsreformen bliver det øjeblikkebetonede i forhold til ungeaktiveringen en mere grundfæstet del af arbejdsmarkedspolitikken. Det med, at man skal bruge pengene aktivt frem for passivt, bliver en del af den formulerede politik. Det bliver legitimt at sige, at aktivering har en værdi i sig selv“. Aktivering bliver med andre ord en alment accepteret betegnelse for en ny kurs i arbejdsmarkedspolitikken, ifølge hvilken det er rimeligt at kræve deltagelse i aktive foranstaltninger til gengæld for udbetaling af forsørgelseshjælp ved ledighed. På ét punkt er der dog en væsentlig forskel i

forhold til ungdomsydelsen. For aktiveringspolitikken indtog i arbejdsmarkedspolitikken er uvægerligt knyttet til en bestemt problemidentifikation. Problemet er ikke længere en moralsk bekymring over effekten af de passive ydelser. Problemet er den store strukturledighed, der truer med at lamme dansk økonomi og hindre en stabil beskæftigelsesfremgang.

Baggrunden for denne nye problemidentifikation var ifølge en centralt placeret embedsmand i Arbejdsministeriet, at „man havde oplevet en sindssyg situation, hvor man havde høj arbejdsløshed, samtidig med at lønningerne eksploderede. Det var ikke kun et dansk fænomen. Det blev kaldt hysteresis. Altså ledigheden ville ikke falde, ligegyldigt hvad fanden man gjorde“. Ifølge denne diagnose blev de danske lønstigninger, som i høj grad var et resultat af de offentligt ansattes politisk motiverede lønfest ved overenskomstforhandlingerne i 1987, fortolket som et rent økonomisk fænomen, der skyldtes strukturproblemer på arbejdsmarkedet. Hysteresis-diagnosen vanskeliggjorde en finanspolitisk kickstart, fordi en sådan alt andet lige ville forværre inflationsproblemerne. Ifølge selv samme embedsmand var man derfor i regeringen „fuldstændig klar over, at der skulle laves nogle reformer på arbejdsmarkedet, før man satte gang i økonomien. Man ville ikke have en flaskehalssituation, når man trådte kickstarteren i bund, så det hele gik op i hat og briller, som det gjorde i 1980'erne. Det var et kæmpe skræmmebillede“. Man skulle have knækket ledighedskurven ved hjælp af en ekspansiv finanspolitik, og det kunne gå grueligt galt, hvis ikke man ved hjælp af en arbejdsmarkedsreform fik gjort noget ved strukturproblemerne på arbejdsmarkedet.

Finansministeriet førte an i italesættelsen af strukturledigheden som det altafgørende samfundsøkonomiske problem og skønnede i slutningen af 1980'erne, at den strukturelle ledighed udgjorde godt ni pct. af arbejdsstyrken. Referencen til strukturledighed tilvejebragte en samlelinse, der gjorde det muligt at opsamle og bearbejde en række erfaringer fra de foregående årtier. Som en økonom fra fagbevægelsen fortæller:

Debatten om strukturarbejdsløshed er et resultat af de erfaringer, man får op igennem 1970'erne og 1980'erne. Man kunne konstatere, at det, der skete i Europa, var, at i lavkonjunktur steg ledigheden, og i højkonjunktur fladede kurven ud. Når det så blev lavkonjunktur igen, hoppede ledighed op til et højere niveau. I USA havde man derimod en helt anden udvikling på arbejdsmarkedet. De argumenter stod centralt i OECD's arbejde omkring det her. Så meget af den debat kom udefra, men allerede først i 1980'erne havde vi masser af diskussioner herhjemme om *mismatch*-problemer og sådan noget. Der var folk, der gik ledige, og samtidig kunne virksomhederne ikke få den arbejdskraft, de havde brug for.

Selv om debatten om strukturarbejdsløshed indledningsvis ses som et resultat af nogle bestemte socioøkonomiske erfaringer, forholder det sig imidlertid tydeligvis helt omvendt. Det er begrebet om strukturarbejdsløshed, der kommer til os fra en række monetaristisk inspirerede økonomer i og omkring OECD, der gør det muligt at forstå og give navn ikke bare til internationale trends i ledighedsudviklingen, men også til de allerede diagnosticerede problemer i Danmark, som vi i mangel af bedre havde kaldt *mismatch*-problemer. Betegnelsen „strukturledighed“ skaber således i en vis forstand det fænomen, som den betegner.

Men hvordan udvikler hele debatten om strukturledighed sig historisk? Går vi 20 år tilbage til det såkaldte *Krise- og arbejdsløshedsforskningsprogram* (Madsen, 1983), refereres der i en af de indledende artikler til den amerikanske debat om strukturarbejdsløshed, der ses som et resultat af kraftig teknologisk udvikling (Hansen, 1983). Læser man artiklen, får man hurtigt fornemmelse af, at der er tale om et fjernt og eksotisk fænomen, som det dog ville være interessant at belyse nærmere i en dansk sammenhæng. Dette indtryk bekræftes i den sidste artikel om beskæftigelsespolitik, hvor strukturarbejdsløshed ikke spiller nogen som helst rolle, og arbejdsløsheden helt og holdent opfattes som et konjunkturbestemt fænomen, der er skabt af manglende efterspørgsel. Opgaven bliver fremdeles at få sat gang i hjulene, hvilket kan gøres gennem markedskonforme tiltag, aktiv erhvervs politik koblet med økonomisk demokrati, udvikling af den offentlige sektor og/eller satsning på hjemmemarkedserhvervene (Madsen, 1983). Strukturledigheden spøger med andre ord på dette tidspunkt i kulissen, men er endnu ikke kommet i projektørens søgelys.

Det sker først med *Debatoplæg om vækst og omstilling* (Arbejdsministeriet m.fl., 1986), der er forfattet af Arbejdsministeriet og Undervisningsministeriet. Undertitlen „krav til strukturpolitikken“ vidner om et kraftigt agenda-skift. Den generelle økonomiske politik skal nu kombineres med „markante strukturpolitiske virkemidler“ (1986: 7). Der tænkes først og fremmest på en strukturpolitisk indsats inden for teknologi- og erhvervs politik, men uddannelses- og arbejdsmarkedspolitikken nævnes også. Det er imidlertid udbygningen af uddannelser rettet mod nye kompetencer og færdigheder, der står i centrum. Der er overhovedet ingen overvejelser om indretningen af dagpenge- og kontanthjælpssystemet. Undervisningsministeriet er på dette tidspunkt en central medspiller i debatten, og det sætter sit tydelige præg.

Vægten på kompetencer og uddannelse genfindes i debatoplægget *Arbejdsmarkedspolitikken sommeren 1987: Så langt er vi kommet* (Arbejdsmini-

steriet, 1987), der ellers er skrevet af Arbejdsministeriet alene. Målet med arbejdsmarkedspolitikken er „at sikre, at den arbejdsstyrke, der vil være til rådighed (...) hele tiden er a jour og på toppen i kvalifikationsmæssig henseende“ (1987: 12). „Selv om flaskehalsproblemerne midlertidigt vil tage af, er det nødvendigt til stadighed at vurdere, hvorvidt arbejdsmarkedet har den nødvendige fleksibilitet. Især arbejdsstyrkens kvalifikationsniveau og -sammensætning bør være i fokus“ (1987: 7). Svaret på de kvalifikationsmæssige udfordringer er uddannelse, uddannelse og mere uddannelse. Såvel dagpengesystemet som ATB- og UTB-lovgivningen er derfor bevidst ladt ude af betragtning i oplægget. Der er dog en ganske lille åbning. Grupper, der har svært ved at komme ind på arbejdsmarkedet, og langtidsledige med nedsat erhvervsevne har nemlig behov for særlige tilbud om uddannelse og jobtræning, hvilket der skal arbejdes på at skaffe. Men denne erkendelse er undtagelsen, der bekræfter reglen om, at uddannelse er løsningen på de teknologisk betingede flaskehalsproblemer.

Den strukturpolitiske prioritering af uddannelsespolitikken hænger sammen med den særlige opfattelse af strukturledighed, der var på dette tidlige tidspunkt. Strukturledighed blev defineret som flaskehalse, opstået som et resultat af et *mismatch* mellem arbejdsstyrkens kvalifikationer og kompetencebehovet på et arbejdsmarked præget af en rivende teknologisk udvikling. Denne opfattelse af strukturledighed ændres imidlertid mod slutningen af 1980'erne. Det sker først som et resultat af problemerne med at nedbringe ledigheden i den økonomiske vækstperiode i midten af 1980'erne og senere som et resultat af den stigende ledighed, der fulgte i kølvandet på den økonomiske opbremsning, der skulle bekæmpe det voksende betalingsbalanceunderskud og den voksende inflation. Begge dele medvirker til at flytte det politiske fokus fra virksomhedernes arbejdskraftmangel over mod den store og voksende gruppe af ledige. Spørgsmålet er ikke længere, hvilke uddannelser og kompetencer arbejdsgiverne efterspørger, men hvad man gør med den voksende gruppe af arbejdsløse, som får stor omtale i massemedierne. Der peges i denne forbindelse på en række institutionelt betingede barrierer, som må fjernes, hvis de ledige skal i arbejde. Den strukturpolitiske arbejdsmarkedspolitik drejes som konsekvens heraf væk fra uddannelsesområdet og over mod dagpengeområdet. Undervisningsministeriet kobles som en følge heraf af policy-processen og spiller ikke nogen væsentlig rolle i det videre forløb.

Skiftet i opfattelsen af strukturledigheden og midlerne til at bekæmpe den indvarsles af Det Økonomiske Råds formandskab (DØR), der i deres

rapport fra juni 1988 tager hul på debatten om de strukturelle forhold på arbejdsmarkedets betydning for den store ledighed (DØR, 1988). DØR beskæftiger sig først og fremmest med, hvordan parternes ansvar for arbejdsløshedsudviklingen kan øges gennem en større egenfinansiering af dagpengeudgifterne. Den statslige finansiering af de stigende udgifter til understøttelse giver ikke parterne tilstrækkelig tilskyndelse til at udvise løntilbageholdenhed og derigennem få flere i arbejde. Dagpengekom-pensationens højde påvirker også i sig selv lønniveauet i en opadgående retning, men der skal ifølge vismændene en meget stor dagpengereduktion til for at sænke lønniveauet nævneværdigt. Det er dog et problem, at kompensationen for de lavtlønnede ledige er så høj, dels fordi det reducerer incitamentet til jobsøgning, dels svækker incitamentet til at tage job med lav løn. En forstærket uddannelsesindsats over for denne gruppe vil bidrage til at løse disse problemer. Manglende kvalifikationer er ifølge DØR en væsentlig årsag til den skæve fordeling af ledigheden. Indslusningsløn for de unge vil hjælpe til at fjerne nogle af barriererne for en højnelse af uddannelsesniveauet hos de lavtlønnede.

Regeringen beslutter sig for at gå ind i debatten om strukturproblemerne og fremlægger i 1988 en redegørelse, der diskuteres i Folketinget (*Folketingstidende*, 1988-89). Hovedbudskabet i denne redegørelse er, at der skal lægges mere vægt på den aktive indsats og mindre vægt på den passive. Uddannelsesindsatsen skal særligt rettes mod dem, der er på arbejdsmarkedet, men som har en høj ledighedsrisiko. I forhold til den voksende gruppe af ledige skal der i højere grad fokuseres på dagpengesystemets indretning både i forhold til ydelsesniveauet, rådighedsreglerne og finansieringen af dagpengesystemet. Regeringen accepterede således den dagsorden, som DØR havde sat.

Regeringen lægger op til, at arbejdsmarkedets parter skal bidrage til løsningen af strukturproblemerne, og udarbejder som oplæg til treparts-forhandling en *Hvidbog om arbejdsmarkedets strukturproblemer* (Regeringen, 1989b), der har karakter af et brydningsskrift. Det kommer frem allerede i indledningen, hvor der tages udgangspunkt i den store ledighed og vanskeligheden ved at bekæmpe den med generelle økonomisk-politiske midler. Det var ifølge hvidbogen svært at få arbejdsløsheden ned under 200.000, uden at der begyndte at komme flaskehalse på visse delarbejdsmarkeder (1989b: 11). Arbejdsløsheden var altså i høj grad strukturelt betinget, og årsagen var først og fremmest, at „lønforskellene på arbejdsmarkedet er mindre end forskellene på arbejdskraftens produktivitet“

(1989b: 19). De ledige job besættes ikke, fordi de lediges produktivitet ikke svarer til den løn, de skal have. Insiderne på arbejdsmarkedet presser det kollektive lønniveau op til ugunst for de ledige outsiders med ringe kompetencer og arbejdsproduktivitet. Den høje dagpengekomensation og den overvejende statslige finansiering af udgifterne medvirker til at hæve lønniveauet til skade for de svage ledige. Dagpengekomensationens størrelse har derudover en skadelig virkning på de lediges motivation til at søge job. Endelig har ledigheden i sig selv en negativ virkning på de lediges evne til at udfylde et job. Vigtige kompetencer går tabt i et langvarigt ledighedsforløb (1989b: 12-33).

Uddannelse fremhæves stadig som et vigtigt middel til bekæmpelse af strukturledigheden. Det skyldes dog ikke længere i så høj grad hensynet til kvalifikationstilpasning, men mere at uddannelse øger produktiviteten, motivationen til jobsøgning samt chancen for vedvarende beskæftigelse. Der er en lang redegørelse for udbygning af uddannelseskapaaciteten, men denne efterfølges af en endnu længere diskussion af problemerne i dagpengesystemet både på ydelsessiden og på finansieringssiden. På finansieringssiden tages der fat på konsekvenserne af statens dækning af marginalomkostningerne ved øget ledighed, som dels giver en manglende ansvarlighed hos arbejdsmarkedets parter over for beskæftigelsesudviklingen, dels giver en utilsigtet anvendelse af dagpengesystemet ved hjemsendelsesledighed og arbejde på fast nedsat tid. På ydelsessiden tages der til gengæld meget nænsomt fat, i og med at der kun er diskussion af muligheden for stramninger af rådighedsforpligtelsen, og der ikke er nogen forslag om nedsættelse af dagpengekomensationen.

Hvidbogen var med til at overbevise arbejdsmarkedets parter om vigtigheden af at fokusere på strukturarbejdsløsheden ud fra en ledigheds- snarere end en kvalifikationssynsvinkel. Ifølge en embedsmand i Finansministeriet var de fleste herefter enige om:

at arbejdsløsheden ikke var et konjunkturfænomen, men noget dybere-liggende strukturelt. Der var selvfølgelig nogen, der mente, at hvis man ved hjælp af finans- og pengepolitikken fik gang i hjulene, sådan at folk købte noget mere, så ville der blive skabt en masse arbejdspladser. Men kendsgerningen er jo, at hvis strukturen ikke er indrettet til det, så koger det hele bare over og giver flaskehalse og inflation, der så igen fører til rentestigninger, og så er der ikke nogen beskæftigelsesmæssig gevinst på mellemlang sigt. Så der var en dyb erkendelse af, at der var en masse strukturproblemer, der skulle løses.

Den strukturpolitiske forklaring på ledigheden som et resultat af arbejdsmarkedets funktionsmåde cementeres i kraft af trepartsforhandlingerne, selv om der stadig er nogle, der er af en anden opfattelse. En af kætterne finder man i FTF, hvor en af økonomerne mener:

man sagtens kan finde nogle politiske og makroøkonomiske årsager til den udvikling, man fik i 1986-87, som ikke har noget med arbejdsmarkedets funktionsmåde at gøre. Hvis man går ned og kigger på det, så er det faktisk svært at vise, at det handlede om nogle bestemte arbejdsmarkeder, der var stramme og førte til lønstigninger. Lønstigningerne spredte sig generelt ud over hele arbejdsmarkedet. Men den forklaring på, hvorfor det gik galt, blev nærmest en sandhed: Vi kunne jo selv se, hvad knapheden på arbejdskraft i 1986 førte til.

Trods disse iagttagelser var der dog generelt set enighed om, at strukturledigheden var et afgørende problem, som man skulle sætte alle kræfter ind på at løse.

Som vi har set, var der forskellige udlægninger af strukturledighedsbegrebet og forskellige forklaringer på de fænomener, som blev taget til indtægt for strukturledighed. Det er lige præcis denne flertydighed i forhold til problemidentifikationen, der får en af de centrale politiske aktører til at konkludere:

Den der enighed om strukturarbejdsløsheden er ikke i sig selv særlig epokegørende. Det var jo bare et ord. Dets indhold var meget diffust, men det var ligesom noget, man kunne samles omkring. Og så kunne arbejdsgiverne sige, at der var noget galt med dagpengesystemet – med rådighedskontrollen og dagpengenes størrelse. De kunne vælge den vinkel. Vi andre kunne sige, at der manglede kvalifikationstilpasning, og at man skulle sætte ind med aktiv uddannelses- og arbejdsmarkedspolitik. Hele det der strukturledighedsbegreb var meget bredt.

At der er betydelig uklarhed med hensyn til, hvad strukturledighed er for noget, og hvordan problemet skal tackles, fremgår tydeligt af LO's oplæg med titlen *12 påstande* (LO, 1990a). Her forsikrer LO først omverdenen om, at „såvel regeringen som Socialdemokratiet og arbejdsmarkedets parter omtaler en løsning af 'arbejdsmarkedets strukturproblemer' som en af de vigtigste forudsætninger for en varig forbedring af den danske konkurrenceevne i løbet af 1990'erne“. Umiddelbart efter denne forsikring tilføjes det imidlertid: „Der er dog ikke i fuld udstrækning en fælles opfattelse af, hvilke

problemstillinger der bør indgå i drøftelser om strukturproblemerne og deres løsning“ (1990a: 1). Der er enighed om overskriften, men ikke om, hvad den dækker. LO har selvfølgelig en politisk interesse i at holde dagsordenen åben, så organisationens egne mærkesager kan komme på banen. Men der er faktisk en generel erkendelse af, at det ikke er let at opnå fuldstændig klarhed over strukturledighedsbegrebet. I finansredegørelsen fra 1994 står der således, at strukturledighed:

afspejler (...) en generelt manglende matching på arbejdsmarkedets delområder mellem de kvalifikationer, der udbydes, og de der efterspørges, hvilket på det makroøkonomiske plan viser sig i form af inflation, når ledigheden bringes under det strukturelle niveau. Årsagerne til den manglende matching i Danmark og de øvrige vestlige lande – især Vest-Europa – er ikke fuldt klarlagt. Hovedfaktorerne synes at være et kompliceret samspil mellem ændringer i kvalifikationskrav, institutioner og incitamenter på arbejdsmarkedet samt en udvikling fra konjunkturledighed til længerevarende ledighed (Finansministeriet, 1994: 17).

Hvor der altså er betydelig uklarhed med hensyn til forklaringen af strukturarbejdsløsheden, så er der dog enighed om den tekniske definition af strukturledighed, der defineres som „det niveau, som ledigheden kan bringes ned til, uden at det fører til en stigning i løn- og prisstigningstakten“ (Jørgensen & Pedersen, 2000). Den entydige tekniske definition – der går under betegnelsen NAIRU – tjener til at understøtte forestillingen om, at der trods de divergerende opfattelser og forklaringer er et objektivt givet fænomen, som kan måles og vejes med en rimelig præcision.

Den borgerlige regering får med held trukket LO ind i trepartsforhandlinger om strukturledighedsproblemet. Ja, faktisk stod LO på spring for at være med, fordi de politisk havde svært ved at holde til ikke at levere konkrete resultater. Det tvinger Socialdemokratiet til at opgive sin visnepolitik og indgå en række mindre arbejdsmarkedspolitiske forlig, der i et vekslende omfang motiveres af kampen mod strukturledigheden og ønsket om at udbrede brugen af aktive foranstaltninger. Den politiske konsensus om strukturledighedsdagsordenen vokser, og i 1991 nedsætter et bredt flertal i Folketinget så Zeuthen-udvalget til at kulegrave problematikken og komme med forslag til ændringer. Der var tale om et ekstremt hurtigtarbejdende udvalg, der allerede afgav sin rapport i sommeren 1992.

Det hedder i indledningen til rapporten, at „udgangspunktet (...) har været en vurdering af de gældende ordninger i aktiveringsindsatsen“ (Udredningsudvalget, 1992a: 1). Man har altså allerede en „løsning“ i form af

aktiveringskonceptet, der dog skal udvikles og nuanceres yderligere. Denne løsning sammenkædes i rapporten med „problemet“ i form af strukturledighed. Det er således her, den nye *storyline* formuleres. Aktivering ses som et vigtigt bidrag til at afhjælpe strukturproblemerne på arbejdsmarkedet. Et andet bidrag til at reducere strukturledighed er en reform af finansieringen af dagpengene, og undervejs i udvalgsarbejdet kommer et tredje element til: en ny decentraliseret model for styring af arbejdsmarkedspolitikken.

Zeuthen-udvalget omfattede en lang række repræsentanter fra ministerierne, arbejdsmarkedets parter, KL og Amtsrådsforeningen samt otte uafhængige sagkyndige medlemmer udpeget af partierne. Det var lidt specielt med de politisk udpegede eksperter. En centralt placeret embedsmand fra Arbejdsministeriet, der selv var med i udvalget, fortæller, at „der var så tæt forbindelse mellem nogle af de politisk udpegede medlemmer af Zeuthen-udvalget og de politiske partier, at det nærmest havde karakter af politisk forhandling. Der var også interne uenigheder mellem de repræsenterede ministerier, og parterne sad der jo også“. Så alt i alt var Zeuthen-udvalget en sær blanding af en korporativ, interministeriel og parlamentarisk arena, hvilket var med til at gøre udvalgsarbejdet til et knudepunkt i policy-formuleringsprocessen.

Zeuthen-udvalgets store betydning skyldtes imidlertid ikke så meget det, man kan læse i rapporten, men mere det, der står mellem linjerne. Som en højt placeret embedsmand i Finansministeriet gør opmærksom på, „så endte Zeuthen-udvalget jo ikke i en konsensus, i og med at der blev opstillet flere forskellige modeller. Men fornemmelsen var, at der var en eller anden underforstået enighed, som bagefter gjorde det lettere at komme igennem med en reform“. Denne vurdering af Zeuthen-udvalgets betydning støttes af en lang række interviewpersoner. En embedsmand fra Arbejdsministeriet udtaler, at „udvalgets arbejde var afgørende for at få lavet arbejdsmarkedsreformen. Det var her, de fælles forestillinger blev skabt“. En anden embedsmand fra Arbejdsministeriet mener ligefrem, at „Zeuthen-udvalget leverede et *blueprint* for en aktiv arbejdsmarkedspolitik“. Den daværende arbejdsminister hælder dog mere til den opfattelse, at det var på det overordnede konceptuelle plan, at Zeuthen-udvalget spillede en rolle. Jytte Andersen vurderer, at „diskussionerne i Zeuthen-udvalget skabte en fælles forståelse mellem Socialdemokratiet, LO, DA og embedsværket om, at der skulle noget nyt til – der skulle strammes op og laves nogle nye tilbud. På det plan var der virkelig ændret noget heroppe i hovedet på os“. Men hun tilføjer så med en vis sarkasme, „at den nye tankegang slet

ikke var sevet ud til SID, KAD, PMF og hele vejen rundt. Det gjorde den først, da arbejdsmarkedsreformen havde virket et års tid, og vi skulle til at lave nogle nødvendige opstramninger, hvor de så lige pludselig mente, at arbejdsmarkedsreformen var helt eminent god“. Det var altså ikke alle, som var inkluderet i den nye policy-diskurs.

Under alle omstændigheder etablerede Zeuthen-udvalget en dagsorden bygget op om tre spørgsmål, der styrede det meste af debatten fra starten af 1990'erne og frem. Det ene spørgsmål var, om man gennem et *ændret finansieringssystem* kunne give arbejdsmarkedets parter et større incitament til at modvirke ledighed. Det andet var, om man kunne finde en måde at *gøre arbejdsmarkedspolitikken mere aktiv* på og give de ledige nogle mere skræddersyede tilbud om arbejde og uddannelse. Det tredje var, om det var muligt at *decentralisere styringen* inden for et nyt mål og rammestyrings-system, der gjorde op med den centrale detailstyring. Lad os efter tur se nærmere på de tre spørgsmål, der ligger til grund for de tre delreformer, hvoraf aktiveringsreformen helt klart er den vigtigste og derfor fortjener mest opmærksomhed.

FINANSIERINGSREFORMEN

Ifølge Zeuthen-rapporten er der fire hovedprincipper for udarbejdelsen af en finansieringsreform: 1) Arbejdsmarkedets parter skal betale en større del af udgifterne til arbejdsløshed; 2) betalingen fra arbejdsmarkedets parter skal følge udgifterne; 3) bidragene skal øremærkes til formålet; og 4) statens besparelser ved at indføre en sådan ordning skal tilbageføres (Udredningsudvalget, 1992a: 27). Tanken bag disse fire hovedprincipper er at ansvarliggøre parterne i forhold til arbejdsløshedsbekæmpelsen. Det skal ske ved at synliggøre arbejdsløshedsudgifterne gennem et ensartet obligatorisk arbejdsmarkedsbidrag, der varierer med arbejdsløshedsudgifterne og øremærkes til strukturforbedrende arbejdsmarkedspolitik.

Der var i Zeuthen-udvalgets kommissorium blevet opstillet to modeller for en finansieringsreform: én hvor arbejdsmarkedets parter og staten hver finansierer en tredjedel af de samlede udgifter, og en anden hvor de nuværende a-kasseindbetalinger bibeholdes, samtidig med at finansieringen gradvis lægges over på arbejdsmarkedet gennem bidrag, der opkræves som en andel af den samlede lønsum og de selvstændiges arbejdsindkomst. Begge disse modeller blev dog mødt med kraftig kritik fra især arbejdsmarkedets parter, og der var i det hele taget stor uenighed

om argumenterne og principperne for en finansieringsreform (Rosted, 1992: 15). Zeuthen-udvalget endte derfor med at samles om et forholdsvis ufarligt forslag, ifølge hvilket et større arbejdsmarkedsbidrag skulle modsvares af en sænkning af indkomstskatten (Udredningsudvalget, 1992a: 13-14, 46). Ønsket om at synliggøre udgifterne til ledighedsbekæmpelsen blev hermed indfriet, om end der langt fra var tale om at vælte udgifterne over på arbejdsmarkedets parter.

Det nye arbejdsmarkedsbidrag indføres i 1994. Det har form af en bruttoskat på lønindkomst og indkomst af selvstændig virksomhed. Arbejdsmarkedsbidragene er øremærkede statens udgifter til dagpenge og arbejdsmarkedspolitik, og bidragssatsen skal i princippet reguleres efter udgiftsniveauet, sådan at arbejdsmarkedets parter belønnes for en ansvarlig indsats, der fører til lavere ledighed. Den lavere ledighed har dog ikke ført til lavere satser, da udgiftsniveauet stadig er lige højt. Holdningen er i dag, som en af DA-topfolkene udtrykker det, at „finansieringsreformen stort set er torpederet, eftersom den er endt som en almindelig skat, og det er lykkedes at fritage virksomhederne“. Der er kommet en mere synlig lønmodtagerfinansiering af arbejdsmarkedspolitikken, men arbejdsgiversiden er ikke med i ordningen, og koblingen mellem bidragets og ledighedens størrelse eksisterer ikke.

AKTIVERINGSREFORMEN

I sammenligning med finansieringsreformen er aktiveringsreformen det store flagskib. Arbejdsmarkedsreformen i 1993 vidner om et klart skift fra forsørgelse til aktivering. Det indholdsmæssige politikskift er betinget af en række nye diskursiveringer, som har afgørende betydning for sammenbindingen af de politiske aktører og muligheden for at etablere et politisk kompromis mellem disse. Vi skal i det følgende forsøge at kortlægge disse diskursiveringer.

Policy-making følger som regel princippet, „don't fix a car that aint broken“. Der er ofte store fordele knyttet til bevarelsen af status quo, og nye reformer er vanskelige at få opbakning til og svære at gennemføre. Der skal derfor opbygges et vist momentum, før vejen er banet for politisk reform. Den traditionelle policy-analyse starter derfor med at analysere problemidentifikationen for at se, om der er et problem, der er stort og vigtigt nok til, at det kan komme på den politiske dagsorden og igangsætte en reformproces. Imidlertid er det ikke sådan, at problemer bare er der eller ikke er der. Problemer er noget, der konstrueres diskursivt, men de konstrueres

ikke efter aktørernes forgodtbefindende. Italesættelsen af et policy-problem er et svar på et større eller mindre sammenbrud for det eksisterende policy-spor, der er blevet dislokeret af forskellige begivenheder, som det ikke kan repræsentere, forklare eller give mening til. De politiske aktører forsøger på bedste vis ud fra deres diskursive referenceramme at give mening til disse begivenheder. Italesættelsen af de dislokerende begivenheder er det første skridt i den problemidentifikation, der senere på umærkelig vis glider over i formuleringen af løsningsforslag.

Den nye aktivlinje formuleres som et svar på en *dislokation af det gamle velfærdstatskoncept*, der om ikke bryder sammen, så i hvert fald rystes af en række nye begivenheder. En del af disse begivenheder omtales af de politiske aktører i termer af *globalisering og ny teknologi*. Ifølge Mandag Morgen skaber globalisering og ny teknologi en ny skæbnetime for det danske samfund: „Andelsbevægelsen var svaret på et dengang formidabelt ydre pres – blandt andet faldet i kornpriserne. I dag er globaliseringen og den teknologiske udvikling det pres, som på ny tvinger danskerne til at mobilisere den forandringsevne, de før har vist“ (Mandag Morgen, 1995b: 7). En af topfolkene i DA følger trop, når han fortæller, at arbejdsmarkedsreformen var nødvendig for at kunne følge med den teknologiske udvikling og den skærpede internationale konkurrence. En af LO-bosserne nuancerer synspunktet en smule, når han fortæller, at „vi, der sad centralt, oplevede, at der i en international sammenhæng var et pres på Danmark udefra. I diskussionerne med folk på det praktiske plan har diskussionen mere handlet om teknologiudvikling og forandringshast“. I forlængelse af disse diskussioner udsender LO i 1996 debatoplægget *Fremtidens Arbejdsmarked*, som forsøger at forholde sig til udfordringen fra den globale arbejdsdeling og den nye højteknologiske vidensøkonomi (LO, 1996).

En socialdemokratisk arbejdsmarkedsordfører forklarer retrospektivt, hvorfor globalisering og ny teknologi gjorde en arbejdsmarkedsreform påkrævet. Den første forklaring handler om globaliseringens konsekvenser for den økonomiske politik og de deraf følgende konsekvenser:

Vi har i 1980'erne afskrevet os nogle instrumenter i den økonomiske politik, som er blevet slidt ned på grund af den globale virkelighed, vi agerer i. Der har vi været nødt til at udvikle nogle nye påvirkningsmuligheder for at lave de nødvendige forandringer, så samfundet kan have en optimal konkurrencedygtighed. Det er nok der, vi finder den overordnede grund til nyorienteringen i arbejdsmarkedspolitikken.

Globaliseringen har undermineret den keynesianske efterspørgselsregulering, og derfor må konkurrenceevnen i fremtiden sikres gennem en ny udbudsorienteret politik, der blandt andet skal rettes mod strukturerne på arbejdsmarkedet.

Det andet argument kæder globalisering og teknologisk udvikling sammen med ønsket om at bevare hovedelementerne i den danske velfærdsmodel:

Arbejdskraften skal opkvalificeres, fordi der hele tiden sker skred i den teknologiske arbejdsdeling mellem de forskellige lande, og vi ønsker at være et land med vidensbaseret produktion, fordi der deri ligger hele legitimiteten i at have en høj aflønning, en høj beskatning og en høj standard i vores velfærdssamfund.

Vores leveniveau og velfærd afhænger af, at vi kan udvikle en stærk dansk vidensøkonomi, der kan klare sig i den skærpede internationale konkurrence. Det er derfor nødvendigt at opkvalificere arbejdskraften, så den kan klare sig på fremtidens arbejdsmarked.

Globaliserings- og teknologidiskursen var allerede stærk i midten af 1980'erne, hvor den var en væsentlig drivkraft i den nye interventionistiske erhvervspolitik. Op gennem 1990'erne gøres denne diskurs i stigende grad gældende i forhold til det arbejdsmarkedspolitiske område. Eksempelvis hedder det i den officielle rapport om *Globalisering og dansk økonomi* (Regeringen, 1997e), at globaliseringen skaber et øget pres på de korttidsuddannede på grund af konkurrencen fra lavtlønslande. Presset forstærkes af udviklingen af ny teknologi og dens hastige spredning i den globale økonomi. Resultatet er, at strukturproblemerne øges, hvilket stiller krav om udviklingen af en aktiv arbejdsmarkedspolitik.

DØR-rapporten fra 2000 diskuterer også de beskæftigelsesmæssige og kvalifikationsmæssige effekter af ny teknologi og øget globalisering (DØR, 2000). Her understreges det, at ny teknologi både kan være til ugunst og gunst for de ufaglærte. Den kan både føre til jobtab og jobåbninger. På samme måde er det med globaliseringen: Øget konkurrence på internationale markeder for lavkvalitetsprodukter fører til jobtab, mens øget konkurrence på kvalitetsprodukter giver flere job til en veluddannet arbejdsstyrke. I begge tilfælde er der dog behov for omstilling, og den skal ske gennem en aktiv arbejdsmarkedspolitik.

Selv om disse interview- og dokumentcitater er retrospektive, så viser de, hvordan de centrale politiske aktører har italesat konsekvenserne af globalisering og ny teknologi og kædet disse konsekvenser sammen med ønsket om

en arbejdsmarkedsreform. Vi har ikke ud fra datamaterialet mulighed for at sige præcis, hvordan aktørerne opfattede tingene i tiden frem til vedtagelsen af den første arbejdsmarkedsreform. På den anden side har vi ikke grund til at formode, at de så tingene anderledes end det, der er kommet til udtryk i det ovenstående.

En anden begivenhed, der skabte bekymring og medvirkede til at sætte en arbejdsmarkedsreform på dagsordenen, var de *voksende udgifter til beskæftigelsespolitikken*. Den borgerlige regering var kommet til magten på et løfte om at bremse væksten i de offentlige udgifter, og beskæftigelsesområdet var et af de steder, hvor udgifterne eksploderede. I Zeuthen-udvalgets rapport gøres der således opmærksom på, at der i 1992 anvendes 9,3 mia. kr. til aktivering af dagpengeberettigede ledige i henhold til reglerne i arbejdstilbudsloven. Det er et anseeligt beløb, og beregninger i Arbejdsministeriet viste, at beløbet ville stige kraftigt i de kommende år. Der var derfor god grund til at forsøge at lave en reform, der forsøgte at vende denne udvikling ved at gøre en mere aktiv og målrettet indsats for at få folk i arbejde. Dermed ikke sagt at arbejdsmarkedsreformen var en reform, der sigtede mod at opnå besparelser. Men de udgiftspolitiske målsætninger, som den nye socialdemokratiske regering stort set overtog fra den tidligere regering, nærrede ønsket om at begrænse de beskæftigelsespolitiske udgifter på længere sigt.

De voksende udgifter ville dog ikke være noget problem, hvis de politiske aktører mente, at man fik noget for pengene. Men det gjorde de langtfra. Specielt var der stor opstandelse over den *høje og vedvarende ungdomsarbejdsløshed*, der truede med at tabe en hel generation på gulvet. Socialkommissionens dokumentation af problemet gav genklang i medierne. Der var både dem, der mente, at det var skrækkeligt synd for de unge, og dem, der syntes, at det bestemt ikke kunne være rigtigt, at de unge bare kunne gå og spille rockguitar på det offentliges regning. Som tidligere omtalt var mange kommuner begyndt at aktivere på egen hånd, og ungdomsydelsesloven forstærkede denne indsats. I massemedierne cirkulerede skræmmehistorier om, hvordan unge ledige forsumpede og endte med at blive førtidspensionerede som 30-årige. Det skabte alt i alt en stærk følelse af, at „noget må der gøres“.

Der var imidlertid ikke kun fokus på de unge. Der var nemlig i det hele taget en stor og voksende bekymring over den *sociale marginalisering*, der skræmmende blev italesat som den „sociale massegrav“. Frustrationen gik her på, at hverken den traditionelle vægt på offentlig forsørgelse eller kor-

rektiverne i form af ATB- og UTB-lovgivningen var i stand til at begrænse marginaliseringen af de korttidsuddannede ledige. Zeuthen-udvalget førte an i kritikken af ATB- og UTB-lovgivningen, der blev set som et udtryk for en centralistisk regelstyret lovgivning, hvor standardiserede og sene tilbud blev givet med „henblik på at sikre den ledige ret til en ny dagpengeperiode“ (Udredningsudvalget, 1992a: 15). Hensigten med lovgivningen var ikke at få de ledige tilbage på arbejdsmarkedet, men at fastholde dem i passiv forsørgelse. Ifølge Zeuthen-rapporten tydede resultaterne da også på, „at der ikke skabes merbeskæftigelse, men at der derimod skabes cirkulation i ledigheden“ (Udredningsudvalget, 1992d: 9). Konklusionen var derfor, at „det nuværende aktiveringssystem ikke giver den bedste anvendelse af de midler på 9,3 mia. kr., der er til rådighed for indsatsen“ (Udredningsudvalget, 1992a: 15).

Der var fra alle sider en kraftig kritik af ATB- og UTB-ordningen. Arbejdsministeren fortæller, at „det, der nødvendiggjorde et paradigmeskift, var, at tilbuddene blev givet sent, på et fast tidspunkt og med en bestemt længde, hvilket gjorde, at man ikke kunne lave et uddannelsesforløb med en efterfølgende praktikperiode. Det var mest det, og så også, at vi ville have en begrænsning af dagpengeperioden, så det ikke bare kørte som en evighedsmaskine“. Den sidstnævnte kritik af den halvhjertede aktiveringsindsats, der primært tjente som et middel til genoptjening af dagpengeretten for dem, som var ved at falde for 26 ugers-reglen, var meget udbredt og blev fremført i næsten identiske vendinger. En centralt placeret embedsmand fra Arbejdsmarkedsstyrelsen beretter, at „der var meget kritik af svingdørene, som kritikerne kaldte det. Du kom ud i et arbejdstilbud, og så kom du bagefter og fik dagpengerettigheder på ny. Så kørte du en tur til og så videre“. I Arbejdsministeriet var opfattelsen, at „jobtilbudsordningen var dybt kritiseret på det tidspunkt, fordi det var en dagpengemølle, hvor man kom ind og fik et jobtilbud, genoptjente dagpengeretten og kørte videre i systemet“.

En embedsmand fra Finansministeriet fortæller på samme vis, at „det gamle ATB-koncept jo bare var et spørgsmål om, at man fik genoptjent retten til dagpenge, så man kunne få en tur i maskinen igen“. Og kritikken var ikke begrænset til ministerierne. En centralt placeret fagforeningsmand konkluderer bramfrit, at „dagpengesystemet brød sammen på grund af hele det kæmpe system med ATB og UTB. Det var en meget markant fiasko. Alle undersøgelser viste, at det ikke hjalp en skid“. Hermed udtrykkes følelsen af krise og sammenbrud for det eksisterende policy-spor. Man var nået til et vadested og måtte ind på et andet spor.

Dislokationen af det gamle policy-spor ses med andre ord som et resultat af en række begivenheder, der blev italesat som en række *push* og *pull*-faktorer. Den hidtidige beskæftigelsespolitik var for dyr og for dårlig, i og med at udgifterne eksploderede, samtidig med at dagpengemaskinen kørte rundt og rundt uden at løse problemerne med den høje ungdomsarbejdsløshed og tiltagende sociale marginalisering. Alt dette medvirkede til at skubbe beslutningstagerne væk fra det gamle policy-spor. Samtidig var det klart, at nødvendigheden af at møde udfordringen fra udefrakommende begivenheder i form af globalisering og teknologiske innovationer til stadighed trak beskæftigelsespolitikken i en ny retning.

Skabelsen af et nyt policy-spor krævede imidlertid, at de italesatte dislokationer blev sat på samme formel gennem *identifikationen af et overordnet problem*, som på den ene side kunne tilvejebringe en samlet opfattelse af, hvad der var galt, og på den anden side kunne målrette forsøget på at finde en løsning i form af et nyt policy-spor. Som tidligere nævnt blev det afgørende policy-problem defineret i form af *strukturledighed*. Igen gik Zeuthen-udvalget forrest med sin konstatering af, at „vanskelighederne ved at nedbringe arbejdsløsheden har ført til synspunktet om, at ledigheden på længere sigt bestemmes af strukturelle forhold i økonomien, herunder strukturen på arbejdsmarkedet“ (Udredningsudvalget, 1992a: 8). Der var som bekendt mange forskellige opfattelser af, hvad strukturledighed er for noget, og hvordan den kan forklares og bekæmpes. Betegnelsen af problemet lå fast, men der var divergerende opfattelser af, hvad betegnelsen „strukturledighed“ egentlig betegnede. Lad os se nærmere på denne divergens.

Ifølge Zeuthen-udvalget skyldes strukturledigheden, at *høje stive lønninger* til insiderne på et segmenteret arbejdsmarked gør det ufordelagtigt for arbejdsgiverne at hyre lavtuddannet arbejdskraft. Problemet er, at „arbejdsmarkedets opdeling i afgrænsede delmarkeder (...) begrænser mobiliteten mellem sektorerne og medfører mangel på fleksibilitet“ (1992a: 11). Kønsbarrierer, stive faggrænser og forskellige grader af arbejdsmarkedstilknytning medvirker til at opsplitte arbejdsstyrken i et A-, B- og C-hold (1992a: 11). Eftersom det er A-holdets insidere snarere end C-holdets outsiders, der fastsætter lønniveauet, vil lønningerne ikke blive presset nedad af den voksende arbejdsløshed. Dette fænomen går under betegnelsen *persistens*. Lønniveauet ligger over det niveau, der skal til for, at arbejdsmarkedet *clearer*. Set fra en efterspørgselsvinkel er problemet, at det ikke kan svare sig for arbejdsgiverne at hyre arbejdskraft fra outsidergruppen, fordi dens

arbejdsproduktivitet ligger under lønniveauet. Resultatet er, at de korttidsuddannede ledige marginaliseres og udstødes.

En anden diskursivering af strukturledigheden rettede skytset mod de *høje velfærdsydelser*, der giver en høj reservationsløn, som gør, at de korttidsuddannede ikke vil arbejde til den tilbudte løn. Zeuthen-udvalget hævdede således:

at den relativt høje dækningsgrad for de lavestlønnede og den lange periode, de ledige kan oppebære dagpenge uden at have ordinær beskæftigelse, forklarer en væsentlig del af den strukturelle ledighed. Mekanismen er, at en høj dækningsgrad øger lønpresset, da indkomsttabet i forbindelse med ledighed bliver mindre. I Danmark vil dette gælde for de lavtlønnede, men kun i mindre grad for de højerelønnede, hvor kompensationsgraden er lav. (...) Konsekvensen af dækningsgradens variation med indkomsten kan blandt andet være, at lønstrukturen bliver sammenpresset i forhold til, hvad forskellen i produktivitet mellem forskellige grupper skulle betinge (Udredningsudvalget, 1992a: 11).

Set fra en udbudsvinkel er problemet kort og godt, at den løn, som de lavtlønnede vil acceptere at arbejde for, er højere end den løn, de får tilbudt, hvorfor de vælger arbejdsløshed frem for beskæftigelse. Som det hedder i den engelske opsummering af argumentet: „the low skilled labourers price themselves out of the labour market“.

Der var i høj grad en udenlandsk afsender på denne forklaring: „Du kunne jo lægge de der OECD-rapporter oven på hinanden, som viste, at det danske dagpengesystem var det mest generøse, og at de strukturproblemer, vi havde, var helt eklatante. Og vi havde selv set udviklingen i 1985-87, hvor vi, selv om vi havde et højt ledighedsniveau, også fik ekstraordinært høje lønstigninger“. Arbejdsgiverrepræsentanterne var således helt enige i OECD's diagnose, men kunne samtidig se, at det var svært at få gjort noget ved problemet: „Der var ikke tvivl om, at det var effektivitetsfremmende for arbejdsmarkedet at sætte ydelserne ned og derved sænke reservationslønnen. Men det blev fordelingspolitisk betragtet som fuldstændig uacceptabelt af den socialdemokratiske regering“. Høje ydelser blev set som en væsentlig barriere for at få de korttidsuddannede i arbejde. Men kravet om lavere ydelser var noget, man gik stille med – selv hos arbejdsgiverne.

En tredje diskursivering af strukturledigheden kom til udtryk i forestillingen om udviklingen af en form for *velfærdsafhængighed*, der var et resultat af velfærdsstatens moralske fordærvelse af de ledige, der enten udvikler alternative livsstrategier, der ikke indeholder lønarbejde, eller også slet og

ret bliver dovne og umotiverede. Denne diskurs var meget stærk i USA, mens der i Danmark var forholdsvis få eksponenter for forestillingen om velfærdsafhængighed. Mandag Morgen Strategisk Forum forsøger med udgangspunkt i den amerikanske debat at lancere forestillingen om den snigende udvikling af en forsørgerkultur, hvor det ses som legitimt ikke at arbejde. Begrebet om forsørgerkultur slår imidlertid slet ikke an i debatten om de dagpengeberettigede ledige. De moralske argumenter om de lediges manglende arbejdsmotivation synes at være reserveret de unge arbejdsløse, som i kraft af deres alder bedre kan mistænkes for at have en asocial adfærd.

En embedsmand i Finansministeriet fortæller dog, at „der efterhånden var flere, der var bekymrede over, om man var ved at få skabt en ledigheds-kultur, hvor de ledige udviklede nogle alternative strategier for et liv uden for arbejdsmarkedet og måske af og til deltog i nogle meget spændende projekter om kultur, medier og sådan noget. Der var imidlertid stor modstand mod overhovedet at undersøge problemet, og vi fandt heller ikke rigtig nogen problemer i de undersøgelser, vi lavede“. Der blev gjort meget for at lukke dagsordenen om velfærdsafhængighed og forsørgerkultur ned igen. En ledende embedsmand fra Finansministeriet beretter om, hvor de i starten af 1990'erne brugte „ufatteligt mange kræfter på at menneskeliggøre strukturledighedsbegrebet. For i 1980'ernes diskussion af strukturledighed blev de arbejdsløse lagt for had, fordi de ikke gad arbejde, og det eneste, der var at gøre, var så at sætte dagpengene ned. Men der er mange andre forklaringer på strukturarbejdsløshed. Fagligt *mismatch* spiller for eksempel en stor rolle“. Også i LO havde man travlt med at mane forsørgerkulturbegrebet i jorden. I oplægget *Fuld beskæftigelse i Danmark* (1994) slår man således fast, at „strukturledighed er en egenskab ved samfundsøkonomien og ikke ved den enkelte ledige“ (LO, 1994: 13). Problemet skal derfor angribes som et samfundsøkonomisk og ikke et individuelt problem.

En fjerde og sidste diskursivering af strukturledigheden hæfter sig ved *marginaliseringens ødelæggende virkninger*, der viser sig ved et tab af kvalifikationer og kompetencer, øget sygelighed og mindre selvtillid hos de langtidsledige. Af Zeuthen-rapporten fremgår det således, at en af årsagerne til strukturledighed kan være, „at langtidsledige efterhånden dequalificeres og mister jobtræning og motivation. Hvis det er tilfældet, vil det være svært at bringe langtidsledige i beskæftigelse“ (Udredningsudvalget, 1992a: 9). Argumentet er altså, at de ledige bliver fanget i en ond cirkel, hvor ledighed fører til en ledighedsforstærkende dequalificering af arbejdskraften. Det tilføjes dog,

at „den faktiske udvikling viser, at antallet af langtidsledige herhjemme er følsomt over for konjunktoren“ (1992a: 9). Så problemet er måske reelt ikke så stort. På den anden side viser Socialkommissionens beregninger en tendens til, at arbejdsløsheden kravler op på et højere niveau efter hvert konjunkturtilbageslag. Det tolkes af flere som et tegn på ledighedens selvforstærkende effekt: De ledige fastholdes på grund af dequalificeringen i ledighed, og samtidig kommer der med jævne mellemrum nye ledige til. Ifølge en embedsmand i Finansministeriet er der her tale om en „sociologisk forklaring på strukturledigheden, ud fra at hvis man er væk fra arbejdsmarkedet i lang tid, så mister man sine kvalifikationer. Den humane kapital rustet så at sige op, hvis den ikke bliver brugt“. Ifølge en embedsmand fra Arbejdsministeriet var det „en erkendelse, som havde meget støtte rundt om i forskerverdenen. Når folk går arbejdsløse for længe, og der ikke sker noget med dem, så er resultatet dequalificering og social deroute“.

Fagbevægelsen er naturligt nok meget optaget af marginaliseringsproblemet og dets strukturelle effekter. LO mener dog kun, at marginaliseringens dequalificerende effekter er en del af forklaringen på, at ledighedsgraden stiger blandt de ledighedsberørte. Det grundlæggende problem er, at der er for få job til de mange kortidsuddannede ledige, og at uddannelsesindsatsen over for denne gruppe ikke har været tilstrækkelig (LO, 1994: 28-35). Hos Arbejdsgiverne er man stort set enig i denne betragtning. En af topfolkene i DA giver følgende udlægning af det strukturelle problem i forbindelse med social marginalisering:

I 1993, da vi lavede arbejdsmarkedsreformen, var det det her billede med den sociale massegrav, der dominerede. Det var et resultat af Socialkommissionens arbejde og var faktisk meget dagsordensættende. De havde fundet frem til, at der var 100.000 marginaliserede, og at gruppen bestod af mænd på 30-39 år, som aldrig fik en uddannelse, fordi der var masser af arbejde dengang, da de skulle ud på arbejdsmarkedet, og som nu er blevet marginaliserede, fordi de mangler den uddannelse.

Problemet er altså, at en stor gruppe ledige er fanget i en ledighedssituation, som de på grund af manglende kvalifikationer og uddannelse har meget svært ved at komme ud af igen. Marginaliseringsfælden hindrer mobilitet på arbejdsmarkedet og udgør derfor et strukturelt problem.

Strukturledighed konstrueres som det centrale omdrejningspunkt for italesættelsen af det policy-problem, der skabes i kraft af en serie af dislokationer. Alle kan tilsyneladende tale med om „strukturledighedsproblemet“, men

den mere præcise opfattelse af, hvad strukturledighed er for noget, varierer betragteligt. Aktørerne abonnerer i forlængelse af deres identitet, opfattelser og interesser på forskellige forklaringer af strukturledighedsproblemet. Det er dog ikke sådan, at hver aktør har sin egen opfattelse af problemet. For selv om der er en tendens til, at fagbevægelsen ser strukturledighed som et resultat af manglende kvalifikationer hos de svage ledige, og arbejdsgiverne hæfter sig ved problemet med høje, stive lønninger og høje velfærdsydelse, så kan man hos mange af aktørerne finde en kombination af forskellige forklaringer med forskellige betoning. I ministerierne opereres der således med flere forskellige og delvist konkurrerende forklaringer, hvilket er med til at øge ministeriernes evne til at binde de forskellige parter sammen.

På det overordnede plan er der dog enighed om, at problemet er „strukturledigheden“, og der er også enighed om, at løsningen er „aktivering“. Aktiveringsbegrebet er imidlertid lige så flertydigt som begrebet om strukturledighed. De politiske aktører har forskellige opfattelser af, hvad aktivering er, og hvordan aktivering bidrager til at løse strukturledighedsproblemet. De er enige om, at „aktivering er godt“, men ikke nødvendigvis om, hvorfor det er godt. I forsøget på at fiksere de forskellige betydninger af aktiveringsbegrebet opstilles nogle klare politiske prioriteringer, hvor en bestemt form for aktivering fremhæves i forhold til en anden form for aktivering, som betragtes som uacceptabel, forkert og om ikke ekskluderet så i hvert fald marginaliseret. De politiske prioriteringer afspejler og er betinget af bestemte opfattelser af præmisserne for etablering af et nyt aktiveringspolitisk policy-spor. Aktørerne fastlægger med andre ord de forskellige aspekter ved aktiveringsbegrebet gennem en politisk inklusion og eksklusion af mening, holdninger og argumenter, der hviler på en række sedimenterede opfattelser af, hvad der er politisk acceptabelt inden for det pågældende policy-område og i et land som Danmark. Diskursiveringen af aktiveringsbegrebet er med andre ord sporafhængig. Lad os kort kigge nærmere på italesættelsen af de *løsningspræmisser*, der gøres gældende i forhold til indholdsudfyldelse af aktiveringsbegrebet.

En helt klar præmis for en kommende arbejdsmarkedsreform var, at det var *bedre at forsøge at øge arbejdsstyrkens uddannelses- og kvalifikationsniveau end at forsøge at nedbringe lønningerne*. De danske lønninger er høje, og selv om de afspejler et højt uddannelsesniveau, så ville det være umuligt at konkurrere med østeuropæiske og østasiatiske lande på lønomkostningerne. Som en LO-mand siger: „Vi vidste, at vi ikke ville kunne klare os i en international konkurrence på løn“. En lønsænkingsstrategi var imidlertid

ikke kun dømt til at fejle, den var også politisk uacceptabel. Både i den økonomiske vismandsrapport fra 1994 og i Finansredegørelsen for 1994 skønnedes det, at man for at reducere strukturledigheden med én pct. skulle nedsætte mindstelønnen med 10-15 pct., hvilket ville gå hårdt ud over de fordelingspolitiske målsætninger (Finansministeriet, 1994; DØR, 1994). Da det ikke rent statsfinansielt var muligt at kompensere for de uønskede fordelingspolitiske konsekvenser af en øget lønspredning via ændringer i skattestrukturen, måtte tilpasningen mellem udbud og efterspørgsel på arbejdsmarkedet ifølge topøkonomerne fremmes gennem andre tiltag.

Der var i forlængelse heraf også en klar forestilling om, at det var *politisk uacceptabelt at sænke forsørgelsesydelse*ne. En topembedsmand fra Finansministeriet fortæller, at „det var efter flaskehalsproblemerne i 1986-87, at man begyndte at tale om strukturpolitik. Men det var sådan en primitiv form for strukturpolitik, som gik ud på, at dagpengene skulle sættes ned. Dagpengene spiller grangiveligt en vigtig rolle, men der er jo også nogle fordelingspolitiske hensyn, der spiller en meget stor rolle“. I en velfærdsstat som den danske eliminerer fordelingspolitiske hensyn muligheden for en generel dagpengesækning. En fagforeningsmand formulerer det sådan, at „der er nogle værdier, som velfærdssamfundet er bygget op omkring, og som man er enige om bredt og på tværs af partierne. Det er sådan noget med, at man skal holde sig fra at bruge løn og anden indkomst til sådan nogle strukturpolitiske reguleringer. Det er der en forståelse af, at det gør vi bare ikke i Danmark. (...) Den borgerlige regering forsøgte lidt på det i 1980'erne, men det gav ballade, og de kom ikke særlig langt med det“. Tydeligere kan det næsten ikke siges. Velfærdsydelserne er en integreret del af velfærdsstaten og står som sådan ikke til diskussion. Den universalistiske velfærdsmodel i Danmark har skabt en solid og omfattende støtte til velfærdsstaten, som arbejdsmarkedsreformen må respektere.

Fra fagbevægelsens side anføres det ofte som et yderligere argument for bevarelsen af de høje dagpengesatser, at ydelseernes højde kompenserer for fraværet af strikte afskedigelsesregler. Dagpengesystemet bruges hyppigt af de små og mellemstore virksomheder til at „parkere“ overflødige medarbejdere, når der er en nedgang i ordrebeholdningen. Den forholdsvis frie adgang til at fyre og hyre medarbejderne er afgørende for virksomhedernes overlevelse, hævdes det. Men de ansatte må naturligvis have noget for at acceptere gentagne perioder med hjemsendelse og dagpenge. Synspunktet deles af en centralt placeret embedsmand i Finansministeriet, der siger: „Vi har en betydelig fleksibilitet på det danske arbejdsmarked, fordi vi af hensyn

til de lavtuddannede ikke har nogen stramme fyringsregler. Den fleksibilitet er man dog nødt til at betale for. Når man forholdsvis let kan miste sit job, så skal man også have en ordentlig ydelse, hvis det sker“. Arbejdsgiverne er dog ikke helt enige i denne betragtning. DA mener således, „at det er lidt en myte, at vi i Danmark har nogle meget lempelige afskedigelsesregler“. En anden topchef fra DA formulerer det således: „Koblingen mellem ydelsesniveau og afskedigelsesregler er der selvfølgelig, men det er i min optik mere en politisk kobling end en nødvendig kobling. Det er klart, at i perioder, hvor vi har presset på for ydelsesstramminger, er vi blevet mødt med truslen om regler for ansættelsestryghed“.

Selv om der af og til klages over, at a-kasserne ikke skrider hårdt nok ind over for dagpengemisbrug, så er der generelt *ikke særlig stort fokus på misbrugsproblematikken*. Der er enighed om, at misbrug skal begrænses, men også om, at det er vigtigt ikke at mistænkeliggøre de arbejdsløse og gøre aktiveringsreformen til et instrument for misbrugsbekæmpelse. Arbejdsminister Jytte Andersen udtrykker den generelle holdning, når hun siger:

Selvfølgelig har der været nogle, der bare gik og spillede guitar, men man skal passe på ikke at mistænkeliggøre alle de arbejdsløse. Man skal ikke gøre arbejdsløsheden til et individuelt selvforskyldt problem, men sige til folk, at de skal stå til rådighed og tage imod de tilbud om uddannelse og jobtræning, de får. Rådighedskravet skal håndhæves, men der skal også være ordentlig kvalitet i tilbuddene.

Dagpengemodtagernes rådighed skal tjekkes, men skrappe kontrolforanstaltninger og hårde sanktioner hjælper ikke i sig selv til at få flere i arbejde. Det er den positive dagsorden med opkvalificerende tilbud, der er brug for.

Den sidste løsningspræmis handler om, at den *sociale udstødning er uacceptabel* både ud fra en økonomisk og en menneskelig synsvinkel, og at den skal stoppes gennem tiltag, der indebærer *færre bureaukratiske regler og mindre klientgørelse*. Den danske velfærdsstat er baseret på inklusionen af alle borgere som ligeværdige medborgere, og i det lys er beretningerne om den „sociale massegrav“ og om „opdelingen af befolkningen i et A-, B- og C-hold“ et rystende vidnesbyrd om en trussel mod selve velfærdsstatens fundament. Det er derfor en klar præmis, at der skal tages fat på reformer, der kan løse problemet. Løsningen skal desuden helt indebære en regelforenkling og en mindre grad af klientgørelse. Op gennem 1980'erne havde der bredt sig en stærk kritik af det offentlige bureaukrati, og der var en eksplicit formuleret præmis, at en kommende arbejdsmarkedsreform skulle føre til en forenkling

af de mange regler og en selvansvarliggørelse af de ledige. Begge dele kom ind i debatten allerede med Zeuthen-rapporten.

Løsningspræmisserne gøres gældende i forhold til udformningen af den nye aktiveringspolitik. Aktivering er ifølge den nye *storyline* svaret på strukturledighedens svøbe, og som vi allerede har set, opstod begrebet i forbindelse med ungeaktiveringen. Men faktisk er forestillingen om, at de unge skulle aktiveres, allerede udtryk for en kraftig betydningsglidning. En topembedsmand i Arbejdsministeriet fortæller:

Aktiveringsbegrebet kommer ind under den borgerlige regering, i forbindelse med at de unge skal ud og arbejde for pengene. De skal aktiveres. Det er et begreb, som vi er mange, der aldrig har brudt sig om, fordi det stammer fra en helt anden betragtningsmåde. Oprindeligt handlede det jo om at aktivere de passive penge. I stedet for at bruge penge passivt skal man bruge dem aktivt, så folk bliver klogere og dygtigere af det. Men det har lidt fået en klang af, at man skal aktiveres, fordi man er doven eller keder sig. Det er lidt et ord, der er hentet fra et plejehjem.

Der var i udgangspunktet tale om, at passive forsørgelsesydelse skulle erstattes med aktive beskæftigelsesforanstaltninger, men senere bliver det altså til, at det er de ledige, der skal gøres aktive. Og det er her, den moralske tve-tydighed kommer ind. Aktiveringen af de ledige er nemlig både motiveret af et ønske om at hjælpe dem, der er tvunget ud i passivitet, og et ønske om at tvinge de dovne til at bestille noget.

Den moralsk ladede forestilling om aktivering af de ledige var modsat den noget tekniske snak om strukturledighed noget, alle kunne forholde sig til. At de ledige ikke skulle sidde passive hen blev på det nærmeste opfattet som selv-indlysende, og det afspejlede sig i en bred politisk støtte til aktivering. Men som en af de centrale organisationsrepræsentanter siger: „Aktiveringsnormen har haft bred politisk opbakning, om end de politiske partier har vægtet forskellige formål med aktiveringen“. Ifølge organisationsrepræsentanten er der således nogle politikere, der primært ser aktivering som et beskæftigelses-fremmende tiltag, der tjener til at opkvalificere de ledige. Andre understreger den markedsregulerende hensigt om at opretholde et fleksibelt arbejdsmarked ved at kontrollere de lediges rådighed. Andre igen betoner den holdningsændrende effekt af aktivering, der understreger, at rettigheder og pligter går hånd i hånd, og at de ledige selv skal tage ansvar for deres beskæftigelses-situationen. Endelig er der nogle, der først og fremmest ser aktivering som et forsøg på at styrke den politiske legitimitet ved at vise borgerne, at der bliver

gjort noget ved marginaliseringen og klientgørelsen af de ledige. Aktiveringsbegrebet er med andre ord lige så flertydigt som strukturledighedsbegrebet. Og igen synes flertydigheden at have en positiv effekt i form af at skabe opbakning og enighed hos vidt forskellige aktører. Organisationsrepræsentanten refererer kun til de politiske partier, men som vi skal se, omfatter den flertydige diskursivering af aktiveringsbegrebet også de mange forskellige interesseorganisationer, der deltog i forhandlingerne om den nye aktivlinje. Vi skal i det følgende se, hvordan de forskellige politiske aktører diskursiverer begrebet aktivering gennem opstilling af en række alternative tolkninger, der viser, hvordan aktivering bidrager til at løse strukturledighedsproblemet, og som formuleres gennem et sæt af inklusioner og eksklusioner.

Ifølge den første diskursiveringsstrategi handler aktivering om *opkvalificering* frem for lønreduktioner. I Zeuthen-udvalgets rapport hedder det, at „forslagene om aktivering (...) sigter på at fastholde og styrke de lediges kvalifikationer, så de får øgede muligheder for beskæftigelse på det ordinære arbejdsmarked. Derved kan strukturen på arbejdsmarkedet forbedres“ (Udredningsudvalget, 1992a: 7). Ifølge en embedsmand i Finansministeriet er der imidlertid to måder, hvorpå strukturledigheden kan reduceres: „Enten kan man presse lønningerne ned, eller også kan man øge kvalifikationerne op til det givne lønniveau. Men som Lykketoft sagde: Det er den sidste, der er vores vej“. En topforhandler fra LO forklarer: „At sætte minimumslønnen og dagpengene ned var ikke bærbart. (...) Det ville være at straffe dem, der er straffet i forvejen“. Som en anden LO-repræsentant siger, så var konklusionen derfor, at „vi tilsluttede os en politisk linje, der handlede om at løse strukturproblemerne via opkvalificering frem for lønreduktioner“. Associeringen af aktivering med opkvalificering var dog ikke kun en politisk mærkesag for Socialdemokratiet og LO. Finansministeriet skriver således i *Finansredegørelsen* (1994), at aktivering bidrager til opkvalificering af arbejdskraften både gennem deltagelse i formel uddannelse og gennem *on-the-job training* hos private eller offentlige arbejdsgivere. Også blandt arbejdsgiverrepræsentanterne finder man en understregning af aktiveringens opkvalificerende aspekter.

Den anden diskursiveringsstrategi ser aktivering som et middel til *rådighedskontrol*, der gør det muligt at undgå ydelsesreduktioner. En af topfolkene i DA formulerer den politiske prioritering knivskarpt: „Vi har i Danmark valgt at gå aktiveringsvejen og lagt vægt på opkvalificering og stramning af rådighedskontrollen. Vi har fuldstændig fravalgt at kigge på de økonomiske incitament“. Ifølge en af topfolkene i fagbevægelsen er betingelsen for fravalget af de økonomiske incitament i form af lavere ydelser netop,

at opkvalificering kobles med rådighedskontrol: „Selv om vi siger, at der skal være en balance mellem opkvalificering og motivationseffekten, så er motivationsdelen vigtig at have med, hvis du vil opretholde den politiske præmis om ikke at gå ind og røre direkte ved det økonomiske incitament“. Rådighedskontrol gennem aktivering er forudsætningen for at bevare de høje ydelser. Som en embedsmand i Socialministeriet udtrykker det: „Vi skal ikke være blinde for, at en del af aktiveringen har til formål at sikre folk de høje dagpenge“. Tidligere arbejdsminister Jytte Andersen slår fast, at „ræsonnementet bag arbejdsmarkedsreformen var, at de ledige skal være til rådighed. Prisen for, at man får en relativ høj ydelse, er, at man er til rådighed enten for job, jobtræning eller uddannelse“. Der er altså tale om et kompromis: Aktivering bliver en form for rådighedskontrol, hvilket er med til at legitimere de høje ydelser.

Eftersom der ikke er nogen spor af et sådant kompromis i Zeuthen-rapporten, må det være blevet formuleret i de efterfølgende forhandlinger. Ifølge en af topfolkene i fagbevægelsen „føjte arbejdsgiverne nok, at de fik noget i bytte for, at der ikke blev pillet ved dagpengesystemet og ydelsesniveauet, nemlig den skærpede rådighedskontrol, der i høj grad var deres motivation til at lege med dengang – nok så meget som opkvalificeringsaspektet“. Ifølge samme person var modydelsen til fagbevægelsen for at acceptere de strammere pligter, „at indsatsen blev fremrykket, tilbuddene blev bedre, og ledigheden faldt“. Kompromiset fik ikke kun opbakning fra arbejdsmarkedets parter. Også de radikale var begejstrede for rådighedskontrollen. Ifølge Jytte Andersen ender det ligefrem med, „at arbejdsmarkedsreformen også bliver et helhjertet radikalt projekt, fordi de ser, at Socialdemokratiet er parat til at flytte sig på rådighedsspørgsmålet. Det får dem til at acceptere en høj dagpengeydelse“.

Ifølge en embedsmand i Arbejdsministeriet „anerkender selv OECD, at vi politisk har valgt ikke at gøre noget ved satsniveauet, men i stedet har begrænset varigheden og forstærket rådighedskontrollen. (...) Vi når det samme mål bare med andre midler“. Forklaringen er ifølge en embedsmand i Finansministeriet, at „hvis man har tilstrækkeligt stramme rådighedsregler, så sænkes reservationslønnen på fuldstændig samme måde, som hvis man sænker dagpengene“.

Den tredje diskursiveringsstrategi ser aktivering som et *moralsk krav om „noget for noget“*, som gør skrappe krav og sanktioner overflødige. I et tilbageblik på arbejdsmarkedsreformen siger tidligere statsminister Poul Nyrup Rasmussen, at „ledetråden er (...) klar: ingen rettigheder uden pligter, ingen

pligter uden rettigheder“ (SFI, 1995). Aktivering ses som udtryk for et ønske om at koble rettigheder og pligter tæt sammen. I LO's *Handlingsplan for 1995-96* forsvares sammenkoblingen af rettigheder og pligter ud fra hensynet til de svageste: „Rettigheder og pligter hører sammen, hvis der skal sikres en grundlæggende forståelse for de svageste. Et solidarisk menneskesyn er, at man også påtager sig pligter, hvis man vil have rettigheder“ (LO, 1995: 10). Det bagvedliggende ræsonnement er, at velfærdsstaten undermineres, hvis folk bare kræver deres ret uden at yde noget til gengæld.

Solidaritetshensynet kommer også ind i debatten på en anden måde, eftersom der er generel enighed om, at de svageste ledige får det endnu værre, hvis der ikke stilles krav til dem. En af LO-folkene fortæller:

Vi var på et tidspunkt lidt bekymrede for at begynde at stille krav til vores egne medlemmer, men sådan ser jeg det slet ikke mere. Man opdager også, når man har med ledige at gøre, at der er nogle menneskelige faktorer, der gør, at det en gang imellem er nødvendigt med et lidt mere håndfast skub for at få folk ud af apatien. Jeg vil ikke kalde det „pisk over nakken“, det er for hårdt, men lad os bare kalde det en „effektiv motivation“.

Pligter og krav er altså ikke bare udtryk for moralsk forargelse over, at nogle „går og driver den af“. Solidariske hensyn til de svageste bidrager også til at retfærdiggøre indførelsen af ret og pligt-aktivering.

Koblingen af ret og pligt fører til en skærpet rådighedskontrol. De lediges rådighed for arbejdsmarkedet skal ikke længere dokumenteres gennem fremvisning af jobansøgninger og ditto afslag. Rådigheden tjekkes gennem deltagelse i aktivering. Derved bliver det muligt at fravælge stramninger af de traditionelle kontrolforanstaltninger. Rådighedsbegrebet og de formelle rådighedsregler strammes lidt, men det er ikke noget, der batter. Der indføres dog sanktioner i forbindelse med afvisning af aktiveringstilbud. Disse legitimeres ud fra „noget for noget“-princippet. Ingen aktivering, ingen ydelse!

Den fjerde og sidste diskursiveringsstrategi ser aktivering som et middel til at *begrænse marginalisering og klientgørelse* af de ledige. Begge dele er tydelige i ministerens lovfremstilling, hvor det hedder, at „målsætningen er at få den ledige tilbage i arbejde så tidligt som muligt“. Det skal ske gennem „tidligere og bedre tilbud især til de svageste ledige“, og på en måde så „den ledige får flere valgmuligheder og et større ansvar for sin egen situation, end det hidtil har været tilfældet“ (*Folketingstidende*, 1992-93a). Aktivering handler om at „sætte den ledige i centrum“. De ledige skal reintegreres på arbejds-

markedet, og det skal ske dels ved at give dem tidligere og bedre tilbud, dels ved at inddrage dem i udformningen af individuelle handlingsplaner. Kombinationen af gode aktiveringstilbud og inddragelse af de ledige er udtryk for en *empowerment*-strategi, der formuleres i et bevidst opgør med, hvad der betragtes som en ansvarsforflygtigende borgerlønstrategi, hvor de ledige får lov til at gå i hundene på offentlig forsørgelse. Borgerløn opfattes som noget negativt, fordi borgerlønstanken giver op over for ambitionen om at få alle i arbejde gennem en aktiv og målrettet indsats.

Det politiske kompromis om aktiveringspolitikken indhold formuleres således i en række valg og fravalg, som på forskellig vis forsøger at fastlægge, hvad aktivering er for noget. De forskellige aktører accentuerer de forskellige betydninger af aktivering forskelligt, og der kan ikke identificeres nogen klare brudflader og konflikter i forhold til opfattelsen af aktivering. Det kan ses som et udtryk for, at aktørernes forestillinger, opfattelser og synspunkter er blevet integreret i forhold til hinanden som et resultat af de møder, samtaler og forhandlinger, der er muliggjort af konstruktionen af „aktivering“ som omdrejningspunkt for debatten om, hvordan strukturledigheden begrænses.

Selv om der således er flere bud på, hvad aktivering er, og hvad det skal gøre godt for, så betyder formuleringen af de forholdsvis klare valg og fravalg i forhold til indholdet en vis begrænsning af flertydigheden i aktiveringsbegrebet. Der er stadig en betragtelig flertydighed, der gør det muligt for deltagerne i forhandlingsnetværket at sælge aktiveringspolitikken i forskellige indpakninger til deres bagland. Samtidig danner begrænsningerne dog også udgangspunkt for formuleringen af et kompromis om hovedlinjerne i aktivlinjen. Disse hovedlinjer omsættes gradvist til konkret lovgivning: først i form af arbejdsmarkedsreformen og dernæst i form af en række efterfølgende og løbende justeringer.

I det konkrete lovgivningsarbejde lægges der stor vægt på etablering af et *fleksibelt, behovsorienteret og individuelt tilpasset aktiveringssystem*. Mange af disse konkrete målsætninger og formuleringer stammer helt tilbage fra Zeuthen-udvalget:

Udgangspunktet for udvalgets arbejde har været, at aktiveringssystemet må gøres mere fleksibelt. Der bør ske en decentralisering af beslutningskompetencen. Endvidere må der gives bedre muligheder for at tilpasse tilbuddenes varighed og karakter til den enkeltes ønsker og behov. Det betyder blandt andet, at mulighederne for at fremrykke indsatsen især over for de udsatte grupper af ledige må styrkes (Udredningsudvalget, 1992a: 15).

Fleksibiliteten går på, at tilbuddene skal gives tidligere og ud fra en vurdering af de lediges risiko for at ende som langtidsledige. Den individuelle behovsorientering går på, at tilbuddenes form, indhold og varighed skal tilpasses den enkelte ledige. Tilbuddene skal i øvrigt generelt sigte på opkvalificering af de ledige. Den fleksible, individuelle og behovsorienterede aktivering gør det ifølge Zeuthen-udvalget muligt at afskaffe genoptjeningsretten ved støttet beskæftigelse, samtidig med at det sikres, at ingen arbejdsmarkedsparete ledige uberettiget forlader dagpengesystemet (1992a: 21).

Zeuthen-udvalget udtænkte grundprincippet i det, som de kaldte for en behovsorienteret aktivering. Ifølge en centralt placeret embedsmand tager den behovsorienterede aktivering udgangspunkt i en såkaldt overlevelseskurve:

Overlevelseskurven viser en eksponentielt stigende sandsynlighed for at blive langtidsarbejdsløs. Kurven er forskellig for forskellige grupper af ledige. I starten af kurven er det dyrt og spild af ressourcer at aktivere, fordi mange af sig selv finder et job. I slutningen af kurven er det for sent. Det gælder derfor om at lave en tidlig, forebyggende aktiveringsindsats, lige inden at kurven knækker. Det tidspunkt vil ligge noget tidligere for de udsatte grupper end for de andre ledighedsgrupper. Det er den rene behovsorienterede model. Problemet er så bare, om man rammer de rigtige ledighedsgrupper, og om indsatsen virker, så de kommer i arbejde.

Midlet til at bestemme, hvem der skal aktiveres hvornår, var den individuelle handlingsplan, der ifølge § 11 i lov om aktiv arbejdsmarkedspolitik er en plan, der beskriver de lediges beskæftigelsesmål og de tiltag, der skal til for at nå dette mål. Det er den individuelle behovsvurdering, og afstemningen af denne med arbejdsmarkedets behov, der ligger til grund for udvælgelsen af ledighedspersoner til tidlig, forebyggende aktivering. Ideen var, at en individuel behovsvurdering skulle hjælpe de svage ledige i gang, før de blev langtidsledige. Resten ville selv finde sig et job efter en kort ledighedsperiode. Men som en topembedsmand i Arbejdsministeriet fortæller:

Der var det så, at nogen sagde, at vi ikke måtte falde i svime over den tidlige, forebyggende indsats og droppe indsatsen for dem, der alligevel ender med at blive langtidsledige. Vi skal have en bagstopper. Man opfandt så det her med delperiode 1 og delperiode 2. I delperiode 1 aktiverer man dels de udsatte grupper, og dels dem, der er brug for for at undgå flaskehalse, hvilket ofte er en hel anden gruppe. I delperiode 2 er der så en kontinuerlig ret til arbejde eller uddannelse for dem, der ikke via den tidlige, forebyggende indsats er kommet i job og blevet selvkoørende.

Argumentet var jo, at det ikke bliver særlig dyrt med den permanente ret og pligt-aktivering, hvis den tidlige forebyggende aktivering virkede efter hensigten.

Der var en udtalt skepsis over for en ren behovsorienteret aktivering. Specielt i fagbevægelsen var der bekymring. Man insisterer her på, at retten til aktivering ikke måtte opgives til fordel for en ren behovsstyret aktivering. Statsministeren inter文enerede her til fordel for fagbevægelsen. Den tidligere arbejdsminister fortæller, at „statsministeren lagde meget vægt på de lediges rettigheder. Man skulle ikke fratage dem nogle rettigheder, som de var vant til at have. De havde jo før haft ret til et arbejdstilbud eller et uddannelses-tilbud“. Resultatet blev en opdeling af den samlede dagpengeperiode på syv år i en dagpengeperiode på fire år med tidlig, behovsorienteret aktivering og en aktivperiode på tre år med ret og pligt-aktivering. I dagpengeperioden har alle ledige under 60 år ret til et samlet aktiveringsforløb på 12 måneder, som skal påbegyndes senest efter to års ledighed. I aktivperioden ender man med et krav om permanent fuldtidsaktivering. Den samlede dagpengeperiode kunne forlænges gennem orlov til sabbat, børnepasning eller uddannelse. Satserne var lavere end i den gældende lovgivning, men der var til gengæld ingen krav om genbesættelse.

Et andet gennemgående element i udformningen af aktiveringslovgivningen på dagpengeområdet er, at ret og pligt-aktiveringen udgør et *supplement til velfærdsydelse* og ikke noget, der træder i stedet for disse. Det er kun for de unge under 25 år uden kompetencegivende uddannelse, at ydelsen sættes ned til halve dagpenge. Denne ydelsesnedsættelse sker ikke ud fra et ønske om at presse de unge ud af forsørgelsessystemet ved at straffe dem økonomisk. Den sker snarere ud fra et ønske om at ligestille studerende på de kompetencegivende uddannelser økonomisk. Det er således en generel præmis for arbejdsmarkedsreformen, at strukturproblemerne på arbejdsmarkedet skal løses på en måde, der sikrer, „at ingen ledige stilles ringere end i dag“. Denne præmis artikuleres tydeligt i arbejdsministerens lovfremstilling.

Et tredje gennemgående element i aktiveringslovgivningen er, at aktivering er *incitaments-* snarere end *sanktionsdrevet*. Lov om aktiv arbejdsmarkedspolitik indeholder godt nok bestemmelser om, at manglende medvirken til udarbejdelse af individuel handlingsplan og afvisning af aktiveringstilbud inden for rammerne af denne fører til indberetning af den ledige til a-kassen, som afgør de dagpengemæssige konsekvenser jf. lov om arbejdsløshedsforsikring. Men sanktionerne har karakter af sidste

udvej. Der lægges afgørende vægt på motivation og tilskyndelse til deltagelse i aktive tilbud, der kan bringe de ledige tilbage i ordinær beskæftigelse. Konkret skal dette ske gennem erhvervs- og uddannelsesvejledning og løbende revision af de individuelle handlingsplaner.

Et fjerde gennemgående element er, at lovgivningen søger at gøre aktivering til en *arbejdskraftgenerator*, der gennem uddannelse og *empowerment* sætter de ledige i stand til at fylde hullerne på et voksende arbejdsmarked. Der lægges stor vægt på uddannelse med uddannelsesgodtgørelse, som man kan få i op til to år. Uddannelsestilbuddene fylder også meget rent empirisk. Desuden stilles der krav om, at der skal være et målrettet uddannelseselement i alle former for længerevarende jobtræning. Endelig lægges der vægt på mulighederne for at kombinere uddannelse og privat jobtræning.

Lov om aktiv arbejdsmarkedspolitik fremsættes i april 1993 som en del af den samlede arbejdsmarkedsreform, der også indholder en lov om orlov og lov om arbejdsformidling og arbejdsløshedsforsikring. Det fremhæves i denne forbindelse, at arbejdsmarkedsreformen betyder, at „alle bliver mere tilfredse“: De, der er i arbejde, kan i kraft af orlovsordningerne få et tiltrængt pusterum, mens de ledige gennem ret og pligt-aktiveringen får en chance for at komme ind på arbejdsmarkedet. I socialdemokraten Børge Bakholtz ordførertale understreges det, at arbejdsmarkedsreformen „retter sig mod både de beskæftigede og de ledige“ (*Folketingstidende*, 1992-93b). Det fremgår også af formålsparagraffen i lov om aktiv arbejdsmarkedspolitik.

Venstre og Konservative mener i udgangspunktet ikke, at arbejdsmarkedsreformen bidrager til at løse strukturproblemerne. Tværtimod cementerer den de bestående stivheder på arbejdsmarkedet. Det gør den, fordi dagpengeniveauet er for højt, og længden af dagpengeperioden er for lang. Den borgerlige opposition ser desuden arbejdsmarkedsreformen som en del af en samlet reformpakke, der overordnet sigter på at øge de offentlige udgifter og den offentlige sektor på ideologisk og økonomisk uforsvarlig måde (*Folketingstidende*, 1992-93c). I de kommende uger bliver Anders Fogh Rasmussens påstand om, at „pengene fosser ud af statskassen“ gentaget igen og igen i alle medierne.

Den blanke afvisning af arbejdsmarkedsreformen, som Venstre og de Konservative indrømmer indeholder en stribe af deres egne tidligere forslag, skyldes i høj grad, at den socialdemokratisk ledede flertalsregering slet ikke havde indbudt dem til forhandlinger om arbejdsmarkedsreformen. Ifølge flere iagttagere skyldtes det en blanding af drilleri og behov for at markere en klar politisk profil.

Umiddelbart var interesseorganisationernes reaktioner på den fremlagte arbejdsmarkedsreform, sådan som finansminister Mogens Lykketoft (Lykketoft, 1993b) selv bemærker, temmelig kølige. DA mente, at den samlede dagpengeperiode var for lang, og ydelsen for høj. LO fandt, at orlovsydelse var for lave, og kritiserede afskaffelsen af genbesættelseskravet. KL mente, at de ville få svært ved at skaffe det nødvendige antal jobtilbud. Men som Lykketoft konkluderer, så var den fremførte kritik egentlig udtryk for en positiv holdning til reformen, al den stund at kernen i forslaget i form af tidlig behovsorienteret aktivering, decentral styring og forbedret orlovsadgang ikke blev udsat for kritik.

DECENTRALISERINGSREFORMEN

Decentraliseringen af styringen og implementeringen var en integreret del af den nye lov om aktiv arbejdsmarkedspolitik. Ideen til en yderligere decentralisering af beskæftigelsesindsatsen kan spores helt tilbage til det tværministerielle oplæg *Arbejdsmarkedspolitikken sommeren 1987: Så langt er vi kommet*. Her foreslås en øget regionalisering af beskæftigelsesindsatsen, der i kraft af „større lokale frihedsgrader“ (Arbejdsministeriet, 1987: 23) sikrer „den mest optimale udnyttelse af ressourcerne“, men til gengæld „stiller yderligere krav til koordinering af den lokale indsats“ (1987: 7). Der er lidt stille om decentraliseringsbestræbelserne i årene efter, men tråden tages op igen i Zeuthen-udvalget. Ifølge en af topfolkene i DA sker det på opfordring fra arbejdsmarkedets parter:

Styringsreformen blev udviklet i dialog mellem formandskabet, LO og DA, og kom ind i Zeuthen-udvalget under store protester fra sekretariatslederen og Arbejdsministeriet. (...) Reformen var motiveret af et ønske om at flytte det ideologiske slagsmål om arbejdsmarkedspolitikken væk fra København og ud på et regionalt plan, hvor der ville være en mere pragmatisk tilgang til det. Det har da også senere ført til en større konsensus mellem LO og DA om arbejdsmarkedspolitikken. (...) Den lokale enighed har også haft en effekt i forhold til Christiansborg, i og med at mange folketingspolitikere jo støder ind i de lokalt aktive, hvor de bliver konfronteret med forskellige, men alligevel konvergerende synspunkter. Det er med til at stabilisere arbejdsmarkedspolitikken.

Ifølge DA var motivet til igangsættelsen af decentraliseringsreformen at få af-ideologiseret og dermed stabiliseret arbejdsmarkedspolitikken, så LO og DA kunne få etableret en ordentlig ramme for udøvelsen af deres regionale

indflydelse på et politikfelt, der var vigtigt for organisationernes fremtidige overlevelse. Når forslaget om en yderligere decentralisering endte med at vinde bred opbakning, skyldtes det imidlertid de førnævnte effektivitetshensyn, der blev forstærket af ønsket om en fleksibel og individuel behovsorienteret aktiveringsindsats. De lokale parter videnskaberne skulle mobiliseres, hvis behovsretningen af aktiveringsindsatsen skulle blive til noget, og medvirke til at nedbringe strukturløsheden. Ifølge den daværende arbejdsminister „skyldes strukturarbejdsløsheden blandt andet, at arbejdsgiverne er for slappe med at melde ud, hvad for en arbejdskraft de har brug for – ikke bare i dag og i morgen, men om et halvt år. Her var der brug for en dynamisk dialog, og den skulle foregå i de nye regionale råd“.

Styringsreformen kombinerer mål- og rammestyring med en decentral dimensionering og styring af indsatsen. Zeuthen-udvalget foreslår:

at der med udgangspunkt i målsætningerne for den arbejdsmarkedspolitiske indsats fastsættes en rammebevilling til den arbejdsmarkedspolitiske indsats på de årlige finanslove. Denne rammebevilling fordeles til de 14 regionale arbejdsmarkeder ud fra en række objektive kriterier. De regionale arbejdsmarkedsinstanser får herefter til opgave at udforme arbejdsmarkedspolitikken i overensstemmelse med de opstillede målsætninger og de specielle forhold på de regionale arbejdsmarkeder (Udredningsudvalget, 1992a: 15-16).

Hvor Zeuthen-udvalget mente, at stort set alle de regionale midler i arbejdsmarkedsindsatsen var frie til anvendelse efter regionens eget skøn, endte det imidlertid med, at regeringen begrænsede de frie midler til den tredjedel af rammen, der skulle anvendes på den tidlige aktivering (Regeringen, 1993b). Decentraliseringen kunne også gå for vidt.

Med vedtagelsen af lov om aktiv arbejdsmarkedspolitik afløses Landsarbejdsnævnet af et Landsarbejdsmarkedsråd, der skal stå for den overordnede rådgivning af det politiske niveau samt for fastsættelse og udmelding af mål og rammer samt opfølgningen af disse. De regionale arbejdsmarkedsnævne udvides medlemsmæssigt og får navn af Regionale Arbejdsmarkedsråd. Deres kompetence udvides samtidig ganske betragteligt. Ifølge arbejdsministeren fik de „en rimelig stor kompetence i forhold til AF-systemet. De ville dog også gerne have haft mulighed for at ansætte AF-chefen, men det fik de ikke lov til, fordi det var den eneste mulighed, vi fra centralt hold havde for at styre hele det her store system“.

Arbejdsmarkedets parter er repræsenteret på begge niveauer, og de får således en afgørende indflydelse på styringen og implementeringen af den aktive beskæftigelsespolitik. Politikerne så ganske positivt på dette. En socialdemokratisk arbejdsmarkedsordfører vurderer således, at „medansvaret gennem partnerskabet i de regionale arbejdsmarkedsråd var med til at skabe en øget forståelse hos parterne for arbejdsmarkedspolitikken som et strukturpolitisk instrument“. Parterne fik simpelthen til opgave at bekæmpe flaskehalse på det regionale arbejdsmarked ved hjælp af den aktive arbejdsmarkedspolitik.

Parterne var naturligvis glade for den indflydelse, de havde opnået i den nye decentrale styringsmodel. Men ifølge en af AF-topfolkene var der samtidig „en fælles oplevelse af, at de centralt fastsatte rammer for de regionale arbejdsmarkedsråd var for snævre til at få det, vi gerne ville regionalt, til at lykkes“. Som vi senere skal se, oplevede parterne, at mål- og rammestyringen var alt for stram og på det nærmeste fungerede som en spændetrøje for den regionale indsats.

Denne oplevelse blev forstørret af arbejdsministerens såkaldte hyrdebrev til AF-kontorerne. Baggrunden for dette var, at den samlede aktiveringsindsats i begyndelsen raslede ned. Ifølge en DA-repræsentant var planen, „at der skulle have været mere aktivering, men den startede med at falde med 20-30.000 pladser i de første tre måneder. Det skabte bekymring og surhed blandt politikerne, fordi man følte, man havde købt en stigende kurve og fik en faldende. (...) Der kom ministeren så med en klar melding om, at nu skulle der laves nogle flere handlingsplaner“. Ministerens skriftlige instruks til AF-kontorerne om at rubbe neglene blev i høj grad set som en utidig indblanding fra det centrale niveaus side. Hyrdebrevet viste, at det var så som så med selvreguleringen i de regionale styringsnetværk.

DE SENERE JUSTERINGER

Decentraliseringsreformen og aktiveringsreformen kommer til at spille tæt sammen op gennem 1990'erne, mens finansieringsreformen kun får en marginal betydning. Regeringen holdt vejret, og der gik faktisk det meste af et år, før der kom gang i økonomien, og ledighedskurven endelig knækkede. Og så gik det ellers stærkt. I begyndelsen af 1994 begyndte frygten for flaskehalsproblemer at brede sig. Men formanden for Landsarbejdsmarkedsrådet (LAR), tidligere finansminister og socialminister Palle Simonsen, manede

til besindighed. Han troede ikke på alvorlige flaskehalsproblemer. Den nye arbejdsmarkedspolitik hjalp jo til at skaffe den nødvendige arbejdskraft med de rigtige kvalifikationer (Kjærgaard, 1994). Det fromme håb viste sig at holde stik. Arbejdsløsheden blev mere end halveret i løbet af det næste årti, og beskæftigelsen steg. Flaskehalsproblemerne udeblev, og inflationen var historisk lav. Selv den borgerlige opposition, der i starten mente, at arbejdsmarkedsreformen var et udtryk for socialdemokratisk beton, måtte overgive sig og gå konstruktivt ind i reformarbejdet.

Hvis den nye regering trængte til succes, så var arbejdsmarkedsreformen leveringsdygtig. Men som en centralt placeret embedsmand bemærker, så skal vi „huske, at arbejdsmarkedsreformen blev gennemført med rygvind. Den kunne sikkert ikke have været gennemført i en anden konjunkturfase“. På den baggrund kan man imidlertid undre sig over, at den borgerlige regering ikke på et tidligere tidspunkt forsøgte sig med en lignende kombination af aktivering og ekspansiv finanspolitik. Specielt når det ifølge en centralt placeret embedsmand var „den almindelige opfattelse i Finansministeriet, at der var rigeligt plads til en finanspolitisk kickstart, allerede halvandet år før den nye regering kom til“. Der var styr på økonomien, men som den samme embedsmand forklarer, så „kunne den borgerlige regering simpelt-hen ikke få sig selv til at lempe finanspolitikken. Den var fanget af sin egen ideologi“. Ideologiske hensyn blokerede for muligheden for at knække ledighedskurven på et tidligere tidspunkt.

Den økonomiske og beskæftigelsesmæssige fremgang stillede krav til og skabte nye muligheder for arbejdsmarkedspolitikken. En ledende embedsmand i Finansministeriet fortæller: „Vi kom ind i en god cirkel, fik gang i økonomien, fik arbejdsmarkedet til at fungere bedre, og i takt med at ledigheden faldt, kunne vi så rykke aktiveringstidspunktet længere og længere frem“. Fremrykningen af aktiveringstidspunkt og den medfølgende afkortning af dagpengeperioden dominerede den lange række af justeringer, der med de borgerlige partiers medvirken blev gennemført op gennem 1990'erne. Justeringerne resulterede stort set i en halvering af dagpengeperiodens længde, og som en embedsmand i Arbejdsmarkedsstyrelsen udtrykker det, så blev der i det hele taget lavet „nogle stramninger op gennem 1990'erne, hvor man tænkte: tak for kaffe. Det ville aldrig kunne lade sig gøre, hvis Socialdemokratiet var i opposition“. Pointen er imidlertid ikke blot, at socialdemokratiske regeringer generelt har længere snor, fordi de ikke på samme måde som borgerlige regeringer mistænkes for at have onde bagtanker. Det afgørende er, at socialdemokratiske regeringer

på den ene side er tvunget til at gennemføre upopulære ting for ikke at få skudt i skoene, at de er uansvarlige, men at de på den anden side forsøger at kompensere diverse stramninger ved at imødekomme fagbevægelsen på afgørende punkter. Afkortningen af dagpengeperioden retfærdiggøres således i første omgang af, at aktiveringsindsatsen forstærkes og intensiveres. Socialdemokratiet er fra forskellig side tvunget til at tage det sure med det søde. Som sagt hjælper konjunkturfremgangen og det, at der kommer flere i arbejde, også til at få stramningerne til at glide ned.

Den første justering, der sammen med selve arbejdsmarkedsreformen udgør arbejdsmarkedsreformens første fase, sker i forbindelse med det såkaldte serviceeftersyn, som blev gennemført i forbindelse med finanslovsforhandlingerne i efteråret 1995. Serviceeftersynet førte til en stramning af rådighedsreglerne og en reduktion af orlovsydelsen i forbindelse med børnepasning og sabbat, men det var især indførelsen af en lovmæssig ret og pligt-aktivering i hele aktivperioden, der påkaldte sig opmærksomhed. Arbejdsmarkedsreformen var i udgangspunktet præget af en stor tiltro til den tidlige, behovsorienterede aktivering. Man havde godt nok fået opdelt dagpengeperioden i to delperioder, hvor der i den sidste delperiode var en ret til aktivering. Men indsatsen over for de langtidsledige var ikke god nok. Alt for mange kunne glide igennem systemet uden at blive aktiveret. En embedsmand i Arbejdsministeriet forklarer, at „man i delperiode 1 havde lavet et eldorado for folk, der er gode til at besnakke sagsbehandlerne, for så står kassen åben. Det opdager man først bagefter, og i 1995, hvor vi laver et serviceeftersyn, bliver der så indført både ret og pligt til aktivering i hele delperiode 2, så man sikrer, at der også bliver gjort noget for de langtidsledige“. Det er altså her, ret og pligt-aktiveringen indføres. Hovedkilden var ifølge samme embedsmand „den gamle socialdemokratiske ret og pligt-tankegang, der så er løbet sammen med nogle andre strømninger om opkvalificering og sådan noget“. Legitimeringen af det nye ret og pligt-koncept ud fra en henvisning til traditionen er særlig tydelig i Socialdemokratiets nye program, *Velfærd med vilje* (1995), hvor der står, at „fra arbejderbevægelsens start var pligter og rettigheder to sider af samme sag. Alle måtte yde for at kunne nyde“ (Socialdemokratiet, 1995: 8). Det er imidlertid ikke kun Socialdemokratiet, der påberåber sig traditionen. Det Konservative Folkeparti skriver således nogle år tidligere i oplægget *Fra passiv til aktiv* (1990), at „mest enkelt kan den nye holdning udtrykkes med det gamle ord: ‘Man skal yde, før man kan nyde’“ (1990: 3).

Effekten af ret og pligt-aktivering var, som betegnelsen indikerer, tosidet. På den ene side forstærkedes retten til en opkvalificerende aktivering for dem, der ikke blev hjulpet tilstrækkeligt af den tidlige aktivering, og på den anden side var der nu også en pligt til aktivering, der gjorde det muligt at kontrollere de lediges rådighed. I Arbejdsministeriets oplæg om *Arbejdsmarkedspolitikken under forandring* (Arbejdsministeriet & Finansministeriet, 1996) nævnes det helt eksplicit, at der er to formål med ret og pligt-aktiveringen: opkvalificering og rådighedstjek.

Den anden fase af arbejdsmarkedsreformen blev iværksat i forbindelse med vedtagelsen af finansloven for 1996. Under indtryk af den kraftige beskæftigelsesfremgang og angsten for flaskehalse på arbejdsmarkedet blev der skabt enighed om at afkorte den samlede dagpengeperiode fra syv år til fem år og fremrykke ret og pligt-aktiveringen til efter to års ledighed.

Igen var det strukturledighedskortet, der blev spillet ud og ryddede bordet. Begyndende flaskehalse skulle bekæmpes med fremrykket aktivering, der både opkvalificerede de ledige og tjekkede deres rådighed. Den mest bemærkelsesværdige ændring var dog den såkaldte ungeindsats. En ledende embedsmand i Arbejdsministeriet vurderer, „at ungeindsatsen fra 1996 var ret *tough* i forhold til den danske tradition. Man sagde jo simpelthen, at unge ledige uden en kompetencegivende uddannelse, der havde været ledige i seks måneder, skulle have et tilbud om uddannelse til halve dagpenge, og hvis de ikke tog det, ville kassen blive smækket i“. En anden embedsmand samme sted forklarer, hvorfor der alligevel kunne skabes politisk opbakning til ungeindsatsen: „Vi sænkede ydelsen for de unge, og det gav også nogle drøje hug, men det var fuldt accepteret af alle, fordi man kunne se, at det var urimeligt, at der skulle sidde nogle på en uddannelse med fulde dagpenge, mens andre måtte nøjes med SU. Det var uholdbart“. Andre fortæller, at de i virkeligheden så ungeindsatsen som en del af en opkvalificeringsstrategi. Unge ledige uden kompetencegivende uddannelse skulle ikke befinde sig i dagpengesystemet, men i uddannelsessystemet. Så selv om ungeindsatsen bryder med normen om ikke at reducere ydelserne, så kan den alligevel sagtens ses som en integreret del af en *human capital*-tilgang til aktivering.

Den tredje fase påbegyndes allerede i 1997, hvor der nedsættes et tværministerielt embedsmandsudvalg under Arbejdsministeriet, der skal forberede videreførelsen af arbejdsmarkedsreformen frem til 2005. Udvalgsarbejdet fører til udarbejdelsen af en statusrapport (Arbejdsministeriet m.fl., 1998a) samt en rapport om nye, fremadrettede tiltag på området (Arbejdsministeriet m.fl., 1998b). Parterne deltager ikke i udvalgsarbejdet, og der indledes først

egentlige trepartsforhandlinger efter offentliggørelsen af udvalgets rapporter. Forhandlingerne går dog meget hurtigt i hårdknude, og parterne ender med at gå sammen om at få presset deres egne reformforslag igennem, og det lykkes dem at få stor indflydelse på arbejdsmarkedsreformens tredje fase. Men som en topembedsmand i Finansministeriet siger, så var „parterne meget opsatte på at få indflydelse og fik det også. Men det, de kom med, var ikke så fjernt fra det, vi selv havde tænkt at spille ud med i finanslovsforhandlingerne“. Ifølge denne udlægning var der altså tale om, at parterne i deres iver efter at få indflydelse bankede en åben dør ind.

Oplægget til trepartsforhandlingerne var præget af konjunkturfremgangen, der gjorde det nødvendigt at øge arbejdsudbuddet. Det skulle ske ved hjælp af en yderligere fremrykning af ret og pligt-aktivering, der siges at have to formål: „at opkvalificere ledige med henblik på at opnå efterfølgende ordinær beskæftigelse, men også at understrege, at de ledige har pligt til at gå aktivt ind i aktiveringsforløbet, og (...) virke motiverende for de ledige til på egen hånd at søge ordinær beskæftigelse eller uddannelse“ (Arbejdsministeriet m.fl., 1998a: 2). Med andre ord: Aktivering handler både om opkvalificering og rådighedskontrol. Balancen synes imidlertid at være forrykket mod rådighedskontrollen, der både strammes gennem fremrykning af ret og pligt-aktivering til efter et år og gennem forslag om skærpet tilsyn med kasserne og kortere frist for accept af „rimeligt arbejde“. Ungeindsatsen foreslås desuden udvidet til at omfatte unge ledige, der har en kompetencegivende uddannelse. Uddannelse er der imidlertid ikke meget af. Der stilles godt nok forslag om en målretning af uddannelsesindsatsen, sådan at længerevarende uddannelsesforløb og uddannelsesaktivering i højere grad finansieres over aktivrammen og i højere grad styres ud fra arbejdsmarkedets behov, frem for ud fra, hvad der udbydes af gratis uddannelse andre steder. Men selvfinansieringen og den strammere styring vil alt andet lige føre til en svækkelse af uddannelses- og opkvalificeringsaspektet, hvilket også påtåles af AC og FTF i konklusionspapiret fra trepartsforhandlingerne.

Der er særlig ét punkt, hvor parterne i deres udspil går langt videre end ministeriets forhandlingsoplæg. De foreslår, at dagpengeperioden afkortes til fire år. Afkortningen skal på LO's opfordring ledsages af en yderligere kvalitetssikring: Der skal laves nye handlingsplaner undervejs i ledighedsforløbet, kvaliteten af aktiveringstilbuddene skal måles og forbedres, de ledige skal have mere kontakt med Arbejdsformidlingen, der skal indføres et krav om aktivering i mindst 75 pct. af tiden i aktivperioden, og der må ikke gå længere end fire uger mellem aktiveringstilbuddene. Parterne er derudover enige om

at styrke den ordinære anvisning gennem en fremrykning af tilmelding og grundregistrering, samt om at styrke den tidlige fleksible aktiveringsindsats og indsatsen over for langtidsledige gennem lokalt netværkssamarbejde mellem AF og kommunerne (jf. Teknikergruppen, 1998).

Det kan umiddelbart virke overraskende, at parterne foreslår en yderligere afkortning af dagpengeperioden, men det lå på den anden side lige for, når nu aktiveringstidspunktet skulle fremrykkes, og parterne vidste øjensynlig godt, at regeringen overvejede at lave en afkortning i forbindelse med finanslovsforhandlingerne. Antallet af ledige, der ville blive berørt af afkortningen, var desuden begrænset, og LO så afkortningen som en mulighed for at få skærpet kravene til kvaliteten i aktiveringen, specielt i forhold til de svage ledige. En af toplederne i LO fortæller: „Regelstramningerne kom generelt, fordi der var et volumenproblem. Når vi gik ind og lavede regelstramninger i 1998, så var det for at beskytte de svage ledige. Vi havde erfaret, at de svage ofte fik lov at drukne i systemet og ikke fik nogen ordentlige tilbud. Det skulle der rettes op på“.

FTF var imidlertid kritisk over for alle disse regelstramninger. Ifølge en af deres topforhandlere var „FTF grundlæggende positiv over for den oprindelige rapport fra 2005-udvalget. Det var ikke alle forslagene, vi kunne støtte, men vi kunne godt se os selv i nogle af de ting, de skrev. Så vi havde sådan set ikke et stort behov for at få formaliserede trepartsforhandlinger om det“. De mente desuden, at regelstramningerne førte i den gale retning: „Der var den der stramme regelstyring frem til arbejdsmarkedsreformen i 1993. Så svinger pendulet helt over med individuel behovsstyring, og nu med den tredje fase er pendulet på vej tilbage mod mere regelstyring“. Problemet med regelstyringen af aktiveringsindsatsen var, at det stik mod intentionerne gik ud over kvaliteten i aktiveringen. FTF's vurdering var således, at „75 pct.-kravet og 4-ugersreglen ville gå ud over kvaliteten“. Problemet var, at reglerne gik på overholdelsen af kvantitative mål, som gjorde det nødvendigt at nedprioritere kvaliteten i tilbuddene. Reglerne ville betyde, at aktiveringen i stigende grad var orienteret mod regelopfyldelse frem for behovsdækning. Og FTF var ikke alene med denne vurdering. En embedsmand i Socialministeriet vurderer tilsvarende, at „specielt 75 pct.-kravet var en møllesten om halsen på systemet, fordi det gjorde det hele så tungt og bureaukratisk“. Der har i ministerierne og hos parterne været en voksende forståelse for bekymringen over den stramme regelstyring, og en reform, der svingede pendulet tilbage i retning af større frihedsgrader, var på trapperne allerede mod slutningen af den socialdemokratiske regerings levetid.

De efterfølgende konjunkturdrevne justeringer af arbejdsmarkedsreformen har fulgt de grundlinjer i den paradigmatiske policy-diskurs, der skitseres ovenfor. Justeringerne faldt alle inden for feltet af acceptable og passende policies. Policy-diskursen definerer imidlertid ikke kun, hvad der er indenfor, men også hvad der er udenfor. Vi har allerede i forbindelse med analysen af aktivlinjens politiske kompromiser set, hvordan policy-diskursen etablerer hierarkiske relationer mellem foretrukne og uacceptable former for aktivering. Uacceptable aktiveringstiltag i form af lavere lønninger, lavere ydelser samt skrappe overvågnings- og kontrolforanstaltninger er marginaliserede i den forstand, at de *befinder sig på grænsen af det acceptable*. Der er tale om aktiveringstiltag, som italesættelsen af traditionen og de grundlæggende danske værdier har dømt ude, men som alligevel betragtes som en del af aktiveringsrepertoiret. I særlige tilfælde, som for eksempel i forhold til de unge, kan de endda løftes op og gøres acceptable.

Der findes imidlertid også en række *ekskluderede policy-strategier*, som i forhold til aktiveringsdiskursen betragtes som „fejlagtige“, „uønskede“ og endda som „direkte farlige“. Der er måske nok sympati for nogle af disse policy-strategier rundt omkring i de forskellige organisationer og partier, men blandt de centrale aktører i forhandlingsnetværket, der er tvunget til at foretage skarpe prioriteringer, er der ingen tvivl om, hvilke policy-strategier der kan rummes inden for aktivlinjen, og hvilke der ikke kan. I Finansministeriet er der således ifølge en ledende embedsmand ikke tvivl om, at „der er en masse forslag, som fejler, fordi de grundlæggende overser, at arbejdsmarkedet har et strukturproblem og ikke et efterspørgselsproblem“. Det, der skiller fårene fra bukkene i denne her sammenhæng, er altså først og fremmest italesættelsen af dislokationerne og policy-problemet som „strukturledighed“. Der er tilsyneladende en klar forståelse hos den pågældende embedsmand af, at der her er tale om et politisk valg, der er truffet igennem politisk forhandling, og som efterfølgende har nogle klare konsekvenser: „Der var en enorm debat i 1992-95 om, hvad problemet egentlig var, og hvilken strategi man skulle vælge – blandt andet i Zeuthen-udvalget og velfærdskommissionen. Men jeg mener, at man valgte den rigtige vej med strukturpolitiske reformer“.

Svaret på strukturledighedsproblemet er „aktivering“, og de strategier og tiltag, der ikke hjælper med at reducere strukturledigheden, er ikke en del af aktiveringskonceptet. Ud fra denne tankegang er der tre alternative

policy-strategier, der kan ekskluderes fra aktivlinjen: hjemmeservicestrategien, oprettelsen af servicejob i den offentlige sektor og den såkaldte skraldemandsmodel.

Hvis det handler om at få ledige integreret på arbejdsmarkedet frem for at modtage dagpenge eller kontanthjælp, skulle man tro, at den såkaldte hjemmeserviceordning, der blev kraftigt promoveret af Erhvervsministeriet og Centrumsdemokraterne, var alle tiders ordning. Men som en embedsmand fra Finansministeriet forklarer, formår den ikke at løse strukturledighedsproblemet:

Hjemmeservicestrategien var en god ide, som i bund og grund viste sig ikke at virke. Fordelen ved hjemmeservice-sektoren var, at den beskæftiger mange ufaglærte, at der ikke er nogen aktiviteter i forvejen, og at hjemmeservicejob konkurrerer med sort arbejde. Støttede hjemmeservicejob øger efterspørgslen, men løser bare ikke strukturproblemet. Når man giver tilskud til et hjemmeservicejob, så går arbejdsgiveren selvfølgelig ud og hyrer den bedst kvalificerede, hvilket er en fra toppen snarere end en fra bunden af arbejdsmarkedet. Så man ender med at flytte lidt rundt på de ordinære job og får ikke nogen af de marginaliserede ind på arbejdsmarkedet.

Problemet med hjemmeserviceordningen er ikke blot, at den øger efterspørgslen efter arbejdskraft frem for at øge og trimme udbuddet, men også at den ikke øger efterspørgslen efter de svage grupper på arbejdsmarkedet. Strukturledighed italesættes med andre ord her som et socialt marginaliseringsproblem.

Fra visse dele af fagbevægelsen og fra flere venstrefløjspartier blev det foreslået, at ledighedsproblemet skulle løses ved at oprette nogle flere servicejob i den offentlige sektor. Frem for at koste de ledige rundt mellem forskellige pseudojob i aktiveringsjunglen, skulle der laves nogle rigtige job med rigtig løn og rigtige lønmodtagerrettigheder. Men i Finansministeriet er man skeptisk:

Der er nogle, der hævder, at vi skal oprette nogle flere servicejob i den offentlige sektor, men det giver det samme problem. Arbejdsgiverne vil have en tendens til at ansætte nogen fra toppen. Der er det altså bedre at lave nogle fleks- og skånejob og den slags, hvor man bevidst går efter at få nogle af de svage grupper ind på arbejdsmarkedet.

Igen er problemet, at B- og C-holdet, der står uden for arbejdsmarkedet, ikke bliver hjulpet, men at efterspørgsel efter dem på A-holdet forstærkes.

En meget omdiskuteret beskæftigelsesstrategi fik navnet skraldemandsmodellen efter den århusianske faggruppe, der praktiserede ordningen, som kort fortalt gik ud på, at en gruppe ledige og beskæftigede delte et antal fuldtidsjob ved at få suppleret en nedsat arbejdstid op med dagpenge. I Finansministeriet afvises denne model, som havde bred opbakning i visse fagforbund og på venstrefløjen, med følgende begrundelse:

Man kan også sætte arbejdstiden ned ved at lave skraldemandsmodeller. Det øger efterspørgslen efter arbejdskraft i antal, ved at man sætter arbejdstiden for dem på arbejdsmarkedet ned. Men man får bare ikke noget produktion ud af det. Man får suget noget konjunkturledig arbejdskraft op, indtil man rammer imod strukturarbejdsløsheden. Den kan man ikke gøre noget ved, for der er ikke noget strukturpolitisk i skraldemandsmodellen. Tværtimod: Den vil øge problemet med at skaffe pædagoger, sygeplejersker osv.

Igen ser vi, at det er strukturledighedsproblematikken diskursiveret som problemet med den voksende sociale marginalisering, der er lakmusprøven på, hvad der kan regnes som acceptable, inkluderede aktiveringsstrategier, og hvad der ikke kan.

Hvad der rent diskursivt er inden for og uden for aktivlinjen varierer over tid. Orlovsordningerne blev således i begyndelsen, da det gjaldt om at knække arbejdsløshedskurven, set som en del af den nye aktive arbejdsmarkedspolitik, og for uddannelsesorlovens vedkommende tillige som en del af aktivlinjen. Men efterhånden som beskæftigelsen steg, og der kom pres på arbejdsmarkedet, blev orlovsordningerne nedprioriteret. En embedsmand i Finansministeriet fortæller:

Da den nye regering kom til, havde man jo arvet nogle orlovsordninger, som ikke rigtig passede til de nye reformer, der var under opsejling. Der var dog ikke rigtig nogen volumen i det, så man besluttede at fjerne kravet om, at stillingerne skulle genbesættes med ledige. Der var jo stor arbejdsløshed, så man satte bare speederen i bund. Men der var noget meget borgerlønsagtigt over det. Senere, efterhånden som arbejdsløsheden faldt, blev ordningerne kraftigt beskåret.

Ud over at fortælle historien om orlovsordningernes in- og eksklusion fra den aktive arbejdsmarkedspolitik, viser citatet tydeligt, hvad det er, orlovsordningerne „falder på“. De er udtryk for en borgerlønsankegang, som er i strid med den nye arbejdsmarkedintegrationstankegang. Derfor må de ud.

KOMMUNAL AKTIVERING, DET RUMMELIGE ARBEJDSMARKED OG AKTIV SOCIALPOLITIK

Arbejdsmarkedsreformen rettede sig mod dagpengeområdet, men koblingen mellem aktivering og strukturledighed blev i stigende grad gjort gældende inden for kontanthjælpsområdet. Først kommer der den såkaldte lov om kommunal aktivering i 1993-94, derefter iværksættes kampagnen for virksomhedernes sociale ansvar i 1994-95, og til sidst kommer så lov om aktiv socialpolitik i 1998-99. Vi skal se på disse reformer efter tur og starter med lov om kommunal aktivering.

LOV OM KOMMUNAL AKTIVERING

Meningen var, at en ny socialreform skulle tage udgangspunkt i Socialkommissionens overvejelser om ydelsessystemets fremtidige indretning. Socialkommissionen blev nedsat af statsminister Poul Schlüter i 1991. Men selv om den var nedsat før Zeuthen-udvalget, kom den endelige rapport først i slutningen af 1993, efter at såvel lov om aktiv arbejdsmarkedspolitik som lov om kommunal aktivering var vedtaget (Socialkommissionen, 1993). Godt nok kom delrapporten *Forslag til ydelses- og aktiveringsreform for midtergruppen* allerede i foråret 1993, men det var stadigvæk for sent i forhold til for alvor at øve indflydelse på de første store aktiveringsreformer.

Socialkommissionen var ikke en korporatistisk sammensat kommission ligesom Zeuthen-udvalget. Den bestod af forskere og praktikere inden for det sociale område og havde tidligere socialminister Åse Olesen som formand. Ifølge hende pointerede Statsministeren i forbindelse med nedsættelsen af kommissionen, at den var fuldstændig uafhængig af regeringen, og at der ikke var tale om en sparebande. Socialkommissionen lavede en masse vigtigt analysearbejde, og debatoplægget om de unge blev revet væk. Alle var enige om det rigtige i at få de unge i gang. Der blev på den baggrund rejst en stor debat om aktivering på det sociale område. Socialkommissionen havde altså her en stor dagsordensættende effekt.

Socialkommissionens reformforslag omfatter en ydelsesreform, en aktiveringsreform og en finansieringsreform. Ydelsesreformen søger at etablere et enstrengt system ved at give alle ledige den samme grundydelse, der er skattepligtig og uden varighedsbegrænsning. Ledige med arbejdsmarkeds-tilknytning kan supplere grundydelsen med en arbejdsmarkedsforsikringsydelse, privat forsikring og eventuelt andre indtægter, hvorimod ledige uden arbejdsmarkeds-tilknytning maksimalt kan få et beløb svarende til

grundydelsen. Aktiveringsreformen vil give amterne pligt til at iværksætte en tidlig og frivillig aktivering. De langtidsledige kan efterfølgende henvises til kommunen med henblik på individuelle obligatoriske tilbud. De unge og de over 55-årige skal stå først i aktiveringskøen, og der skal skaffes flere aktiveringstilbud i den private sektor gennem en ny jobrotationsordning. Finansieringsreformen søger at hindre kassetænkning ved at sikre, at grundydelse og aktiveringsudgifter for 50 pct. vedkommende bæres af den, der står for indsatsen.

Socialkommissionen afviser borgerløn, fordi ledighed ikke skal være et frivilligt valg. En sådan frivillighed vil mindske presset for at få skabt beskæftigelsesmuligheder til alle og forværre strukturproblemerne på arbejdsmarkedet. I afvisningen af borgerløn støtter Socialkommissionen sig på grundlovens § 75, der i stk. 1 fastslår retten til arbejde og i stk. 2 garanterer retten til offentlig forsørgelse af dem, der ikke kan forsørge sig og sine. Retten til arbejde hævdes at være „uløseligt forbundet med ansvaret for at forsørge sig selv“ (Socialkommissionen, 1993: 82), der indirekte fremgår af stk. 2. Videre hedder det, at der er „denne norm – pligten til i videst mulig omfang at forsørge sig selv – der kan komme i skred, hvis samfundet svigter sit ansvar for at skabe muligheder for den enkelte“ (1993: 82). Ved således at fortolke en selvforsørgelsespligt ind i retten til arbejde får man skabt et grundlovmæssigt bolværk mod borgerløn, der netop opgiver selvforsørgelsespligten. For som der står: „Kommissionen fastholder målet om, at den enkelte skal kunne forsørge sig selv. Det centrale i alle borgerlønsforslag er netop, at denne målsætning opgives“ (1993: 85). Ret og pligt skal ifølge Socialkommissionen kobles tæt sammen. Det skal blandt andet ske i den individuelle handlingsplan, der opfattes som en kontrakt mellem den udstødningstruede ledige og samfundet: Retten til forsørgelse modsvarer af pligten til at deltage i aktiveringsforanstaltninger, der kan genskabe selvforsørgelsesevnen (1993: 86).

Socialkommissionens reformforslag fik dog ikke umiddelbart den helt store betydning. De blev mødt med så stor skepsis, at *Det Fri Aktuelt* på forsiden kunne skrive: „Socialreform kasseret på forhånd“ (6. april, 1993). Både regeringen og arbejdsmarkedets parter var skeptiske. Kun de borgerlige roste reformforslagene for at medvirke til, at det bedre kunne betale sig at arbejde. Ifølge Åse Olesen strandede Socialkommissionens forslag på den brede modstand, der var, mod at lave en reform, som etablerede et enstrengt system og radikalt ændrede finansieringen af ydelserne ved ledighed. En embedsmand i Arbejdsministeriet bekræfter dette og fortæl-

ler, at „Socialkommissionen foreslog et enstrenget system, som var totalt uspiseligt. Socialdemokratiet og LO ville desuden ikke være med til noget, der betød etablering af noget, der lignede statslige a-kasser“. Et tredje kritikpunkt var forslaget om en indførelse af en særlig introduktionsløn til de unge svarende til lærangelønnen. Det forslag var Socialdemokratiet og LO også imod. Konklusionen er derfor, som en embedsmand i Socialministeriet udtrykker det, at:

Socialkommissionen led samme skæbne som andre kommissioner bestående af fagfolk og eksperter, der er løsrevet i forhold til organisationer og interessenter i bred forstand. De kan sagtens komme med de „rigtige“ løsninger, men det politiske og administrative system er ikke klar til at modtage dem. Der er alt for mange hellige køer, der skal slagtes på en gang.

Sagt på en anden måde så var der for lidt interorganisatorisk netværk i Socialkommissionen. Medlemmerne var personligt udpegede og repræsenterede derfor ikke andre end sig selv. Kommissionen var derfor ikke forankret i de centrale aktører på området, og det betød, at det, der kunne have været nogle vigtige medspillere for Socialkommissionen, blev forvandlet til fatale modspillere. Kommissionens reformforslag fik derfor ikke umiddelbart nogen nævneværdig betydning. Socialkommissionen havde dog allerede dengang en vis indflydelse i kraft af sine analyser og problematiseringer, der var med til at sætte marginaliseringsproblemerne, den sociale arv og andre vigtige sager på dagsordenen. I de senere år har en række af Socialkommissionens mærkesager inspireret til politiske reformer. Blandt andet har man nu taget hul på skabelsen af et mere enstrenget system. Så i det lange løb har Socialkommissionens arbejde ikke været spildt, selv om der dengang i midten af 1990'erne ikke var megen forståelse for dens anbefalinger.

Lov om kommunal aktivering lå således ikke på samme måde som lov om aktiv arbejdsmarkedspolitik i forlængelse af et bestemt kommissionsarbejde. Den skal snarere ses som en *spill-over*-effekt fra arbejdsmarkedsreformen. Den nybyggede socialminister, Karen Jespersen, mente, at når nu dagpengemodtagerne skulle aktiveres, så skulle kontanthjælpsmodtagerne det i hvert fald også. Der var ingen saglig begrundelse for, at aktiveringskravet ikke skulle omfatte kontanthjælpsmodtagerne.

Faktisk så kom aktiveringsbegrebet fra det socialpolitiske område. Lov om kommunal aktivering blev således set som en fortsættelse af ungeaktiveringen, der langsomt, men sikkert var blevet udvidet til at omfatte alle

de under 25-årige. En del af Åse Olesens *Der er brug for alle*-kampagne søgte gennem konkret forsøgsvirksomhed at undersøge mulighederne for at udvide gruppen, der skulle aktiveres, til at omfatte alle erhvervsudøielige kontanthjælpsmodtagere. Der blev foretaget en omfattende evaluering af forsøgene, og resultatet var positivt. Disse erfaringer tillægges stor betydning. Karen Jespersen siger: „Vi turde ikke forpligte kommunerne til det [aktivering af alle kontanthjælpsmodtagere], hvis ikke projektet *Der er brug for alle* havde vist, at det kan lade sig gøre at aktivere mennesker på passive ydelser på en positiv og aktiv måde“ (Fischer, 1993).

Lov om kommunal aktivering var en fortsættelse af ungeaktiveringen, men arbejdsmarkedsreformen påvirkede i høj grad aktiveringsens formål og indhold. Kombinationen af kontinuitet og diskontinuitet indfanges meget fint af en embedsmand fra Socialministeriet:

Ungeaktiveringsens formål var at skræmme de unge væk fra kontanthjælpen, og aktiveringen måtte derfor ikke blive for opkvalificerende og fastholdende. Med lov om kommunal aktivering kommer der noget afsmitning fra arbejdsløshedsforsikringssystemet, som er meget mere opkvalificerende. Der kommer et ønske om, at aktiveringen skal give kontanthjælpsmodtagerne nogle muligheder, samtidig med at den stadig skal have den der skræmmeeffekt. Tilskyndelsen til denne bevægelse mod en stigende vægt på opkvalificering kom i høj grad også nedefra, fra kommunerne og sagsbehandlerne, der synes, at kontanthjælpsmodtagerne skal have samme muligheder som de forsikrede ledige.

Aktiveringskonceptet er således blevet ændret i kraft af dets kobling til strukturelle ledighedsproblemet oven på dagpengeområdet. Til „skræmmeeffekten“ er blevet tilføjet en ambition om at „opkvalificere“ de ledige.

Lov om kommunal aktivering udvider målgruppen for den nye form for aktivering. For de under 25-årige cementerer man, at det kun er dem, der udelukkende har ledighed som problem, der skal aktiveres. Det skal ske, inden der er gået tre måneder. For gruppen af over 25-årige ophæves skellet mellem dem, der kun har ledighed som problem, og dem, der også har forskellige sociale problemer. Begge grupper skal aktiveres. Alle de, der skal aktiveres, skal have udarbejdet en individuel handlingsplan inden tre måneder og aktiveres inden 12 måneder. Den tidligere aktivering af de helt unge er i lovforslaget sat til efter seks uger, men den bestemmelse ryger helt ud. Det sker, på trods af at de borgerlige partier betragtede udvidelsen fra to til seks uger som forligsbrud. Begrundelsen for dette skridt er, at det skønnes at være for svært for kommunerne at stampe tilstrækkeligt med

tilbud op af jorden, jf. KL's høringssvar (KL, 1993c). Undersøgelser viser imidlertid, at mange kommuner aktiverer meget tidligere, end de skal ifølge loven (se Larsen m.fl., 2001).

Lov om kommunal aktivering blev vedtaget som et supplement til bistanndsloven. Men denne blev samtidig ændret, i og med at man indførte faste bruttoydelse, som der så skulle betales skat af. De under 25-årige fik et beløb svarende til ungdomsydelsen, og for de over 25-årige var der to satser: en for forsørgere og en for ikke-forsørgere. Der er dog stadig nogle individuelle tillæg i forhold til antallet af børn og huslejens størrelse. Reformen var vigtig, fordi den gjorde de forskellige slags ydelser mere sammenlignelige, og fordi den frigjorde ressourcer til, at sagsbehandlere i højere grad kunne interessere sig for tilbudssiden, og hvordan man kunne hjælpe den enkelte videre. Størstedelen af klientsamtalen skulle nu ikke længere bruges på udmåling af ydelsen, men på aktivering.

Denne nye lov om kommunal aktivering blev vedtaget på samme tid som lov om aktiv arbejdsmarkedspolitik, og det er umuligt at adskille den diskursive baggrund for de to love fra hinanden. Begreberne, argumenterne og debatterne flyder sammen. Men der er dog, som vi skal se, nogle forskelle i nuancerne og betoning, alt efter om man analyserer den paradigmatisk policy-diskurs ud fra den ene eller den anden lov, og med udgangspunkt i det ene eller det andet af de overlappende forhandlingsnetværk. Hvis vi først ser på de bagvedliggende kilder til dislokation, så genfindes listen over *dislokerende begivenheder* i Socialkommissionens rapport. Om udfordringen fra den *tiltagende globalisering* står der: „Hovedkonklusionen er, at det øgede internationale samkvem skærper kravene til et velfungerende arbejdsmarked, men der er ikke på anden måde fundet behov for harmonisering“ (Socialkommissionen, 1993: 28). Bistandssystemet må indrettes, så det bidrager positivt til arbejdsmarkedets funktionsmåde. Om bekymringen over de *stigende udgifter til arbejdsløshedsbekæmpelse* står der, at „de offentlige udgifter til overførselsindkomster er steget væsentligt stærkere end den samlede indkomst skabt af de erhvervsaktive“ (1993: 10). Forsørgerbyrden i forhold til de arbejdsløse er altså voksende, og det vækker bekymring hos de centrale beslutningstagere. Om problemet med de *unge ledige* står der, at „halvdelen af de 18-24-årige uden kompetencegivende uddannelse er berørt af ledighed i løbet af et år“ (1993: 15). Det, der dog gøres mest ud af, er den *sociale marginalisering*, der ses i nøje sammenhæng med ungdomsarbejdsløsheden: „De unges beskæftigelsesproblemer udgør samtidig kimene til den polarisering, der kan konstateres på arbejdsmarkedet blandt de voksne“ (1993: 81).

Problemet med den sociale udstødelse nuanceres i den forstand, at problemet ikke bare er, at arbejdsløsheden vokser, og der bliver flere langtidsledige. I virkeligheden er problemet, at „der er sket en markant polarisering i løbet af 1980'erne af de personer, der var delvis selvforsørgende. En del af denne gruppe er i højere grad blevet selvforsørgende, mens en anden del af gruppen er overgået til fuld offentlig forsørgelse“ (1993: 17). Kløften mellem de beskæftigede insidere på arbejdsmarkedet og de ledige outsiders voksede. De ledige fik måske nok en rimelig forsørgelsesydelse, men ifølge Åse Olesen er „den varige bistandshjælp (...) en forfærdelig uværdig ting. Folk fik kontanthjælp, uden at der var nogen forventninger til dem, og uden at der var nogen, der gjorde noget som helst for dem“. Resultatet var, at „dem, der modtog hjælp til forsørgelse efter bistandsloven, blev mere og mere passiverede, og det betød, at selv om der kom et økonomisk opsving i 1985-86, så mindskede det ikke marginaliseringen“. Den sociale udstødning fra arbejdsmarkedet opfattes altså som et kæmpe problem, og man er ifølge en socialdemokratisk toppolitiker kommet dertil, hvor systemet må og skal laves om: „Hvis vi lader stå til og bare giver disse mennesker en månedlig check, udstøder vi dem for alvor fra samfundet, og det er ikke vejen“. Manglen på aktive tilbud til de ledige er en væsentlig hindring for at få folk i arbejde.

Den overordnede problemidentifikation i form af referencen til *strukturledighed* var totalt fraværende i forbindelse med ungdomsuddannelsesreformen og ungeaktivering i slutningen af 1980'erne. Men optakten til vedtagelsen af lov om kommunal aktivering i 1993 rummede den samme flertydige opfattelse af strukturledigheden som det afgørende problem. Socialkommissionen nævner både *høje, stive lønninger* og *høje velfærdsydelser*, som forklaring på strukturledigheden. På lønsiden er der tale om en ond cirkel mellem stigende strukturledighed og stigende lønninger: „Opdelingen af arbejdsstyrken i fuldt beskæftigede *insidere* og ledighedsramte *outsidere* gør det sværere at undgå, at stigende beskæftigelse fører til større lønpres“ (Socialkommissionen, 1993: 21). Problemet er, at de marginaliserede slet ikke påvirker løndannelsen, og resultatet er, at lønningerne bliver så høje, at virksomhederne foretrækker at ansætte folk, der allerede har arbejde, frem for de ledige. Problemet med de høje lønninger hænger sammen med de høje ydelser, der er med til at presse mindstelønnen op for de unge uden kompetencer og uddannelse. Resultatet bliver, at de unge af strukturelle årsager holdes ude fra arbejdsmarkedet.

Der er også debat om strukturarbejdsløsheden ud fra argumenter om udviklingen af en *forsørgeskultur*. Som tidligere nævnt spiller Mandag

Morgen ud med en rapport, der forsøger at oversætte den amerikanske debat om samme emne til danske forhold:

Offentlig forsørgelse opfattes som en borgerret. Ikke kun for de syge, de gamle og de svage, men også for de arbejdsduelige, som vælger arbejdet fra (...). Forsørgelse opfattes ikke som stigmatiserende eller nedværdigende, men derimod som et normalt og legitimt alternativ til lønnet arbejde. I forsørgerkulturens tegn er lønnet arbejde et unødvendigt onde (Mandag Morgen, 1995b: 20).

Det universelle danske velfærdssystem uden behovsprøvelse fordærver de lediges moral, så lønarbejde fravælges til fordel for et liv på støtten. Mandag Morgen indrømmer dog, at det kun er en mindre del af de ledige, der omfattes af forsørgerkulturen. På den anden side ses forsørgerkulturen som et udtryk for et bredere holdnings- og værdiskift i befolkningen. Kuren mod dette er udviklingen af en ny udviklingskultur, hvor alle arbejdsduelige bestræber sig på at dygtiggøre sig og yde deres bedste på arbejdsmarkedet.

Argumentet forsørgerkultur bider sig imidlertid ikke rigtigt fast i strukturelledighedsdebatten. En embedsmand fra Socialministeriet fortæller:

Snakken om velfærdsafhængighed bunder i en stor mistillid til mennesker, i og med at man forestiller sig, at de ikke gider lave noget. Men den har ikke præget diskussionen. Man har altid vidst, at der var nogle, der ikke vil i arbejde, men det er ikke noget, vi har fokuseret særlig meget på. Man har ment, at aktivlinjen ville samle op på dem, og der er da efterhånden heller ikke nogen, der får lov at være helt i fred, undtagen hvis de er syge eller sådan noget.

Der er altså tale om et forsvindende lille problem, som dog ikke desto mindre er stort nok til, at det anses for relevant at påpege, at ret og pligtaktivering gør en ende på det. Men en ting er, hvad en ministeriel embedsmand siger. Det er meget tænkeligt, at de borgerlige partier, ligesom i Amerika og England, ville gribe fat i forsørgerkulturargumentet. Men det synes ikke at være tilfældet vurderet ud fra Venstre og de Konservatives partiprogrammer. Venstres arbejdsmarkedspolitiske ordfører benægter også meget klart problemet med udviklingen af en forsørgerkultur: „I den offentlige debat fremstår det nogle gange, som om at der er nogle, der ikke gider at arbejde, og som bare bliver forsørget. Det er forfærdeligt. Sådan nogle har jeg ikke mødt i virkeligheden, og dem, der siger sådan noget, er som regel folk, der arbejder langt væk fra det her område“. Der er simpelthen

ikke noget problem, og de, der siger noget andet, taler om noget, de ikke har forstand på.

Den dominerende forklaring på strukturledighed handlede om *marginaliseringens ødelæggende virkninger*. Der er på det sociale område mange historier om, hvordan folk går psykisk og fysisk ned på at gå arbejdsløse i længere tid og miste kontakten til arbejdsmarkedet. En centralt placeret embedsmand forsøger at opsummere baggrunden for lov om kommunal aktivering:

Baggrunden var, at man fandt ud af, at folk faktisk gik til grunde i overførselsindkomstsystemet. Vi troede engang, at det var godt nok at kunne gå på kontanthjælp. Så kunne man spille guitar og sådan noget. Men så så vi jo, at folk slet ikke kunne klare det. Vi fandt ud af, at folk visnede. Der kom langsomt en stor vrede over, at man ødelagde folk på den måde. Det var altså ikke bare den med, at folk skal bestille noget. Den var der selvfølgelig også, men det var meget mere, at man ikke ville have, at folk gik til grunde. Jeg tror i høj grad, at det var det, der drev værket.

Der er ikke nogen eksplicit reference til strukturledighed i citatet, men der er ingen tvivl om, at argumentet om marginaliseringens ødelæggende virkninger forklarer, hvorfor arbejdsmarkedet ikke clearer i økonomiske opgangstider, og hvorfor der opstår flaskehalse.

Ligesom med arbejdsmarkedsreformen artikuleres der i debatten en række *løsningspræmisser*, der ved at henvise til institutionaliserede regler, normer og værdier skaber en vis sporafhængighed. En af de klare præmisser for lov om kommunal aktivering er, at det *ikke nytter at forsøge at underbyde lavtlønslandene ved at sænke lønniveauet*. I stedet må vi bygge videre på det, der altid har været Danmarks vigtigste ressource: høje kvalifikationer og gode kompetencer. Det kommer eksempelvis til udtryk i en udtalelse fra Mogens Lykketoft, der siger: „Danmark kommer til at afgive en masse af vores arbejdspladser til lavtlønslandene – til de nye industrilande. Jeg er optimist, når det gælder om at skabe nye arbejdspladser. Men har vi ikke kvalifikationerne her i landet, vil ganske mange job forsvinde til udlandet“ (se Olsen, 1994). Der ligger en klar præmis for reformarbejdet i denne udtalelse. Vi vil nødvendigvis tabe arbejdspladser til lavtlønslandene, men vi kan skabe andre arbejdspladser, hvis vi satser på opkvalificering af arbejdsstyrken.

En anden beslutningspræmis er, at man *ikke skal pille ved ydelsesniveauet* på kontanthjælpsområdet for at tvinge folk i arbejde. Socialkommissionen opsummerer meget rammende den udbredte opfattelse af, at ydelserne på den ene side skal være så lave, at det kan betale sig at arbejde og forsikre sig,

men på den anden side skal være så høje, at der er et rimeligt økonomisk sikkerhedsnet for alle, der ufrivilligt mister deres arbejde (Socialkommissionen, 1993: 30). Det sidste er meget vigtigt. Grundopfattelsen er, at ledighed er et samfundsskabt problem, og at alle derfor skal sikres et rimeligt levestandard. Det er i hvert fald ikke acceptabelt at sænke levestandarden for at presse de ledige kontanthjælpsmodtagere til at tage et arbejde.

En tredje præmis er, at misbrug af det sociale system skal stoppes, men at *misbrugsbekæmpelsen ikke skal være omdrejningspunkt for aktiveringsindsatsen*. Der synes at være en udbredt opfattelse af, at misbrugsproblemet er begrænset. Socialminister Karen Jespersen mener, at „alt, hvad man overhovedet kan komme til livs af misbrug, skal man have væk. Det er vigtigt (...) af hensyn til befolkningens sociale forståelse og opbakning. (...) Jeg tror dog ikke, at misbruget er så stort. Ellers ville der have været betydelig mere offentlig ballade omkring det“ (Andersen, 1993). Misbrugsproblematikken anerkendes, men nedtones. Kontrol og sanktioner er ikke vejen frem. Indsatsen skal tværtimod tilrettelægges med respekt for den enkelte. De ledige skal have flere tilbud at vælge mellem, og de kan også vælge ikke at indgå en aktiveringskontrakt, hvorfor de så ikke længere ud fra „noget for noget“-princippet kan modtage nogen offentlig ydelse (Socialkommissionen, 1993: 86-87).

Den måske vigtigste præmis er at gøre noget for at *stoppe den sociale udstødning*. Ekspert, organisationsfolk og læserbrevsskribenter står i kø for at advare mod den sociale marginalisering, men samtidig er der en klar opfattelse af, at der er nogle grupper, der er meget svære at hjælpe. En arbejdsmarkedsordfører fra Venstre opsummerer ganske nøgternt behovet for en kommunal aktiveringsreform: „Det er forfærdeligt med den vold, man har gjort på nogle mennesker, ved ikke at give dem nogle tilbud om et aktivt liv. (...) Nu henter man så grupper frem, som før fik lov at leve deres eget isolerede liv. Det er typisk misbrugere (...) Og det er her, kommunerne nogle gange kører træt. De kan næsten ikke klare at piske dem ud“.

Strukturledighedsproblemet skal løses gennem aktivering af kontanthjælpsmodtagerne. Men også på dette område er der forskellige opfattelser af, hvad *aktiveringens betydning og effekter* egentlig er. Aktivering skal motivere de ledige til at arbejde frem for at få kontanthjælp, men aktivering handler i høj grad også om *opkvalificering*. Baggrunden er, at det kan dokumenteres, at det især er dem uden erhvervskompetencegivende uddannelse, der rammes af ledighed. Det er omkring en tredjedel af en ungdomsårgang, der

mangler en sådan uddannelse, og det understreger ifølge Socialkommissionen (1993: 23-24) behovet for en opkvalificerende aktivering. Opkvalificering foretrækkes frem for lønreduktioner, som skal være meget store, før det for alvor batter i forhold til de nye industrilande.

Aktivering opfattes også som et *middel til at kontrollere de lediges rådighed*, og når bare det sikres, at de ledige står til rådighed for arbejdsmarkedet, så vil der også i fremtiden være opbakning til at fastholde ydelsesniveauet. Som socialminister Karen Jespersen skriver: „Sociale ydelser koster mange skattekroner. Og den danske befolkning er i helt usædvanlig grad indstillet på at betale til velfærdsstaten. Men den solidariske holdning kan hurtigt skrumpes ind, hvis borgerne oplever, at deres surt tjente skattekroner går til nogle, (...) som ikke selv gider bidrage til fællesskabet“ (Jespersen, 1999: 73). Rådighedskontrollen gennem aktivering er altså betingelsen for opretholdelse af ydelsesniveauet.

Den tredje opfattelse af aktivering er moralsk grænsende til det moraliserende. Aktivering ses her som en tilbagevenden til *princippet om noget for noget*. Socialminister Karen Jespersen lægger meget vægt på denne fortolkning af aktiveringsbegrebet. Hun skriver således, at kontanthjælpslovgivningen „blev ændret adskillige gange, navnlig med henblik på at få flere og flere omfattet af princippet om, at man skal yde noget for kontanthjælpen“ (Jespersen, 1999: 70). Udvidelsen af gruppen, der er omfattet af denne snusfornuftige kontrakttankegang, hvor samfundet kun hjælper dem, der vil yde noget til samfundet, er en vigtig drivkraft i reformarbejdet. Hvis udgangspunktet for aktiveringen er forestillingen om en kontrakt mellem borger og samfund, giver det ikke nogen mening at tale om tvangsaktivering. Det er i princippet frivilligt, om man vil vælge at yde for at nyde.

Den sidste diskursivering af aktivering er socialpolitisk i den forstand, at der tages udgangspunkt i marginaliseringsproblematikken. Aktivering er et *middel til at genopbygge, fastholde og styrke de ledige kontanthjælpsmodtageres arbejdsevne og selvtilid* og derigennem sikre deres integration på arbejdsmarkedet. Aktivering hindrer i denne udlægning af begrebet, at de ledige synker til bunds. Det er denne fortolkning af aktiveringsbegrebet, som socialminister Karen Jespersen giver udtryk for i lovfremlæggelsen, når hun siger: „Aktiveringen af denne gruppe [de over 25-årige] skal medvirke til at forebygge udviklingen af yderligere sociale problemer og medvirker i sidste ende til at forebygge social udstødelse“ (*Folketingstidende*, 1992-93d). Aktivering forebygger social udstødning ved at mægtig- og myndiggøre de ledige kontanthjælpsmodtagere.

De forskellige opfattelser af aktivering spiller forskellige roller for forskellige aktører i forskellige sammenhænge, og de stadigt skiftende accentueringer gør det muligt at fastholde aktiveringsbegrebet som en overordnet og fælles ramme for de politiske forhandlinger. I forhold til lov om kommunal aktivering er indtrykket, at den moralske og socialpolitiske fortolkning af aktiveringsbegrebet er dominerende. Det er i høj grad disse diskursiveringer, der ligger til grund for det *politiske kompromis om lovens udformning*. Loven indeholder en række bestemmelser om, hvilke grupper der skal aktiveres hvornår, hvordan og med hvilken ydelse. Aktiveringen skal for de over 25-årige ske med udgangspunkt i en individuel handlingsplan, der udarbejdes på baggrund af de lediges egne ønsker og arbejdsmarkedets behov. Der kan, hvor det skønnes formålstjenligt, også udarbejdes handlingsplaner for de under 25-årige. Kommunen har pligt til at give forskellige aktiveringstilbud til de ledige kontanthjælpsmodtagere. Kontanthjælpsmodtageren har en tilsvarende ret til at få disse tilbud. Der påhviler ikke kontanthjælpsmodtageren nogen pligt til at blive aktiveret, men reelt er der dog en sådan pligt, eftersom afvisning af aktiveringstilbud og udeblivelse kan medføre fradrag i forsørgelsesydelsen. Sanktionerne spiller dog en beskeden rolle i loven og kompenseres af det indbyggede incitament, som består i, at de aktiverede modtager et beskæftigelsestillæg på op til 1000 kr. om måneden. Formålet er ikke blot at holde de ledige i gang, men at bedre deres fremtidige beskæftigelses- og uddannelsesmuligheder. Aktivering er i denne forstand en arbejdskraftgenerator og ikke blot en moralsk disciplineringsforanstaltning.

DET RUMMELIGE ARBEJDSMARKED

Kort efter vedtagelse af lov om kommunal aktivering lancerede Socialministeriet den såkaldte virksomhedskampagne, der skulle skabe et mere *rummeligt arbejdsmarked* ved i højere grad at fokusere på efterspørgslen efter den ledige arbejdskraft, der måske ikke i alle henseender var klar til et job på normale vilkår. Kampagnen byggede på en kombination af på den ene side forbedrede muligheder for at lave job på særlige vilkår og på den anden side forsøg på at ændre holdningen i virksomhederne og på arbejdspladserne i retning af en større social ansvarlighed i forhold til de svageste på arbejdsmarkedet. I den forstand kan der siges at være to forløbere for kampagnen for det rummelige arbejdsmarked. For det første var der allerede i starten af 1990'erne udstedt et cirkulære, der beskrev muligheden for at lave nogle

beskyttede job til erhvervshæmmede ikke-pensionister med 50 pct. løntilskud samt nogle tilsvarende job til førtidspensionister med 33 pct. løntilskud. For det andet var der etableret et samarbejde mellem Socialministeriet og arbejdsmarkedets parter om tidlig sygedagpengeopfølgning, hvilket i 1992 førte til udgivelse af en fælles pjece om emnet, og den blev genudgivet i 1993, efter at den nye socialminister, Karen Jespersen, var tiltrådt. Begge disse initiativer havde dog karakter af ad hoc-initiativer og var ikke en del af en større og koordineret kampagne.

Kombinationen af finanspolitisk kickstart, international konjunkturopgang og aktiv arbejdsmarkedspolitik skabte en høj økonomisk vækst og en kraftig beskæftigelsesfremgang, som dog ikke kom alle samfundsgrupper til gode. De svageste ledige mærkede umiddelbart ikke meget til den økonomiske fremgang, og det skulle der laves om på. Derfor søsatte man fra Socialministeriets side den virksomhedsrettede kampagne *Det angår os alle*, som skulle bidrage til at gøre arbejdsmarkedet mere rummeligt og dermed skabe plads til de svageste grupper. Det skete i erkendelse af, at det ikke var nok at stimulere udbuddet af kvalificeret og motiveret arbejdskraft, hvis der ikke var tilstrækkelig efterspørgsel efter dem, der har en begrænset arbejdssevne. Som en ledende kraft i Foreningen af Socialchefer udtrykker det: „Aktiveringen havde sejret, men i forlængelse af aktiveringen er det nødvendigt med et mere rummeligt arbejdsmarked. Virksomhederne – hvad enten det er private eller offentlige – må kunne tåle at ansætte nogle, der ikke er 100 pct. effektive“.

Kampagnen for det rummelige arbejdsmarked sigter på at hjælpe de svageste grupper på arbejdsmarkedet. Alligevel indskrives virksomhedskampagnen i den strukturpolitiske tankegang, der handler om at tackle udfordringerne fra den tiltagende globalisering og teknologiske fornyelse i produktionslivet. Oplægget *Det angår os alle* tager således afsæt i en betragtning om, at:

Ændringerne på arbejdsmarkedet har medført synlige udfordringer til velfærdssamfundet først og fremmest i form af indførelse af ny teknologi, skærpet international konkurrence og ændrede markedsbetingelser med nye organisationsformer, højere uddannelseskrav, færre rutinejob og stigende krav til den enkelte medarbejder. Disse ændringer har medvirket til arbejdsløshed og tendenser til polarisering og ghettodannelse (...) (Socialministeriet, 1995: 6-8).

Der er dog samtidig en klar socialpolitisk målsætning om at begrænse den sociale marginalisering, udstødning og polarisering. Det understreges således,

at virksomhedskampagnen „er et led i regeringens langsigtede overvejelser om fornyelse af den danske velfærdsmodel og om indsatsen mod det splittede samfund“ (Socialministeriet, 1995: 6). Den dobbelte strukturpolitiske målsætning er kendt stof, det nye ligger i virksomhedsretningen. Som en af topfolkene i KL siger: „Kampagnen markerer et nybrud i og med ønsket om at få skabt dialog med virksomhederne“. Aktiveringsindsatsen retter sig udelukkende mod de enkelte ledige, men virksomhedskampagnen går bredere ud, idet den også sætter spot på virksomhederne. Ambitionen er ikke bare at skabe en fleksibel arbejdskraft, men også at skabe et fleksibelt arbejdsmarked.

I andre lande har man også søgt at inddrage virksomhederne i beskæftigelsesindsatsen. I Holland er arbejdsgiverne således blevet pålagt at betale for fastholdelsen af personer med nedsat arbejdsevne (Hohnen, 2002). Men det er ikke en vej, man vil gå i Danmark. „Det er ikke tanken med kampagnen, at socialpolitikken nu skal væltes over på virksomhederne og deres medarbejdere – det offentlige hverken kan eller skal undsige sig ansvaret, men det bør inddrage andre parter i løsningen og forebyggelsen af sociale problemer. Her kan virksomhederne tage et større, konkret medansvar for den sociale velfærd“ (Socialministeriet, 1995: 6). I Danmark foretrækkes den netværksbaserede partnerskabsmodel frem for en privatisering af det sociale ansvar. En topembedsmand fra Socialministeriet forklarer:

Virksomhedskampagnen er jo et meget socialministerielt produkt i en kombination med et ønske herfra om at få det der „civilsamfund“ konkretiseret lidt. Vi har altid dyrket de frivillige meget. Det med virksomhedernes sociale ansvar var, at det var baseret på en erkendelse af, at hvis vi skulle have folk i arbejde, så kunne det aldrig forblive en sag mellem borgerne og kommunen. Virksomhederne skal inddrages for at skabe det nødvendige råderum.

Inddragelsen af virksomhederne bygger på et princip om „frivillighed“. Virksomhedskampagnen følger således traditionen på det danske arbejdsmarked med at løse opgaver uden statslig tvang over for parterne. Også her er der et godt eksempel på sporafhængighed. Traditionen sætter klare grænser for, hvilke strategier der kan formuleres og realiseres.

Når man ikke kan tvinge virksomhederne til at tage socialt ansvar, må man opdrage dem til det. Kampagnen for et rummeligt arbejdsmarked har derfor benyttet sig af „blød styring“ gennem holdningspåvirkning, netværksdannelse samt formidling af gode erfaringer med rundbordssamtaler,

sideproduktion, følorder, skræddersyet jobskabelse og udvikling af nye redskaber i form af det sociale regnskab og det sociale indeks. En af de holdningsmæssige barrierer for at få de svageste grupper ind på arbejdsmarkedet er, at støttede job på særlige vilkår opfattes som konkurrenceforvridende, i og med at de fortrænger ansatte i ordinære job fra arbejdsmarkedet. Det er ifølge arbejdsmarkedets parter bedre at bekæmpe ledigheden ved at skabe flere ordinære job end ved at poste offentlige midler ud i såkaldte ekstraordinære job, der ved nærmere eftersyn viser sig at være mere eller mindre tvivlsomme. Ideen om særlige job til særlige personer betragtes med stor skepsis, og det forsøgte kampagnen at ændre ved at „ophæve distinktionen mellem ordinært og ekstraordinært arbejde og sige, at det er ordinært at gøre noget ekstraordinært. Det er en del af virksomhedernes sociale ansvar at oprette ekstraordinære støttede job til folk med nedsat arbejdsevne“, fortæller en centralt placeret embedsmand i Socialministeriet.

Initiativet til kampagnen for et rummeligt arbejdsmarked kom udefra. En ledende embedsmand fra Socialministeriet fortæller historien således:

Det startede med, at den administrerende direktør i ISS skrev en kronik om, at man ikke skulle se så ideologisk på skellet mellem den offentlige og private sektor. I ISS kunne de sagtens varetage nogle af de sociale hensyn, som det offentlige ellers stod for at varetage. Så ringede Peter Duus til ISS og sagde, at hvis de var så socialt ansvarlige, så kunne de også aktivere nogle ledige i Herlev, hvor han var socialdirektør. Så blev de jo vældigt forskrækkede i ISS, men de kunne godt se PR-fidusen og var derfor med på den.

Den daværende borgmester i Herlev, Ib Juul, bekræfter historien og fortæller, at han og Peter Duus „var enige om at sige, at ethvert menneske rummer noget, som kan bruges, og derfor er det umenneskeligt bare at sende folk en pose penge hver måned uden at forvente noget af dem“. Ud fra denne betragtning blev der i starten af 1990'erne igangsat et temmelig ambitiøst aktiveringsforsøg i Herlev Kommune. Borgmesteren fortæller: „Vi fik efterhånden en hel del i gang i erhvervslivet, og resten blev ansat i kommunen med havehjælp og reparationer. Og hvis nogen strittede imod, så skar vi i kontanthjælpen. Vi tog den ikke væk, men vi skar den ned, sådan med 500 eller 1000 kr.“. Forløbet viser ifølge borgmesteren „betydningen af engagerede embedsmænd, der virkelig får tændt politikerne. En embedsmand kan ikke gøre noget uden opbakning fra politikerne, men omvendt kan politikerne blive tændt af embedsmændenes engagement og ideer“.

Det lokale initiativ i Herlev inspirerede Socialministeriet til at prøve at udbrede partnerskabssamarbejdet mellem kommuner og virksomheder til resten af landet. Daværende socialminister Karen Jespersen var personligt involveret i sagen:

Jeg kan huske, at jeg var ude at besøge Herlev Kommune, hvor Peter Duus havde lavet et fantastisk flot stykke arbejde og kørte det der projekt med ISS. Det var noget, der røg lige ind på min lystavle: Det var da enormt godt, og kan vi ikke få noget mere af det? Jeg var også inspireret af det, de havde lavet på Grundfos og andre steder, hvor man satte socialt ansvar på dagsordenen.

Der skete så det, at Karen Jespersen fik hentet Peter Duus ind i ministeriet, hvor han blev ansat som kontorchef og straks gik i gang med at lave det samme projekt i større skala. Ifølge en af topfolkene i KL viste Karen Jespersen sig her som en „modig minister, som – selv om det var svært helt at forstå, hvad Peter Duus snakkede om i starten – straks var risikovillig og hoppede med på det, der jo så blev en stor succes“. Et nytænkende lokalt initiativ blev grebet og gjort til udgangspunkt for en ny landsdækkende kampagne, der skulle gøre arbejdsmarkedet mere rummeligt for dem med nedsat arbejdsevne.

Nytænkningen bestod i en erkendelse af, at skabelsen af et mere rummeligt arbejdsmarked ville kræve „en sammensmeltning af arbejdsmarkedspolitikken og socialpolitikken, som også skal gøre op med en traditionel arbejdsdeling mellem den offentlige sektor og virksomhederne. I stedet for skal kommunerne lave nye sociale partnerskaber med virksomhederne og fagbevægelsen om at løse problemerne“ (Jespersen, 1999: 44). Ideen var, at de nye sociale partnerskaber skulle fremme forebyggelse, fastholdelse og integration.

Kampagnen for et rummeligt arbejdsmarked var ikke et resultat af *spill-over* fra dagpengeområdet, men Socialministeriets egen opfindelse. Måske var det derfor, at kampagnen fik rimelig høj prioritet. Karen Jespersen havde, som hun fortæller, også en personlig interesse i at få sat skred i tingene:

Jeg sagde i ministeriet, at vi var nødt til at sætte turbo på projektet, fordi det skulle sættes på skinner, inden jeg eventuelt blev fyret som minister. Vi holdt så et velbesøgt pressemøde den 10. januar 1994, fjorten dage før jeg blev fyret, hvor jeg sagde, at jeg ikke kunne garantere noget, men at tankegangen var vigtig, for hvordan skal vi ellers få de svage grupper ud på arbejdsmarkedet, hvis der ikke er nogen, der vil ansætte dem, og ikke er nogen, der vil fastholde dem?

Såvel embedsmandens som ministerens personlige engagement i sagen var uhyre vigtigt. En ledende embedsmand i Socialministeriet siger således, at „den væsentligste årsag til, at virksomhedskampagnen fik den særlige rolle, som den vitterlig havde, var den der kombination mellem en minister, som var meget *hooked*, og så en ledende embedsmand plus nogle medarbejdere, der var opsat på det“.

Virksomhedskampagnen bygger videre på Åse Olesens *Der er brug for alle*-kampagne, men der er samtidig en væsentlig forskel. Ifølge en embedsmand i Socialministeriet blev der „i *Der er brug for alle*-kampagnen i høj grad fokuseret på det tredje arbejdsmarked, fordi det var naturligt på det tidspunkt. (...) Men i virksomhedskampagnen tager man afsæt i det rigtige arbejdsmarked, hverken det andet eller det tredje arbejdsmarked, men det ganske almindelige private arbejdsmarked“. Man kan undre sig over, at tiltroen til, at man kan få kontanthjælpsmodtagerne ud på det rigtige arbejdsmarked, er vokset så markant, siden Auken ud fra en naturlig skepsis introducerede tanken om et tredje arbejdsmarked. Svaret er dels, at konjunkturerne var vendt, og der begyndte at mangle arbejdskraft, dels at det havde vist sig, at kommunerne var ganske gode til at få kontakt med virksomhederne. Ifølge en af topfolkene i DA skal man her:

huske, at virksomhederne har en helt anden interesse i at tale med kommunen end med AF. Kommunerne er en del af vores lokalsamfund. Det er kommunen, der skal give os miljøgodkendelser, føre tilsyn med os, kigge os efter i skat, og alt det der. Vi skal kommunikere med kommunen om sygefravær, ferie og en masse formelle ting, så vi er naturlige partnere.

En tredje forklaring er, at virksomhedskampagnen fra starten blev aktivt støttet af både LO og DA. Socialministeriet vurderer det således:

Vi havde parterne med, og det var en utrolig god døråbner i forhold til virksomhederne, og jeg vil tro, at det er den mest succesfulde kampagne, Socialministeriet har lavet i nyere tid, fordi den er gået så bredt ud og har bundfældet sig. I dag har den et lidt andet indhold, i og med at der fokuseres bredt på det rummelige arbejdsmarked. (...) Jeg ved ikke rigtigt, men jeg mener, at det rummelige arbejdsmarked som overbegreb bliver introduceret i 1997. Samtidig bliver det hele også mere institutionaliseret med koordinationsudvalg og alt muligt.

Det er i sidste ende kampagnens forankring i et bredt styringsnetværk, der har betinget dens succes. Et synligt bevis på kampagnens succes er, at

den bliver nævnt i statsministerens nytårstale ved årsskiftet 1996-97. Poul Nyrup Rasmussen repeterer her argumentet for at satse på uddannelse frem for ydelsesreduktion og introducerer det rummelige arbejdsmarked som en bagstopper for dem, „der gerne vil, men som har svært ved at holde tempoet“.

Kampagnen for det rummelige arbejdsmarked var ikke ligesom arbejdsmarkedsreformen og lov om kommunal aktivering forberedt gennem et bestemt kommissionsarbejde. Velfærdskommissionens rapport fra maj 1995 diskuterer godt nok en øget anvendelse af offentligt finansierede skånejob for folk med nedsat arbejdsevne og opfordrer parterne til at påtage sig et større socialt ansvar (Velfærdskommissionen, 1995). Rapporten tjener således til at legitimere virksomhedskampagnen, men den har ikke i sig selv nogen betydning for kampagnen. Dertil er den i alt for høj grad et erhvervsministerielt produkt uden social- og arbejdsmarkedspolitisk forankring.

Ifølge en topembedsmand fra Socialministeriet „kommer der dog lidt inspiration fra Skånejobudvalget som en følge af, at man snakker om alternativer til førtidspension“. Skånejobudvalg I blev nedsat i foråret 1995 som en opfølgning på regeringsgrundlaget *Fælles Fremtid* fra 1994 (Regeringen, 1994). Udvalget skulle i samspil med Førtidspensionsudvalg II lægge grundstenene til en førtidspensionsreform, som var påkrævet på grund af eksplosionen i udgifterne til førtidspension. Hvor Førtidspensionsudvalg II (1996a; 1996b) især fokuserede på ændringer i sagsbehandlingen og introduktionen af et nyt tildelingskriterium, der vurderer restarbejdsevne frem for erhvervsevnetab, så var tanken med Skånejobudvalg I at undersøge mulighederne for at fastholde udstødningstruede ansatte, så de ikke kom på førtidspension, og udnytte restarbejdsevnen hos dem, der endte med at få tilkendt førtidspension. Begge dele ville kræve oprettelsen af nogle særlige skånejob. Udvalget skulle se på, hvordan etablering af skånejob kunne fremmes og i den forbindelse overveje muligheden for offentlige tilskud til virksomhederne. Parterne på det private arbejdsmarked er dog meget skeptiske over for skånejob baseret på offentlige tilskud. Konklusionen i den første delrapport bliver følgelig, at „behovet for skånejob til allerede ansatte fortrinsvis dækkes via de sociale kapitler i overenskomsterne, og der kun i det omfang, der er tale om en omfattende nedsættelse af erhvervsevnen, kan blive tale om offentlige tilskud“ (Skånejobudvalget, 1995a: 12). I den anden delrapport udvides målgruppen for offentligt støttede skånejob til at omfatte både ledige kontanthjælpsmodtagere med nedsat erhvervsevne og førtidspensionister, der har en restarbejdsevne (Skånejobudvalget, 1995b:

10). Men udvalget prioriterer fortsat aftalebaserede skånejob, om end man diskuterer etablering af en skånejobpræmie, der skal fremme aftalebaserede skånejob (1995b: 18-19). Den generelle opfattelse i Socialministeriet var, „at udvalget ingen vegne kom på grund af de fastcementerede holdninger hos LO og DA“. Så hvor vi før så, hvordan parternes inklusion i brede styringsnetværk virkede befordrende på implementeringen af virksomhedskampagnen, ser vi her, hvordan parterne bruger deres vetomagt til at prøve at stoppe nye reformtiltag.

Der nedsættes senere et Skånejobudvalg II, men heller ikke her er der vilje til forandring. Det erkendes i den første delrapport (Skånejobudvalget II, 1996: 35), at der formentlig ikke har været nogen væsentlig forøgelse af antallet af aftalebaserede og regelbaserede skånejob. Alligevel anbefales det, at man fortsat satser på aftalebaserede skånejob gennem øget information, holdningsbearbejdning og lokalt benarbejde, samtidig med at der fortsat informeres om de eksisterende regelbaserede skånejob i form af 50/50-ordningen for ledige kontanthjælpsmodtagere med begrænset arbejdsevne og en tredjedel-ordningen for førtidspensionister. Den anden delrapport (Skånejobudvalget II, 1997: 49) fortsætter i samme spor, om end det præciseres, at revalideringsmulighederne skal være udtømt før 50/50-ordningen anvendes.

Regeringen var meget utilfreds med Skånejobudvalgene, fordi man gerne ville understøtte virksomhedskampagnen med nogle konkrete ordninger, der kunne hjælpe de svage grupper ind på arbejdsmarkedet. Den voksende utålmodighed med arbejdsmarkedets parter får til sidst regeringen til, på trods af anbefalingerne, at presse en ny lov om fleksjob igennem umiddelbart før vedtagelsen af den nye lov om aktiv socialpolitik.

Regeringen støtter sig i denne sag på Finansministeriet, der var meget optaget af spørgsmålet om, hvordan man får arbejdsmarkedets randgrupper i arbejde. Man var i stigende grad bange for, at der opstod mangel på arbejdskraft, og mente, det var på tide at mobilisere arbejdskraftreserven blandt kontanthjælpsmodtagerne. Bekymringen for flaskehalse var således med til at indskrive kampagnen for et rummeligt arbejdsmarked i den strukturpolitiske diskurs. Resultatet kan man læse i Finansredegørelsen fra 1996:

Arbejdsmarkedets strukturproblemer afspejler ikke kun systemfejl. Der er også ledige, der ikke umiddelbart kan varetage arbejde på normale løn- og arbejdsvilkår, blandt andet fordi de har været ledige i lang tid.

Men i mange tilfælde kan det løses gennem uddannelse og midlertidige løntilskud. (...) Tilbage er der grupper med regulær og varigt nedsat erhvervsevne, som ikke kan opkvalificeres til arbejde på normale vilkår. Det er især de nuværende og muligt fremtidige førtidspensionister (...). Afhjælpsningen af beskæftigelsesproblemer [for denne gruppe] er først og fremmest en bred socialpolitisk opgave, som skal løses gennem målrettede skånejob og et stærkere engagement hos virksomheder, lønmodtagere og arbejdsmarkedets parter (Finansministeriet, 1996: 24).

Strukturledighed forklares her som et resultat af marginaliseringens ødelæggende virkninger, der gør, at nogle ledige får så mange andre problemer end ledighed, at de ikke kan hjælpes ind på det normale arbejdsmarked gennem opkvalificerende aktivering, men i stedet må tilbydes nogle særlige skånejob.

Indskrivningen af kampagnen for det rummelige arbejdsmarked i den strukturpolitiske diskurs viser sig også senere i Socialministeriets strategiske reformulering af overskriften på kampagneoplægget, der ændres fra *Det angår os alle* (1995) til *Socialpolitik som investering* (2000). Hvor *Det angår os alle*-sloganet er præget af et ønske om at gøre noget godt ved at give plads til de udstødte, så lægger *Socialpolitik som investering* mere vægt på det rummelige arbejdsmarkeds samfundsøkonomiske betydning. Socialpolitik er en investering, der giver et afkast i form af mindre risiko for flaskehalse.

Af *Socialpolitik som investering* fremgår det dog, at „det er et mål med aktivlinjen at modvirke marginalisering, og i den udstrækning, det lykkes, bidrager aktivpolitikken til at styrke samfundets sammenhængskraft“ (2000: 3). Denne formulering er helt klart et udtryk for en socialpolitisk målsætning om at bidrage til øget social integration. Umiddelbart før pointeres det imidlertid, at „den aktive social- og arbejdsmarkedspolitik kan ses som en investering i på individniveauet at udvikle og vedligeholde menneskers ressourcer på arbejdsmarkedet, og på samfunds niveau i at vedligeholde en stor arbejdsstyrke med høje kvalifikationer“ (2000: 3). Aktivlinjen skal desuden øge beskæftigelsen for at „sikre velfærdssamfundet på længere sigt, uden skattestigninger“ (2000: 1). Generelt er der desuden meget, der taler for:

at en række af de danske sociale ordninger bidrager til, at samfundsøkonomien kan vokse sig sund og stærk – til gavn for hele samfundet. De sociale sikringsordninger giver en basal økonomisk tryghed, som kan medvirke til at øge mobiliteten og risikovilligheden på arbejdsmarkedet. De udbyggede sociale serviceordninger giver den enkelte eller familien fleksible muligheder, der også i sidste ende er en fordel for den danske arbejdsstyrke – og dermed en fordel for samfundets konkurrencekraft (2000: 3).

Den aktive social- og arbejdsmarkedspolitik er altså ikke blot et socialpolitisk anliggende, der handler om at øge samfundets sammenhængskraft, men i høj grad også et samfundsøkonomisk anliggende, der handler om samfundets konkurrencekraft og dermed om at føre den nødvendige strukturpolitik. Ønsket om at kombinere og balancere hensynet til samfundets sammenhængskraft og samfundets konkurrencekraft er et ekko af Mandag Morgens kompetencerapport (1999), der her har fået en klar og utvetydig indflydelse på diskurssætningen.

Lov om kommunal aktivering havde ikke på samme måde som lov om aktiv arbejdsmarkedspolitik ført til ændringer på *styringssiden*. På kontanthjælpsområdet kom ændringerne af styringsformen først i forbindelse med kampagnen for det rummelige arbejdsmarked, der affødte etableringen af lokale netværksorganer i form af de såkaldte koordinationsudvalg, hvor kommunen, Arbejdsmarkedsstyrelsen, arbejdsmarkedets parter, de praktiserende læger, invalideorganisationerne og andre lokale ildsjæle var repræsenteret.

Der blev forsøgsvis givet mulighed for en frivillig oprettelse af koordinationsudvalg allerede i 1994 i de kommuner, der – i overensstemmelse med Førtidspensionsudvalg I's anbefalinger (1992) – gerne ville overtage tildelingen af visse former for førtidspension. Koordinationsudvalgenes opgave var at rådgive kommunen i forhold til den forebyggende arbejdsmarkedsindsats, og erfaringerne med arbejdet var så gode, at etablering af lokale koordinationsudvalg blev gjort lovpligtig for alle kommuner fra udgangen af 1998 (dog med mulighed for at oprette fælleskommunale koordinationsudvalg). På det tidspunkt var der dog mange kommuner, der havde gjort sig erfaringer med lokalt netværkssamarbejde mellem kommune, arbejdsmarkedsorganisationer og virksomheder (Socialministeriet, 1999).

Koordinationsudvalgene skulle beskæftige sig med oprettelse af skånejob til førtidspensionister og igangsættelse af tidlig sygedagpengeopfølgning. Men ambitionen med udvalgene rakte videre end det. Deres opgave er således at rådgive kommunen, igangsætte initiativer og skabe lokalt netværkssamarbejde i forhold til både forebyggelse, fastholdelse og arbejdsmarkedsintegration. Der kom for alvor skub i arbejdet, da koordinationsudvalgene blev tilført økonomiske midler fra satspuljen. Både kommunen og arbejdsmarkedets parter havde nu en interesse i at være med til at bestemme, hvordan midlerne skulle anvendes. Men arbejdet i koordinationsudvalgene drives ikke kun af et interessebestemt ønske om at få indflydelse på den lokale indsats. Der er også mellem parterne en generel opfattelse af, at det er nødvendigt at samarbejde for at løse opgaven med at skabe et mere rummeligt arbejds-

marked. Der er en generel erkendelse af den gensidige afhængighed mellem parterne. Dette udtrykkes klart af en af topfolkene fra LO, der siger: „Det er kun os, der i fællesskab med arbejdsgiverne og de lokale myndigheder kan løfte opgaven og få de svage ledige væk fra marginaliseringen og ind i fællesskabet“.

LOV OM AKTIV SOCIALPOLITIK

Den nye lov om aktiv socialpolitik fra 1998 fortsætter integrationen af den sociale aktivering i den strukturpolitiske diskurs. En ledende embedsmand i Socialministeriet fortæller: „I begyndelsen handlede aktivering ikke så meget om opkvalificering, men mere om at holde folk væk fra kontanthjælpen. Den nye forestilling om kvalificering og selvforsørgelse gennem aktivering kom først med lov om aktiv socialpolitik“. I lov om kommunal aktivering blev opkvalificeringseffekten ligestillet med skræmmeeffekten, men i lov om aktiv socialpolitik er balancen tippet til fordel for førstnævnte.

Ifølge pressemeddelelsen i forbindelse med den første lovfremsettelse bliver det med den nye lov kommunens opgave at sikre, at „borgeren hurtigst muligt bliver i stand til at klare sig selv“. Midlet til dette var opkvalificerende aktivering. Ifølge en embedsmand i Socialministeriet havde socialminister Karen Jespersen „en fin og flot måde at tænke det her på: Vi talte meget om det kompetente menneske. Ethvert menneske har nogle kompetencer. Folk skal bare have mulighed for at udvikle dem. Det er det desværre ikke alle, der har, men så må vi give dem de muligheder gennem aktivering“. På den ene side var der altså kravet om selvforsørgelse, der godt kunne lyde lidt barskt, men på den anden side var der så opkvalificeringen, der skulle udvikle de lediges kompetencemæssige potentialer og gøre dem til hele og fulde mennesker. Den tankegang gav kraftig genklang i det socialpolitiske univers. Problemet var dog, at der er nogle, der på grund af problemernes omfang og karakter ikke kan hjælpes gennem kompetenceudvikling. Men også her bidrog Karen Jespersen med en løsning, der på det diskursive plan var fuldt ud acceptabel. Karen Jespersen roses således af en af fagbevægelsens topfolk, som mener, at hun havde „en meget stor del af æren for, at det blev et positivt resultat, fordi hun huskede den menneskelige side af sagen og neddæmpede de økonomiske interesser i at få flere i gang. Hun understregede, at det handlede om, at folks livskvalitet skulle blive større af at være aktive frem for passive“. De allersvageste skulle hverken aktivres for at få dem ud på arbejdsmarkedet eller for at straffe dem. De skulle

aktiveres for at få forbedret deres livskvalitet. De skulle rives ud af deres sociale isolation og få et større selvværd gennem aktivering. Aktivering er med andre ord nu blevet et universalmiddel, der enten bringer folk tilbage på arbejdsmarkedet, eller gør, at de får et bedre og lykkeligere liv på social bistand. Karen Jespersens tanker om den sidstnævnte form for „social aktivering“ er inspireret af en række lokale forsøg og forskellige evalueringer, der viste, at selv om kontanthjælpsmodtagerne ikke kom i arbejde af at blive aktiveret, så mente mange, at det gav dem bedre social kontakt i hverdagen (Brogaard & Weise, 1997).

Ud over den politiske dagsorden om at skærpe selvforsørgelsesmålsætningen i aktiveringen af kontanthjælpsmodtagerne var der også en administrativ dagsorden bag lov om aktiv socialpolitik. Lov om kommunal aktivering var skrevet som et supplement til bistanndsloven, og der var nu et ønske om at samle bistanndsloven og aktiveringsloven i en lov, der skulle opbygges systematisk og skrives i et mere tidssvarende sprog. Samtidig var der et ønske om at udskille lovgivningen vedrørende kontanthjælp til ikke-forsikrede ledige fra lovgivningen om social service til mennesker i nød.

Ud fra en administrativ og måske også politisk betragtning var der, når det kom til stykket, ikke tale om de store ændringer. Det var endnu et lille nyk, der kun synede af noget sammen med alle de andre små nyk, der var taget. Som en ledende embedsmand i Socialministeriet siger: „Der blev ikke afsat nogen midler til efteruddannelse i forbindelse med aktivloven, ud fra den betragtning at de grundlæggende ting ikke var ændret. Den eneste ændring var, at aldersgrænsen for tidlig aktivering ændres fra 25 til 30 år, samt at de inden for denne gruppe, som har andre problemer end ledighed, nu også skal aktiveres“. Socialminister Karen Jespersen omtaler da heller ikke lov om aktiv socialpolitik som en reform:

Regeringen har taget initiativ til en gennemskrivning – revision – af bistanndsloven. Men vi har ikke brugt ordet socialreform. De, der taler om en reform, går i virkeligheden efter en reform af dagpengesystemet. Deres ønsker er nemlig en reform, der slår dagpengesystemet og kontanthjælpsystemet sammen i ét system. Det er jeg imod (Jespersen, 1996: 7).

Ud over at de reelle lovmæssige ændringer er begrænsede, så er det stadig vigtigt at lægge luft til de reformplaner, som Socialkommissionen lancerede. Forventningerne til og ambitionerne med lov om aktiv socialpolitik nedtones fra socialministerens side. Noget tyder dog på, at det kun gjaldt tiden frem til vedtagelsen af den nye lov. For som en af topfolkene i fagbevægelsen

bemærker: „Da loven ikke var vedtaget, var det ikke en reform, men da den så var vedtaget, blev den pludselig til en reform. Det var ret skægt at se i de officielle breve, hvordan sprogbrugen ændrede sig“.

Sporene fra det stort anlagte kommissionsarbejde i begyndelsen af 1990'erne skræmte. Man ville ikke have nogen ny Socialkommission og gik derfor helt over i den anden grøft og lavede et rent embedsmandsudvalg i Socialministeriet. Formanden for udvalget fortæller:

Forberedelsen af lov om aktiv socialpolitik sker i et decideret embedsmandsudvalg, der blev nedsat i 1995. Arbejdet foregår her i Socialministeriet og uden eksterne folk. Vi er faktisk kun et par stykker. Vi snakker med gud og hvermand, men det er et decideret embedsmandsarbejde. I starten var der kun sat meget lidt tid af til arbejdet, som desuden blev vurderet som en teknisk-juridisk opgave med at få ryddet op i de mange regelændringer og skabt en samlet lov om aktivering. Men arbejdet var ret krævende og trak ud.

Selv om det var et rent embedsmandsudvalg, var der alligevel kontakter til forskellige parter. Blandt andet var KL og Foreningen af Socialchefer kraftigt involveret. Men de eksterne parter havde ikke sæde i udvalget. Der var heller ikke nogen udefrakommende eksperter, som kunne give udvalget karakter af en egentlig kommission.

Resultatet af embedsmandsudvalgets arbejde blev lagt frem som et egentligt lovforslag, der både omfattede en aktivlov og en servicelov. Serviceloven blev kritiseret, allerede inden den kom. Aktivloven blev dog først kritiseret bagefter, da den blev sendt ud til høring. En embedsmand i Socialministeriet fortæller i den forbindelse: „Vi sendte loven ud til alle mulige, og jeg tror, at det er den eneste høring, hvor vi fik svar fra flere, end vi havde sendt ud til (...) Vi samlede alle høringssvarene sammen og holdt en række møder med høringsparterne. Karen Jespersen kaldte det efterfølgende Danmarks største gruppearbejde“. Den store interesse for at kommentere lovforslaget skyldtes øjensynligt, at ingen af parterne havde siddet med ved bordet i forberedelsesfasen. De møder med høringsparterne, som Karen Jespersen selv fremhæver betydningen af, kompenserer også for den lukkede lovforberedelsesproces ved at skabe et netværksbaseret forhandlingsforum.

Reaktionen på lovforslaget var i første omgang skuffelse over, at der ikke var tale om en gennemgribende og regelforenklende reform af bistandsloven, der – som det blev gentaget igen og igen i medierne – var ændret 130 gange på 20 år. Derudover var der mange, der mente, at den nye aktive

socialpolitik var for barsk, i og med at den forlangte, at alle skulle aktiveres. Det vakte i mange kredse anstød og kritik.

Kritikken i høringssvarene og i pressen gik meget på, at der i lov om aktiv socialpolitik tales meget om den enkeltes ansvar, uden at det gøres klart, hvad ansvaret går ud på. Hvordan tager man ansvar for at klare sig så godt som muligt på arbejdsmarkedet, hvis man er psykisk syg, alkoholiker og på bistand? Kritikken gik også på, at det offentliges ansvar for de svageste ikke var tilstrækkeligt præciseret. Der taltes ikke længere om et socialt sikkerhedsnet, men om aktiveringstilbud. Også de allersvageste skulle aktiveres, ellers mistede de deres kontanthjælp. Uden en præcisering af, hvad man kunne forlange af de svageste kontanthjælpsmodtagere, virkede det åbenlyst urimeligt. Hvor var det offentliges ansvar henne, hvis de svageste ikke kunne få hjælp, fordi de var for svage til at blive aktiveret? Nogle hævdede, at valget reelt stod mellem aktivering og et liv på gaden, og så derfor aktivering som genindførelse af tvangsarbejdslejligheder. Kritikerne fik i denne forbindelse held til at få klistret præfikset „tvang“ på aktiveringsbegrebet, der blev til „tvangsaktivering“, hvilket bestemt ikke lød godt. Ironien var, at mange af de kritiske socialrådgivere længe havde kritiseret førtidspensioneringen af 25-årige, og at venstrefløjen langt hen ad vejen havde været enig med Venstre i kritikken af velfærdsstatens passivisering og umyndiggørelse af klienterne. Samme parter vendte sig imidlertid nu skarpt mod tanken om et personligt ansvar for aktiv arbejdsmarkedsdeltagelse.

Ud over kritikken af uklarhederne om kontanthjælpsmodtagernes og det offentliges ansvar blev det også kritiseret, at der var for dårlig adgang til at klage over aktiveringstilbuddene, og at der manglede en række fundamentale arbejdsmarkedsrettigheder for de aktiverede. Argumenterne var, at i og med at afvisningen af et aktiveringstilbud kunne føre til fratagelse af kontanthjælpen, så måtte det være rimeligt, at de ledige kunne klage over aktiveringstilbuddene. Da loven tilstræbte, at aktiveringen havde karakter af et rigtigt arbejde, var det desuden rimeligt, at de aktiverede havde de normale lønmodtagerrettigheder.

Service-loven blev også mødt med kraftig kritik. Kritikken gik på, at formålsparagraffen stik imod tanken om forebyggelse indskrænkede hjælpen til folk med alvorlige problemer. Service-loven blev også kritiseret for, at den manglede brugerindflydelse og retssikkerhed, samt for at gøre det muligt at overlade social service til private organisationer.

Høringssvarene fra arbejdsmarkedsorganisationerne, de socialfaglige organisationer og en lang række andre organisationer og foreninger var

fyldige og negative, og det endte med, at begge lovforslagene blev trukket tilbage og derefter ændret og genfremsat sammen med en ny lov om administration og retssikkerhed. En del af kritikken blev imødekommet i den nye version af lov om aktiv socialpolitik. Det fremhæves, at aktiverings-tilbuddene skal tilpasses kontanthjælpsmodtagernes evner og muligheder. I bemærkningerne til lovforslaget hedder det således, at „for personer, som har omfattende problemer ud over ledighed, og hvor beskæftigelse på arbejdsmarkedet ikke er et umiddelbart nærliggende perspektiv, er formålet med tilbuddet først og fremmest at forbedre livskvaliteten og medvirke til at forebygge yderligere sociale problemer“. En embedsmand fra Socialministeriet uddyber betydningen af denne formulering: „Det var jo ikke for at straffe dem, der har sociale problemer ud over ledighed, men for at undgå, at de falder helt tilbage. Det var så her, vi introducerede begrebet om ‘social aktivering’, som er en aktivering, hvor det erhvervsmæssige sigte ligger langt ude i fremtiden, og det mere handler om at forbedre livskvaliteten“. Der er altså opkvalificerende aktivering til de arbejdsduelige kontanthjælpsmodtagere og social aktivering til de mindre arbejdsduelige. Gennem sproglig innovation sættes der parentes om både den strukturpolitiske og moralske begrundelse for aktivering, og en ny livskvalitetsmålsætning ser dagens lys. Denne diskursive strategi kan ikke reduceres til en smart socialministeriel manipulation med sproget, men udtrykker, hvad det rent diskursivt er muligt og passende at bruge som begrundelse for at aktivere de svageste ledige. Hvis de svageste kontanthjælpsmodtagere skal aktiveres, må det være for at gavne dem selv, eftersom det er urimeligt at tvinge dem ind i aktiveringsforløb, de ikke kan klare.

Den „sociale aktivering“ er den diskursive respons til kritikken af selvan-svarliggørelsesstrategien over for de svageste ledige. I forhold til det offentliges ansvar præciseres det i det nye udkast til lov om aktiv socialpolitik, at det offentlige har et utvetydigt ansvar for at forebygge sociale problemer og for at tilvejebringe et økonomisk sikkerhedsnet for dem, der ikke kan forsørge sig selv. Sidstnævnte skal blot modtage et tilbud om aktivering.

For at styrke rettighedssiden opregnes der i den nye lov om retssikkerhed fem grundlæggende rettigheder for borgeren i form af mulighed for medvirken ved sagsbehandlingen, sagsbehandling i forhold til alle hjælpemuligheder, helhedsvurdering i behandlingen, tidsfrist for afgørelse og enstrengt klageadgang. Der blev dog ikke tildelt de aktiverede egentlige lønmodtagerrettigheder. Holdningen var fortsat, at aktivering ikke var rigtigt arbejde.

I pressen var der stadig kritik af manglen på en gennemgribende social-reform, men ellers var vurderingen fra både den borgerlige opposition, arbejdsmarkedets parter og en lang række organisationer og foreninger, at der er tale om et væsentligt forbedret lovforslag. En af de hårde kritikere, Gunvor Auken, der er socialrådgiver i SID, mener ligefrem, at „de mange høringssvar har reddet, hvad der tegnede til at blive et bistandsflop. Socialministerens forslag til bistandsreform er væsentligt forbedret“ (Auken, 1996). Ministeriet har vist sig fra sin responsive side og formået at imødekomme en stor del af de kritiske indvendinger.

Næste hurdle er så at få lovforslaget igennem i Folketinget. Ifølge en ledende embedsmand i Socialministeriet er der i den forbindelse:

et markant forhandlingsforløb, som Karen Jespersen står for. (...) Når man ser afstemningsresultatet, kan man se, hvor kompliceret det har været. (...) Aktivloven vedtages af regeringen plus V, K og CD. Serviceloven får yderligere opbakning fra SF, og retsikkerhedsloven får yderligere opbakning fra både SF og Enhedslisten. Fleks- og skånejobpakken vedtages enstemmigt. (...) Karen Jespersens prestige stod og faldt med vedtagelsen af lovene, og jeg tror nok, at denne her sag fra starten blev betragtet som en tabersag. Vi havde slået et for stort brød op, det var lidt for visionsløst, og vi fik en masse høvl. (...) Men hun laver faktisk et godt politisk håndværk ved at forhandle alle lovene igennem.

Forklaringen på, at det lykkedes at få alle lovene igennem på trods af den udtalte skepsis, der var i systemet, giver Karen Jespersen selv:

Der var møder med alle partier rundt om bordet, og grundlæggende har de jo alle et ønske om at være sociale. Du kan ikke overleve som parti i Danmark, hvis du ikke er social. Det gør sådanne nogle forhandlinger en smule nemmere. V og K har så en kæphest med tidlig aktivering og frit valg, og SF og Enhedslisten en kæphest med kontrol, klageadgang og retssikkerhed. Jeg sagde, at jeg ville have et bredt flertal, (...) og hver af de to sider fik så nogle indrømmelser.

Forklaringen er interessant, fordi den kombinerer en reference til et fælles værdigrundlag med en reference til indrømmelser til parter med modsatrettede synspunkter. Forliget kom i hus, fordi der var et fælles sporskabende værdigrundlag, der kunne hjælpe med at retfærdiggøre lovforslaget i de socialt indstillede partiers øjne. Men da der trods alt stadig var politiske konflikter mellem aktørerne om indholdet af aktivloven, var det nødvendigt at give nogle indrømmelser. Indrømmelsen til de borgerlige var, at alders-

grænsen for tidlig aktivering blev hævet fra 25 til 30 år. Indrømmelsen til venstrefløjen var, at der blev givet bedre klageadgang, om end ikke med opsættende virkning.

Inden de nye lovforslag bliver vedtaget, kommer det føromtalt lovforslag om fleks- og skånejob. Tilskuddene til virksomheder, der ansætter folk med nedsat arbejdssevne, skal gøres større og mere fleksible, og staten skal overtage betaling af sygedagpenge i de første to uger. Lovforslaget vedtages som et tillæg til den gamle bistandslov og træder i kraft et halvt år før den nye aktivlov, hvori det senere inkorporeres. Loven gennemføres på foranledning af Finansministeriet, og statsministeren var også med til at presse på over for Socialministeriet. Mogens Lykketoft kastede sig personligt ind i kampen for oprettelse af skånejob. Skånejob er nødvendige, fordi mange er så svage, at de aldrig vil kunne blive så effektive, at de kan oppebære en overenskomstmæssig løn. Arbejdsmarkedets parter er som nævnt ikke begejstrede, men mener, at man kan komme langt med fastholdelse og de sociale kapitler. Men angsten for kvoteordninger gør øjensynligt, at lovforslaget går igennem uden de store protester. Desuden er det også svært at gå imod integration af de svageste ledige. Det er der ingen politiske aktører, der kan.

Policy-diskursen, der lå til grund for udformningen af lov om aktiv socialpolitik, var ikke særlig optaget af de dislokerende begivenheder, der skabte mulighed for endnu en reform. Dislokationerne lå langt tilbage i tiden, og nu gjaldt det om at videreføre en reformproces, der var sat i gang af tidligere reformer. Reformprocessen blev dog som tidligere nævnt koblet stadig tættere til *strukturledighedsproblemet*. Diskursiveringen af strukturledigheden var på dette tidspunkt indsnævret og sedimenteret, i den forstand at der stort set kun var to konkurrerende opfattelser af strukturledighed. Der kunne således på den ene side stadig høres argumenter om, at de ledige skulle aktiveres så hurtigt som muligt, så de ikke hang ud nede på torvet med en bajer i hånden. Der var dog ifølge socialministeren ikke tale om nogen negativ holdning til de lediges individuelle adfærd: „Når visse politikere argumenterede for straksaktivering, så var det ud fra, at det var synd for folk, hvis de ikke kunne blive aktiverede fra dag ét. De bruger ikke sådan nogle argumenter om, at folk er dovne og bare skal holdes til ilden“. Selv om socialministeren kan have ret i, at argumenter om *forsørgelseskultur* var få og spredte, så var det mest udtryk for ønsketænkning at hævde, at sådanne argumenter slet ikke fandtes.

Der var på den anden side ingen tvivl om, at det var argumentet om *marginaliseringens ødelæggende virkninger*, der udgjorde den dominerende tolkning

af strukturledighedsproblemet. Karen Jespersen var i høj grad eksponent for denne tolkning, og hun fortæller, at „motivationen bag gennemførelsen af den aktive socialpolitik er de mange undersøgelser, der viser, at folk bliver mere syge og deprimerede, jo længere de går arbejdsløse. Passiviteten har en stor selvstændig indvirkning på folk“. Synspunktet uddybes i hendes bog, hvor hun skriver:

Der er en gruppe mennesker, der ikke har fået deres liv mærkbart forbedret af opsvinget. Det er dem, der i mange år har været uden kontakt til arbejdsmarkedet. De har ingen uddannelse og ofte store sociale og personlige problemer. (...) Det er også dem, der har lav livskvalitet: depressioner, ensomhed, angst, aggressioner. De er det moderne samfunds underklasse. (...) Den nye fattigdom betyder social fattigdom, fordi man er udstødt (...) Derfor er det en ny velfærdspolitik, der er brug for (Jespersen, 1999: 41-42).

Der er tale om en ny underklasse, der på grund af manglende uddannelse bliver ledige og derved mister kontakten med arbejdsmarkedet, hvorved de skubbes længere og længere ud i social fattigdom med lav livskvalitet og store sociale og personlige problemer.

De politiske aktører har øjensynligt gjort sig en del overvejelser over *præmisserne* for at gøre noget ved strukturledighedsproblemet. En generel lønsenkning, der kunne skabe plads til flere lavtuddannede på arbejdsmarkedet, ville kræve en reduktion af ydelsesniveauet, hvilket der ikke er opbakning til. En ledende embedsmand i Socialministeriet opsummerer den generelle holdning således: „I Danmark har vi ret høje sociale ydelser, og det giver et sammenstød i forhold til lavtlønsområdet. Men der er generelt ret stor opbakning til ydelsesniveauet. Selv V og K vil ikke sætte de sociale ydelser ned, når det kommer til stykket“. På den anden side må ydelserne selvfølgelig ikke være for høje. Som socialminister Karen Jespersen siger: „Jeg mener, at der skal være en økonomisk tilskyndelse til at arbejde. Det er også blevet lidt mere fordelagtigt at søge arbejde i lavtlønsområdet, men ydelserne kan ikke skæres ned uden at skabe nye tunge lavlønsproblemer“ (Jespersen, 1999: 67). En parallel sækelse af ydelser og lønninger vil med andre ord blot føre til øget fattigdom, hvilket opfattes som uacceptabelt. For som Karen Jespersen siger: „Både hos befolkningen og hos de politiske beslutningstagere er der en grundlæggende holdning, som jo stammer fra mange gode erfaringer med velfærdssamfundet, om at der ikke er nogen, der må komme i klemme“. Det er ifølge socialministeren erfaringerne med

velfærdsstaten, der gør det uacceptabelt at reducere ydelser og lønninger under det nuværende niveau. Sporafhængigheden formuleres her helt explicit.

To andre præmisser har en positiv betydning for indholdet i aktiveringspolitikken. Den ene er, at man skal sørge for, at alle yder noget til gengæld for deres kontanthjælpsydelse. Som Karen Jespersen siger: „Grundtanken i lovene er, at alle uanset personlig situation skal yde en aktiv indsats for sig selv og for den socialhjælp, de modtager“. Den anden præmis er, at alle skal have et tilbud om aktivering, så man undgår, at folk gøres passive og forsumper. Som en af topfolkene fra fagbevægelsen fortæller: „Der er en stigende opmærksomhed på den manglende aktivering af kontanthjælpsmodtagerne. (...) Det er fuldstændig vanvittigt, at vi har nogle til at gå, og det eneste, de er beskæftiget med, er at drikke 12 guldbjere plus det løse nede på torvet. Det er spild af ressourcer, og det er der, aktivlinjen kommer ind“. Præmissen er altså, at alle skal gøres aktive.

Aktivering skal reducere strukturalledigheden og bedre betingelserne for en stabil økonomisk vækst. Aktivering handler først og fremmest om *opkvalificering*. Ifølge en embedsmand i Socialministeriet giver aktivloven kommunerne pligt til at aktivere alle kontanthjælpsmodtagere, og aktiveringen ses i højere grad end tidligere som noget, der har en værdi i sig selv. Aktiveringen skal være ordentlig og øge folks muligheder for at komme i arbejde. Aktiveringsbegrebet var på det her tidspunkt ved at være lidt slidt, men de senere forsøg på at tale om kompetenceudvikling i stedet for var netop et forsøg på at understrege opkvalificeringselementet. Kravet om opkvalificering har konkret betydning i forhold til de enkelte aktiveringstilbud. Ifølge Karen Jespersen er „de bedste projekter (...) dem, der giver deltagerne almene eller faglige kvalifikationer i form af uddannelse og oplæring og dermed også bedre sociale og personlige færdigheder“ (Jespersen, 1999: 70).

Brugen og opfattelsen af aktivering som et middel til at *tjekke de lediges rådighed* spiller ikke nogen stor rolle i forhold til aktivloven. Der er dog hos flere en opfattelse af, at aktiveringen skal hjælpe til at få de ledige kontanthjælpsmodtagere væk fra det offentlige rum, hvor de underforstået på det nærmeste skilter med deres manglende rådighed. Holdningen synes at være, at det godt kan være, at kontanthjælpsmodtagernes rådighed ikke skal tjekkes på samme måde som dagpengemodtagernes, men på den anden side er det anstødeligt, hvis de bare står på torvet og drikker bjere. De ledige skal mødes med et krav om aktivering, og dette krav skal bakkes op med sanktioner.

På det officielle og lovmæssige plan gøres der meget for at koble aktive-ringsbegrebet til den nye ret og pligt-tankegang. I pressemeddelelsen i forbindelse med den første lovfremstilling hedder det således, at „hovedsigtet i udkastet til lov om aktiv socialpolitik er at præcisere den enkeltes ansvar og rettigheder, når det gælder hjælp til forsørgelse“ (Socialministeriet, 1996). Formålsparagraffen i aktiv-loven understreger ifølge pressemeddelelsen på tilsvarende vis, „at modtageren og ægtefællen har pligt til efter evne at udnytte og udvikle deres arbejdsevne“ (Socialministeriet, 1996). Det skal ske med henblik på selvforsørgelse og ud fra et hensyn til den enkeltes behov og forudsætninger. Pligten til at udvikle sin arbejdsevne med henblik på selvforsørgelse efterleves ved, at man tager imod tilbud om aktivering. Retten til forsørgelse ophører ved vægring, så længe aktiveringstilbuddet er åbent. I forbindelse med lovfremstillingen understreges det imidlertid, at fremhævnningen af den enkeltes ansvar ikke bare er et udtryk for et ønske om en modydelse for en offentlig forsørgelse. Hverken „noget for noget“-princippet eller selvforsørgelseskravet skal ses som en isoleret individuel forpligtelse. For som der står: „Kravet om – efter evne – at nyttiggøre sine ressourcer og muligheder bygger også på et menneskesyn, hvorefter hver enkelt så vidt muligt skal yde sit bidrag som en del af et samfundsmæssigt fællesskab“ (*Folketingstidende*, 1996-97). Ret og pligt-aktiveringen indskrives her i en kommunitaristisk diskurs, hvor det er den enkeltes bidrag til fællesskabet, der er garantien for fællesskabets fortsatte udvikling.

I samklang med opfattelsen af aktivering som et middel til opkvalificering finder man også en opfattelse af aktivering som udtryk for en ny holdning til de ledige kontanthjælpsmodtagere. Disse skal ikke bare betragtes som passive klienter med en ret til forsørgelse. Aktivering handler om at tage fat i kontanthjælpsmodtagerne og udvikle deres ressourcer i et tæt samspil med kontanthjælpsmodtagerne selv. Med andre ord skal kontanthjælpsmodtagerne *mægtig- og myndiggøres* i den forstand, at deres ressourcer, rettigheder og selvtilid skal forøges. Karen Jespersen ser således den nye aktivlov som et udtryk for „en ændring i retning af en større tiltro til de ressourcer, mennesker har i sig, og med vægt på selvforsørgelse og personligt ansvar“ (Jespersen, 1999: 64). Ændringen skal ses i lyset af, at der tidligere var en hel generation, „der blev tabt på gulvet på grund af den passive politik op gennem 80'erne“ (Jespersen, 1999: 65). Der skal altså ske en aktiv udvikling af den enkeltes ressourcer. Det skal ske i samarbejde med klienten. I pressemeddelelsen ved lovfremstillingen i 1996 står der, at „modtageren af hjælpen skal inddrages, når kommunen foretager vurderingen (...). Hensigten med

dette er, at både den, der modtager hjælp, og kommunen skal være helt klar over, hvorfor hjælpen ydes og med hvilket formål“ (Socialministeriet, 1996). Ønsket om borgerinddragelse skærpes yderligere i lovudkastet fra 1997, der fastslår, at borgeren skal have mulighed for indflydelse og medansvar ved tilrettelæggelse af hjælpen.

Kompromiset om lov om aktiv socialpolitik afspejler på mange måder de forskellige opfattelser af aktivering. Den fleksible, individuelt tilpassede aktivering skal fortsat implementeres ved hjælp af en individuel skriftlig handlingsplan, som det dog i udgangspunktet er op til kommunerne at vurdere nytten af. Forudsætningen for mødet mellem system og klient er sidstnævntes pligt til at søge at opnå selvforsørgelse, til at udvikle og udnytte sin arbejdssevne og til at modtage et tilbud om aktivering. Opfyldelsen af disse pligter giver en ret til at modtage forsørgelseshjælp. Det er en ændring i forhold til tidligere, hvor pligten var knyttet til kommunen, der havde pligt til at aktivere de ledige kontanthjælpsmodtagere. Der er mulighed for at iværksætte sanktioner over for kontanthjælpsmodtagere, der ikke vil lade sig aktivere eller udebliver fra et tilbud. Men det er bestemt ikke pisk det hele. Dels er kommunerne tilbageholdende med at bruge sanktionsbestemmelserne, dels er der indbygget et kraftigt aktiveringsincitament, i og med at kontanthjælpsmodtagerne kan beholde ti kr. pr. time i aktivering oven i de bruttoficerede ydelser på henholdsvis 80 pct., 60 pct., 40 pct. og 20 pct. af højeste dagpenge, afhængig af alder og forsørgelsesbyrde. Beskæftigelsestillægget sigter på at give en belønning for aktivering frem for at straffe de ledige for deres ledighed.

Markeringen af forskellige accepterede og foretrukne fortolkninger af aktiveringsbegrebet sker både implicit og eksplicit på bekostning af en sporafhængig marginalisering af alternative diskursiveringer af aktiveringsbegrebet. Grænsen mellem, hvad der betragtes som acceptable og uacceptable aktiveringsstrategier, er til en vis grad flydende og foranderlig. Aktiveringsfeltet som sådan holdes imidlertid sammen af en langt mere klar og entydig *eksklusion* af en konkurrerende strategi i form af introduktionen af borgerløn. En af topfolkene fra DSI fortæller, at man „i Socialkommissionen slog fast, at det ikke duede med borgerløn. Der var jo en diskussion, om man ikke skulle opgive gruppen af langtidsledige og acceptere, at de aldrig kommer ud på arbejdsmarkedet. Men det kunne man ikke leve med. Arbejde er stadig det centrale. Det er meget vigtigt at holde fast i selvforsørgelsen som mål. Det handler om respekt og ansvar“. Fortalerne for borgerløn (Christensen, 2001) mener omvendt, at aktivering er udtryk for manglende

respekt for de ledige, der tvinges til at blive aktiveret. Men friheden til selv at bestemme, om man vil aktiveres eller ej, giver aktiveringstilhængerne ikke meget for. For som Karen Jespersen siger: „Historien om 1980'ernes førtidspensionering er et trist eksempel på, at det går galt, hvis man fører en passiv arbejdsmarkeds- og socialpolitik, hvor borgerne blot får penge at leve for uden at skulle yde en aktiv indsats. Derfor er borgerløn en skamløs ide. Ingen skal have lov at gå i hundene“ (Jespersen, 1999: 68). Friheden til at synke til bunds på det offentliges regning afvises ud fra en kommunitaristisk forestilling om en gensidig forpligtelse mellem borger og samfund.

Debatten om aktivering fortsatte helt frem til regeringsskiftet. En del af debatten gik på, hvorvidt aktiveringen blev gennemført efter hensigten. Her blev der fremført kritik af Arbejdsformidlingen for ikke at leve op til princippet om en fleksibel og behovsorienteret aktivering. Kommunerne blev omvendt kritiseret for at opgive de svage ledige, for at fokusere for meget på folks problemer frem for deres ressourcer og for ikke at oprette tilstrækkeligt med fleks- og skånejob. Et andet tema i debatten har været, om aktiveringen virker og rent faktisk fører til beskæftigelse. En række økonomer har forsøgt at udvikle nye metoder til at måle effekten af forskellige aktiveringstilbud, og resultatet er ofte, at den gennemsnitlige beskæftigelseseffekt er temmelig ringe. En række sager i dagspressen har også rejst tvivl om kvaliteten i aktiveringen. Der er eksempler på kontanthjælpsmodtagere, der bliver sat til at pakke fuglefrø i poser, og eksempler på, at ledige kører rundt i aktiveringsmøllen uden at komme tættere på det rigtige arbejdsmarked. Og det har skabt debat om indholdet af især de kommunale aktiveringstilbud, som ikke altid virker lige opkvalificerende. Debatten førte dog ikke til nye reformer i den socialdemokratiske regerings sidste leveår. Der kom nogle mindre justeringer, men der var generelt politisk enighed om, at man skulle holde området lidt i ro efter en længere årrække med meget turbulens.

OPSAMLING

I det foregående kapitel blev de mange forskellige politiske aktører i det aktiveringspolitiske forhandlingsnetværk portrætteret, og spørgsmålet om, hvad der holder aktørerne sammen, og hvad der gør det muligt for dem at etablere et politisk kompromis, blev rejst. Svaret er: formuleringen af en paradigmatisk policy-diskurs. Det er gennem aktørernes fælles og til tider konfliktuelle diskurssætning, at grundlaget etableres for en gensidig udveksling, læring og kompromisvillighed. I starten er der kun nogle isolerede

udsagn, der italesætter en række policy-problemer, men over tid dannes der en sammenhængende diskurs, der definerer de centrale parametre inden for det social- og arbejdsmarkedspolitiske policy-område. Diskursen bliver paradigmatisk i den forstand, at aktørerne ikke kan forholde sig til social- og arbejdsmarkedspolitiske problemstillinger uden at gøre det igennem eller med reference til den hegemoniske diskurs på området.

Policy-diskursen gør en forskel. Ikke bare i den banale forstand, at den tilbyder et sprogligt medium for aktørernes politiske interaktioner. Selvfølgelig er policy-diskursen et instrument for aktører, der søger at tilgodese bestemte interesser. Men policy-diskursen er i høj grad konstituerende for aktørernes holdninger, interesser og strategier. Den konstruerer hele det univers, inden for hvilket aktørerne orienterer sig, danner holdninger og handler. Vi har således set, hvordan policy-diskursen kanoniserer bestemte begreber, skaber betydninger, etablerer hierarkier, fortæller historier, tilvejebringer argumenter og skaber billeder. Alle disse ting påvirker aktørernes ageren i forhandlingsnetværket og i sidste ende også formen og resultatet af forhandlingerne. Men aktørerne er ikke ofre for diskursive manipulationer. Aktørerne er både *discourse takers* og *discourse makers*. De er selv med til at forme diskursen. De politiske aktører er selve omdrejningspunktet for policy-diskursen, som både skabes og genskabes af aktørerne i en fortløbende proces.

Vi har i dette kapitel set, hvordan muligheden for policy-reformer skabes i kraft af en række dislokerende begivenheder, som får effekt, i det øjeblik de diskursiveres som en problematisering af det gamle policy-spor. Begivenheder i form af tiltagende globalisering og indførelse af ny teknologi i produktionslivet, stigende udgifter til arbejdsløshed, risikoen for at tabe en hel generation af unge arbejdsløse på gulvet og det generelle problem med voksende udstødning fra arbejdsmarkedet sætter spørgsmålstegn ved den hidtidige håndtering af beskæftigelsesproblemet. Begivenhederne udgør centrale referencepunkter både inden for dagpenge- og kontanthjælpsområdet, om end betydningen af disse referencer aftager over tid og stort set er fraværende i forbindelse med vedtagelsen af lov om aktiv socialpolitik. Diskursivering af de dislokerende begivenheder skaber en mulighed for forandringer. Der er dog ikke nogen garanti for, at problematiseringen af en eksisterende policy fører til et politisk krav om forandring. Problemer skal først tilkæmpe sig en tilstrækkelig central plads på den politiske dagsorden. Her har medierne spillet en vigtig rolle. Der har været stor mediemæssig bevågenhed i forhold til de her nævnte problematiseringer. Det har sand-

synligvis spillet en afgørende rolle, at der var tale om problematiseringer af kernen i den positive danske selvopfattelse: vores velfærdssystem.

Når først kravet om en reform på det social- og arbejdsmarkedspolitiske område er kommet på den politiske dagsorden, melder der sig et babelstårn af forskellige stemmer i debatten. De mangfoldige politiske aktører bindes sammen i en dialog, der muliggøres af konstruktionen af en ny *storyline*, der siger, at „strukturledigheden skal nedbringes ved hjælp af aktivering“. Den nye *storyline* er i overensstemmelse med de grundlæggende værdier i den danske velfærdsstat, der sætter ledighedsbekæmpelse gennem statslige indgreb meget højt. *Storylinen* skaber desuden selv i kraft af italesættelsen af problem og løsning et diskursivt rum, hvor aktører kan markere sig, forhandle med hinanden og indgå politiske kompromiser. De to kernebegreber i den nye *storyline* i form af „strukturledighed“ og „aktivering“ er forholdsvis nye betegnelser, der ikke har en klar og entydig mening. Analysen viser, at der faktisk er et temmelig stort spillerum for fortolkningen af kernebegreberne. Betegnelsernes flertydighed har haft en positiv effekt i forhold til at skabe en tematiseret debat, hvor et stort antal aktører med vidt forskellige tolkninger af kernebegreberne kan sidde med ved forhandlingsbordet. I hvert fald er det påfaldende, at en lang række aktører byder ind med deres særlige fortolkning af „strukturledighed“, „aktivering“ og den kausale forbindelse mellem de to størrelser.

At muligheden for at forhandle og deliberere med udgangspunkt i nogle flydende diskursive betegnelser har ført til integration af synspunkter og institutionalisering af et fast repertoire af alment accepterede betydninger, tolkninger og prioriteringer er svært at dokumentere uden en minutøs gennemgang af udviklingen i de enkelte aktørers positioner. Selv om der har været gjort tilløb til en sådan analyse i det foregående kapitel, hvor der blev registreret en klar udvikling i aktørernes holdninger, er det bedste indicium for en diskursivt befordret kompromisdannelse, at de forskellige tolkninger af problem og løsning ikke følger klare interessebaserede skel, men med få undtagelser deles af et bredt spektrum af de politiske aktører. Vi ser således arbejdsgiverrepræsentanter vise stor sympati for synspunkter, vi normalt ville tro alene hørte hjemme i fagbevægelsen og vice versa.

Storylinens sammenknytning af „strukturledighed“ og „aktivering“ gør sig gældende både i forhold til det socialpolitiske og det arbejdsmarkedspolitiske område. Men der er en interessant udvikling over tid. Analysen af det narrative udviklingsforløb tager sin begyndelse ved indførelsen af ungdomsydelsen i slutningen af 1980'erne. Her bliver der for første gang talt om aktivering.

Aktiveringsbetegnelsen importeres til det arbejdsmarkedspolitiske område, hvor Zeuthen-udvalget kobler det til strukturledighedsbegrebet, som med inspiration fra udlandet promoveres af DØR og Finansministeriet og i stigende grad forbindes med problemer på arbejdsmarkedets udbudsside (de ledige) frem for dets efterspørgselsside (virksomhederne). Da aktiveringsbegrebet vender tilbage til det socialpolitiske område, knyttes det også her sammen med strukturledighedsproblemet. Der er dog en vis balance mellem aktiveringens socialpolitiske skræmmeeffekt og den strukturpolitiske opkvalificeringseffekt. Balancen forrykkes senere med vedtagelsen af lov om aktiv socialpolitik, hvor den strukturpolitiske dagsorden bliver dominerende. Prisen for hegemoniseringen af det socialpolitiske område er dog, at strukturledighed i stigende grad tolkes som et spørgsmål om marginaliseringens ødelæggende virkninger i form af tab af kompetencer, større sygelighed og mindre selvtillid.

Analysen viser den flertydige spændvidde i indholdsudfyldningen af *story-lines* to kernebegreber. Flertydigheden genfindes både inden for det socialpolitiske og det arbejdsmarkedspolitiske område. Analysen viser imidlertid, at der er betydelig forskel på vægtningen af de forskellige fortolkninger inden for de to områder. I forhold til *strukturarbejdsløshedsproblemet* lægges der på det arbejdsmarkedspolitiske område stor vægt på problemet med høje lønninger og ydelser, mens disse tolkninger spiller en beskeden rolle på det socialpolitiske område. Det skyldes i høj grad, at ydelserne på kontanthjælpsområdet er lavere, og afstanden mellem mindsteløn og velfærdsydelse tilsvarende større. Der er på begge områder argumenter om udviklingen af forsørgelseskultur og velfærdsafhængighed, men det er ikke en tolkning, der vinder bred opbakning. Tværtimod er der enighed om, at der ikke er tale om noget stort problem. Tilsvarende er der en stor tilslutning inden for begge områder til en opfattelse af strukturledighed som en konsekvens af marginaliseringens ødelæggende virkninger, som cementerer udelukkelsen af en voksende gruppe ledige fra arbejdsmarkedet. Det er helt klart den mest udbredte tolkning hos de politiske aktører. Igen er der tale om en form for sporafhængighed, eftersom det i lyset af de grundlæggende værdier i den danske velfærdsstat helt klart er denne tolkning, der er den mest „politisk korrekte“, og som derfor gerne fremføres af de politiske aktører.

I forhold til *aktiveringsbegrebet* er der på det arbejdsmarkedspolitiske område en klar prioritering af opkvalificering frem for lavere ydelser. Hvis valget står mellem at sænke lønningerne, så det svarer til de lediges reelle arbejdsproduktivitet, eller at øge deres arbejdsproduktivitet gennem opkvalificering, så

falder loddet på opkvalificering. Det samme gør sig i stigende grad gældende på det socialpolitiske område, efterhånden som den strukturpolitiske dagsorden vinder indpas. På det arbejdsmarkedspolitiske område spiller opfattelsen af aktivering som en rådighedskontrol, der kompenserer en politisk utænkelig ydelsesreduktion, en stor rolle, hvilket ikke er tilfældet på det socialpolitiske område, hvor det er en kendt sag, at mange af de ledige på grund af sociale og personlige problemer ikke umiddelbart står til rådighed for arbejdsmarkedet. Den moralske fortolkning af aktivering som et krav om „noget for noget“ og opfattelsen af aktivering som et middel til at bekæmpe marginalisering og klientgørelse gennem social *empowerment* spiller derimod en stor rolle inden for begge områder.

De politisk set acceptable tolkninger af aktiveringsbegrebet er betinget af aktørernes artikulation af en række løsningspræmisser. Aktørerne henviser direkte til en række institutionelle forhold, kompromiser og traditioner, der gør, at nogle diskursiveringer af aktivering er legitime, mens andre ikke er det. Den institutionelle arv gør det utænkeligt, at Danmark skulle forsøge at konkurrere med andre lande på lønnen. Den gør det også umuligt at forestille sig generelle ydelsesreduktioner, og selv om der er grænser for misbrug af systemet, så er det en udbredt opfattelse, at man ikke skal mistænkeliggøre de arbejdsløse. Den tydeligst artikulerede fælles løsningspræmis er dog, at den sociale udstødning er uacceptabel, og at problemet skal løses gennem aktive tiltag, der modvirker klientgørelsen af de ledige.

Analysen viser, hvordan løsningen på strukturledighedsproblemet i form af aktivering konstrueres gennem en hierarkisering af acceptable og ikke-acceptable former for aktivering. De ikke-acceptable former for aktivering elimineres ikke helt, men tildeles en marginaliseret status inden for aktiveringsdiskursen. Der er imidlertid også policy-strategier, der er ekskluderet fra aktiveringsdiskursen og har karakter af en truende andethed, i den forstand at realiseringen af disse policy-strategier kan risikere at forstærke de problemer, som formuleringen af aktivlinjen forsøger at løse. På det arbejdsmarkedspolitiske område er det arbejdsdelingsordninger og lignende tiltag, der ikke bidrager til at løse strukturarbejdsløsheden, som ekskluderes. På det socialpolitiske område er det ideen om borgerløn, der ekskluderes. Eksklusionen af alternative policy-strategier tjener i begge tilfælde til at holde sammen på policy-fællesskabet, som kan definere sig i forhold til det, man er enige om at udelukke.

Med udgangspunkt i de flertydige, men nogenlunde fælles diskursiveringer af problemer og løsninger på det social- og arbejdsmarkedspolitiske

område formuleres der et politisk kompromis mellem de centrale aktører, og det resulterer i vedtagelsen af en række reformer, som alle har et forholdsvis entydigt indhold og gennemføres uden nævneværdige konflikter. Der tegner sig derfor et billede af en policy-proces, hvor formuleringen af en flertydig, men ikke desto mindre paradigmatiske policy-diskurs har haft en stor betydning. Der er imidlertid et slip mellem etableringen af det politiske kompromis og vedtagelsen af diverse reformer. Spørgsmålet er, hvor og hvordan det formulerede kompromis omsættes til konkret lovgivning, og hvilken indflydelse den paradigmatiske policy-diskurs har i forhold til denne proces. Det skal vi se nærmere på i næste kapitel.

FRA DISKURSSÆTNING TIL LOVFASTLÆGGELSE

Det foregående kapitel analyserer, hvordan der gennem formulering af en paradigmatisk policy-diskurs skabes en relativt ensartet opfattelse af problemer og løsninger på det social- og arbejdsmarkedspolitiske område. Den politiske enhedsskabelse muliggør etableringen af et politisk kompromis om de overordnede linjer i den danske aktiveringsstrategi, der efterfølgende *omsættes* til konkret lovgivning. Det er denne „omsættelsesproces“, der er i fokus i dette kapitel. Det, der sker i omsættelsesprocessen, er, at den diskursivt medierede enighed forhandles i forhold til aktørernes politiske forskellighed. Selv om aktørerne principielt set er enige om de overordnede linjer, kan der stadig være betydelige forskelle mellem dem. Udarbejdelsen af de konkrete love og bestemmelser er således en politisk proces, hvor der træffes beslutning om vægtningen af særstandpunkter i forhold til den overordnede, fælles opfattelse af indholdet i den nye policy.

Analytisk skelnes der ofte mellem policy-formulering, policy-fastlæggelse og policy-implementering. Policy-formulering er den proces, hvor de overordnede mål og midler formuleres. Policy-fastlæggelse er den proces, hvor de overordnede mål og midler fastlægges i love, bekendtgørelser og cirkulærer. Policy-implementering er den proces, hvor lovens bestemmelser anvendes i den konkrete forvaltningspraksis. Det er altså den midterste af disse processer, som vi skal beskæftige os med her, og det, vi skal se på, er, hvor og hvordan den nye aktiverings-policy fastlægges.

Spørgsmålet om, „hvor“ en given policy fastlægges, besvares ud fra en sondring mellem forskellige arenaer for policy-fastlæggelse (Windhoff-Heritier, 1987). En arena defineres som en relativt afgrænset institutionel ramme for forhandling mellem en bestemt kreds af politiske aktører. Der skelnes her mellem en *interministeriel arena*, hvor policy udformes af embedsmændene og deres respektive ministre i et stadigt samspil mellem forskellige ministerier; en *korporativ arena*, hvor politikere, embedsmænd og centrale interesseorganisationer i fællesskab fastlægger policy gennem løbende for-

handling og konsultationer, og en *parlamentarisk arena*, hvor politikerne fra forskellige partier gennem løbende kontakter fastlægger policy. I praksis overlapper de tre arenaer hinanden, og i sidste ende er de ikke andet end forskellige *sites* inden for et større forhandlingsnetværk. Men det er ikke desto mindre muligt at vurdere de enkelte arenaers relative betydning for policy-fastlæggelsen.

Spørgsmålet om, „hvordan“ policy fastlægges, handler om processens karakter. I hvor høj grad gøres policy-fastlæggelsen til genstand for politiske slagsmål, og hvor åben er processen over for aktører fra de andre arenaer? Nogle gange er der politisk konflikt om hver eneste lovparagraf, mens lovskrivningen andre gange styres af en teknisk-administrativ rationalitet. På tilsvarende vis er arenaen nogle gange lukket over for omverdenen, mens den andre gange er åben over for inddragelse af aktører fra andre arenaer.

De to hovedspørgsmål om, hvor og hvordan aktiverings-policyen fastlægges, vil blive besvaret i en konkret analyse af de tre arenaer. Vi lægger ud med den mest betydningsfulde arena, som er den interministerielle arena.

D E N I N T E R M I N I S T E R I E L L E A R E N A

Som vi har set, spillede Zeuthen-udvalget en central rolle i policy-formuleringen på det arbejdsmarkedspolitiske område. Det var her, den nye *storyline* blev konstrueret, og det var faktisk også her, at hovedlinjerne for arbejdsmarkedsreformen blev skitseret. Både den nye *storyline* og hovedprincipperne i den nye aktivlinje fik senere stor indflydelse på aktiveringen på det socialpolitiske område, hvor Socialkommissionen i hvert fald på det overordnede diskursive plan også spillede en vigtig rolle. En centralt placeret embedsmand fra Arbejdsministeriet sammenfatter meget præcist Zeuthen-udvalgets betydning, når han konkluderer, at „Zeuthen-udvalget var jo dér, hvor hele den politiske kompromisdannelse blev lavet“. Det var lige præcis det, der var tilfældet. Det var det politiske kompromis, der blev etableret i Zeuthen-udvalget, og ikke de konkrete forslag til, hvordan arbejdsmarkedsreformen skulle se ud. Med udgivelsen af Zeuthen-udvalgets rapport er der altså en fornemmelse af, at der var en politisk enighed, der efterfølgende skulle sættes på papir og formuleres som lovtekst.

Flere interviewpersoner bekræfter, at der efter Zeuthen-udvalget kommer et forløb, der er meget teknisk og først og fremmest foregår i et samspil mellem Finansministeriet, Arbejdsministeriet, Socialministeriet, Undervisningsministeriet og Statsministeriet. En af topfolkene i LO fortæller: „Der

var meget teknik i den periode efter Zeuthen, hvor den nye tænkning blev sat på lovform. Der oplever jeg ikke, vi var særlig tæt på“. Den interministerielle policy-fastlæggelse portrætteres her som en afpolitiseret proces, der var præget af behovet for at skrue loven sammen, så den fungerede ud fra en teknisk-administrativ vurdering. De respektive ministre var politiske garantier for, at indholdet var i overensstemmelse med det politiske kompromis, og den teknisk-administrative tilgang til lovudarbejdelsen blev legitimeret af, at parterne havde været inde og var blevet enige. En embedsmand fra Arbejdsministeriet fortæller, at den generelle opfattelse i ministeriet var, at „parterne jo havde siddet og forhandlet sig frem til en analyse af, hvad det var for et system vi havde, og hvor vi gerne ville hen. Og det gjorde, at vi bagefter kunne sætte kolossal turbo på beslutningsprocessen“. Det diskursivt medierede kompromis var altså med til at legitimere den hurtige og teknisk-administrative policy-fastlæggelse.

Det politiske kompromis spillede også en rolle i forhold til at forklare den manglende inddragelse af arbejdsmarkedets parter i denne fase. Fordi der var en så udstrakt grad af enighed, var det ikke nødvendigt, at parterne blev involveret i lovskrivningsfasen. For som en anden centralt placeret embedsmand i Arbejdsministeriet siger, så „vidste man jo, at arbejdsmarkedsreformen ville komme til at ligge tæt på det, parterne havde støttet i Zeuthen-udvalget. Så de ville jo nok også alt andet lige støtte formuleringerne i loven“.

De efterfølgende justeringer af arbejdsmarkedsreformen laves også i vid udstrækning af embedsværket i Finans- og Arbejdsministeriet. Den tredje fase af arbejdsmarkedsreformen forberedes af et rent embedsmandsudvalg, hvilket dog – som vi skal se om lidt – ender med at give bagslag. Men grundplottet i justeringerne er, at det er embedsmændene, der foretager en teknisk justering af arbejdsmarkedsreformen med udgangspunkt i det pres på arbejdsmarkedet, som konjunkturfremgangen skaber.

Det samme billede tegner sig i forhold til aktiveringsreformerne på kontanthjælpsområdet. Også her foregår policy-fastlæggelsen i et samspil mellem fagministeriet og de andre relevante ministerier. Det interministerielle samspil tillægges generelt stor betydning for aktiveringspolitikens gennembrud. En ledende embedsmand fra Socialministeriet fortæller: „De ministerielle rapporter, som vi laver, de flytter virkelig noget. For når de rapporter kommer ud, så har vi jo lagt enormt arbejde i dem. Dem har vi jo lavet i samarbejde med Finansministeriet og Arbejdsministeriet, og de ændrer virkelig vores måde at tænke på. (...) Faktisk er det mere processen

end selve rapporten, der har betydning“. Der er altså på tværs af ministerierne et politisk udviklingsarbejde, der sætter sig kraftige spor i den måde, hele feltet opfattes på.

I forhold til lov om kommunal aktivering kunne Socialministeriet på det overordnede plan støtte sig til enigheden fra Zeuthen-udvalget og på retorikken fra Socialkommissionens rapporter og så ellers udarbejde den konkrete lovgivning i Socialministeriets eget regi. Der skulle dog først gives grønt lys fra Finansministeriet, og så kunne man ellers kigge Arbejdsministeriet over skulderen for at hente inspiration til, hvordan loven skulle udformes. Der blev lagt stor vægt på, at det helt grundlæggende bare handlede om at udvide ungeaktivering. Nedtoningen af ambitionsniveauet var i høj grad med til at afpolitiserer policy-fastlæggelsen.

Tendenserne til afpolitiserer og lukkethed er særdeles tydelige i forhold til lov om aktiv socialpolitik. Som nævnt forberedes loven af et rent embedsmandsudvalg, hvis opgave er at udarbejde et forslag til, hvordan bistandsloven kan integreres med aktiveringsloven. Den teknisk-administrative afpolitiseringsstrategi understøttes af ministerens understregning af, at der ikke er tale om en reform, men blot en lovrevision. Arbejdsmarkedets parter og de øvrige interesseorganisationer høres først, efter det første lovforslag er fremsat, og selv om nogle af interesseorganisationerne inviteres til at komme med forslag til formuleringen af den nye formålsparagraf, så holdes organisationerne også på behørig afstand af udfærdigelsen af det andet lovudkast. KL er undtagelsen, der bekræfter reglen. Ifølge en embedsmand i Socialministeriet var „KL flere gange inviteret ind for at hjælpe med at finde ud af, hvordan lovgivningen skulle se ud for at komme til at virke. Hvad er der af knaster? Hvor langt skal man gå? Og hvordan kan man udvide det?“

Kampagnen for det rummelige arbejdsmarked afviger noget fra det generelle billede af policy-fastlæggelsen som afpolitiseret og lukket. Netop fordi der er tale om en kampagne med vægt på holdningsbearbejdning frem for nye lovregler (med de nye fleks- og skånejob og oprettelse af lokale koordinationsudvalg som en undtagelse), er der tale om en høj grad af politisering. Socialministeren markerer meget kraftigt det politisk korrekte i, at virksomhederne udviser social ansvarlighed, og der er nogle erhvervsledere, der er med på den, og der er nogle, der ikke er. Samtidig er arbejdsmarkedets parter inde i billedet lige fra starten og med til at sætte deres præg på kampagnen. Parterne er også inddraget i udvalgsarbejdet omkring fleks- og skånejob. Men her ser vi det samme mønster som det, vi så i forbindelse

med udarbejdelsen af de to aktiveringslove i 1993 og 1998. Policy-formuleringsprocessen er rimelig åben, men når det kommer til policy-fastlæggelsen, er processen meget mere lukket. Lukketheden kan imidlertid ikke i dette tilfælde legitimeres med henvisning til, at parterne alligevel er enige. Loven om fleks- og skånejob, som udarbejdes på Finansministeriets initiativ, går stik imod parternes anbefalinger.

Hovedtendensen er imidlertid klar. Den interministerielle arena har overordentlig stor betydning for policy-fastlæggelsen. Processen har en teknisk-administrativ karakter og er forholdsvis lukket.

DEN KORPORATIVE ARENA

Den korporative arena havde forholdsvis stor betydning for policy-formuleringen på aktiveringsområdet. Zeuthen-udvalget var en korporativt sammensat kommission, hvor arbejdsmarkedets parter var tungt repræsenteret. Det er der ikke noget mærkeligt i, eftersom der er en lang dansk tradition for partsinddragelse i arbejdsmarkedspolitikken. Parterne havde dog været sure og ophidsede over de indkomstpolitiske indgreb i 1970'erne og begyndelsen af 1980'erne, og der var generelt i det politiske system en oplevelse af, at parterne ofte var vrangvillige og blokerede for nye initiativer. I Arbejdsministeriet forsøgte man derfor i stigende grad at holde parterne lidt på afstand af politiklægningen. På den baggrund var parternes fremtrædende rolle i Zeuthen-udvalget bemærkelsesværdig. Som en centralt placeret embedsmand siger: „Set udefra var det overraskende med den vilje, man pludselig havde til at give arbejdsmarkedets parter en stor indflydelse i Zeuthen-udvalget. Det var vi nogle, der undrede os over, for de havde jo ikke bidraget med så meget under det tidligere system. I landsarbejdsnævnet var de således mest kendt for fodslæb og *spielverderben*“. Forklaringen på den store tillid, der pludselig blev vist parterne med nedsættelsen af Zeuthen-udvalget, skal søges i nogle fremadrettede strategiske overvejelser. En centralt placeret embedsmand fortæller således, at „Zeuthen-udvalget af systemet blev opfattet som en handel, hvor man gav parterne en ny platform og mulighed for at få indflydelse på et nyt område, i forventning om at de ville være konstruktive og udvise ansvarlighed. Men parterne havde jo også nogle år forinden sluttet fred, og de var sådan set positive over for alt, hvad der kunne bidrage til at opkvalificere arbejdskraften“. Der var altså med Zeuthen-udvalget tale om en bevidst inklusionsstrategi, der skulle integrere parterne i et konstruktivt samarbejde på et nyt politikområde.

Parterne huggede til og opførte sig – tilskyndet af deres ønske om at bevise deres eksistensberettigelse som organisationer – både konstruktivt og ansvarligt. Parterne var godt tilfredse med den indflydelse, de fik på policy-formuleringen. En af fagbevægelsens topfolk fortæller:

Arbejdsmarkedsreformen var en proces, der langt hen ad vejen var initieret og styret af regeringen. Men den byggede på nogle tidligere analyser og kommissionsarbejder, hvor vi var involveret. Det er i det hele taget en arbejdsform, vi godt kan lide, og erfaringen viser, at politiske snup-tagsløsninger tit får en anden virkning, end politikerne tror. De gør det ud fra de bedste intentioner, men har ikke analyseret sagen til bunds.

Den store indflydelse var ikke kun en fordel for fagbevægelsen, men også for samfundet som helhed, fordi løsningerne simpelthen bliver bedre af, at parterne sidder med ved bordet. Parterne bidrager ud fra deres store viden om arbejdsmarkedet til at kvalificere problemstillingen og finde den rette løsning. Men partsdeltagelse bidrager også til at sikre, at den vedtagne politik implementeres efter hensigten. Som en centralt placeret fagforeningsmand siger: „Det er vigtigt, at der er et tæt samspil om arbejdsmarkedspolitikken, fordi den forsmåede part altid vil kunne blokere implementeringen og hindre, at den lykkes. (...) Det handler derfor om at skabe fælles forståelse og fælles ansvar“. Fagbevægelsen var altså godt tilfreds med at deltage i Zeuthen-udvalget, hvilket dog skabte problemer i forhold til Socialdemokratiet, som kritiserede fagbevægelsen for at sælge for meget ud i den tidligere fase af policy-formuleringen, sådan at der ikke var noget tilbage at forhandle med regeringen om bagefter. Problemet blev dog senere løst ved, at Socialdemokratiet dannede regering med de små midterpartier.

Konflikten mellem fagbevægelsen og Socialdemokratiet vidner om stor kompromisvillighed fra fagbevægelsens side. Selv om både fagbevægelsen og arbejdsgiverne markerede sig med en stribe mindretalsudtalelser, så var de enige i de store linjer i Zeuthen-udvalgets anbefalinger. Som arbejdsminister Jytte Andersen konkluderer: „Parterne demonstrerede deres eksistensberettigelse ved at vise, at de kunne blive enige om nogle overordnede anbefalinger. Det fik de så deres duelighedstegn for“. Problemet var bare, som Jytte Andersen forklarer, at anbefalingerne fra Zeuthen-udvalget „viste sig ikke at være så meget værd, eftersom der jo kom en kæmpe palaver, da vi kørte den første arbejdsmarkedsreform igennem. Det gjorde vi jo uden at have hørt dem først. Vi havde ikke den almindelige høringsfase om

lovforslagene. Vi fremsatte lovforslagene og gik i gang med førstebehandlingen i Folketinget, hvor parterne så kunne komme med kommentarer“. Ministeren forklarer meget godt, hvorfor parterne sprang i målet og endte med at forholde sig rimelig kritisk til arbejdsmarkedsreformen. Efter at have været inde i varmen i policy-formuleringsprocessen blev parterne smidt ud i kulden i policy-fastlæggelsesprocessen. Det var ikke lige, hvad parterne havde regnet med, og det vakte stor opstandelse.

En af topfolkene fra DA fortæller, at der, efter at den indledningsvise forargelse havde lagt sig, „kom et langt efterspil, hvor der var nogle heftige diskussioner i LAR (Landsarbejdsmarkedsrådet) og også direkte mellem DA, LO og arbejdsministeren. Der satte vi os ned og fik lavet nogle af de ting, der ikke var med i det oprindelige forslag. Alt dette blev så fremsat af ministeren som ændringsforslag, og det handlede meget om decentraliseringen og om arbejdsmarkedsrådenes kompetencer og opgaver“. Så parterne kom alligevel til fadet, men kun i begrænset omfang og i forhold til nogle enkelte punkter. Parterne stod da også tilbage med en følelse af at have været lukket ude, da det virkelig gjaldt. Som en DA-mand siger: „Det var en ny og usædvanlig måde at køre det på. Og det var ikke udtryk for, at regeringen havde glemt os. Det var en bevidst strategi fra regeringens side“. At eksklusionen af parterne fra selve lovgivningsarbejdet var udtryk for et brud med tidligere praksis bekræftes af en embedsmand fra Arbejdsministeriet: „Regeringen valgte at lægge arbejdsmarkedsreformen frem som et færdigt lovforslag, og så fik man så førstebehandlingen, hvor parterne kunne komme ind og blive hørt. Det var et brud med, hvad man var vant til, og det gav et ramaskrig uden lige. Skulle det nu være sådan, det her skulle køre?“

Det blev faktisk startskuddet til det, som nogle har kaldt en ny stil i lovarbejdet (Hvid, 1998). „Parterne var koblet ud af lovgivningsarbejdet i nogle år under Jytte Andersen, hvor man simpelthen havde behov for, at nu skulle der køres, og det skulle være effektivt og hurtigt. Der var de ikke særlig meget inde. Det kom de først igen under Ove Hygum“. Der var flere grunde til denne afkobling. En af forklaringerne tager udgangspunkt i den nye parlamentariske situation, der opstod efter den borgerlige regerings fald. Der var især to ting, der havde betydning: For det første var den nye regering en flertalsregering, og for det andet var de Radikale med i regeringen. En embedsmand fra Arbejdsministeriet fortæller, at „det afgørende var, at der blev dannet en flertalsregering, som havde behov for at vise handlekraft, og så var der ikke så meget brug for parterne“. I og med at det politiske flertal var sikret på forhånd, behøvede man ikke parternes

opbakning, men kunne vise sin handlekraft ved at stå alene. Samtidig var det en kendt sag, at der ikke hos alle regeringspartierne var den samme begejstring for parterne. Som en af LO's topfolk fortæller, så vidste de:

at en af betingelserne for, at Socialdemokratiet kunne danne regering med de Radikale var, at vi ikke kunne sidde direkte med ved bordet. (...) Derfor endte forhandlingerne med at foregå meget intenst mellem Finans- og Arbejdsministeriet og med Statsministeriet som en central aktør. Vi var så inde lige efter påske og fik præsenteret det færdige koncept og skulle så sige ja eller nej. Når vi sagde ja, var det, fordi at vi havde været igennem et langt forløb og vidste, hvad elementerne indebar.

Så på de indre linjer var der altså en vis forståelse for og accept af, at man blev holdt ude af selve policy-fastlæggelsen. LO afstår derfor ikke fra under bordet at give grønt lys for arbejdsmarkedsreformen, selv om man ender med at modtage den forholdsvis kritisk i medierne.

Den nye flertalsregerings behov for at vise handlekraft var imidlertid langt fra hele forklaringen på parternes eksklusion og måske højst en medvirkende faktor. For som en embedsmand fra Arbejdsministeriet forklarer, så „foregik serviceeftersynet i 1995-96 også helt uden om parterne, og der havde man ikke engang en flertalsregering. Vi sad og lavede alle lovforslagene klar, og de blev så lagt frem i Folketinget, og så tog man diskussionen dér“. I fagbevægelsen oplevede man det således: „Der var et forberedende udvalgsarbejde, som vi var med i. Men det er klart, at den politiske del foregik i finanslovsforhandlingerne, hvor vi ikke var med. Vi fik bare præsenteret resultatet og kunne sige ja eller nej“. Igen var det sådan, at parterne blev sat udenfor, da det virkelig gjaldt.

Bedre blev det ikke med arbejdsmarkedsreformens tredje fase. Der var godt nok forhandlinger med parterne, men forberedelsen og afslutningen af processen var noget, som Arbejdsministeriet tog sig af. En embedsmand fortæller: „Da man gik i gang med tredje fase af arbejdsmarkedsreformen, blev der nedsat et embedsmandsudvalg, der gik under betegnelsen *2005-udvalget*. Der fastlagde man så principperne for, hvad der skulle forhandles med parterne om. Det var en meget styret proces. Der var en ramme, hvorindenfor man kunne forhandle, inden man gik i gang med at ændre lovgivningen“. Fagbevægelsen kunne ikke føle sig andet end ekskluderet. Som en centralt placeret fagforeningsrepræsentant fortæller:

Det blev varslet allerede i regeringsgrundlaget, at man ville nedsætte et interministerielt udredningsudvalg. Det brød med hele grundtanken om trepartsforhandlinger. Så i den proces blev vi virkelig lukket ude. Problemet med det er, at vi ikke har noget ejerskab i form af en fælles opfattelse af problemerne, og så bliver man i princippet nødt til at starte forfra, når vi kommer ind i forhandlingerne.

Igen betones det samfundsmæssige tab ved, at parterne ikke er med fra starten. Men parterne blev trods alt indbudt til forhandlinger, om end det ikke virkede, som om det ville kunne give dem nogen som helst indflydelse. En af LO's topforhandlere beretter:

Da så vi blev indbudt til forhandlinger og fik at vide, at lederen af forhandlingerne ikke havde noget mandat til at forhandle med os, så kunne vi godt se, at hvis vi ville have indflydelse, så måtte vi lave vores eget udspil. Så vi indgik en aftale med DA, som vi pr. telefon meddelte Arbejdsministeriet. Og det skabte nærmest choktilstand i regeringen, og statsministeren ringede for at høre, hvad vi havde gang i.

Den efter parternes opfattelse temmelig kiksede melding fra ministeriet om, at der ikke var noget klart forhandlingsmandat, var dråben, der fik bægeret til at flyde over. Parterne var ikke sure, de var rasende og meget frustrerede. At være permanent udelukket fra indflydelse truede organisationernes eksistensberettigelse, og det var ikke længere nogen trøst, at man engang i tidernes morgen havde været med i Zeuthen-udvalget. Parterne ville have indflydelse her og nu og rottede sig derfor sammen og indgik en fælles aftale om, hvad de ville have igennem. Om det videre forløb fortæller en af DA's topforhandlere: „Vi lagde vores fællesaftale frem som et ultimatum til regeringen, og regeringen tilsluttede sig den, og lagde den frem i Folketinget som en justering af arbejdsmarkedsreformen, som de også fik forligspartiernes støtte til“. Den bombastiske fremfærd gav altså pote. Parterne fik deres krav igennem. Når det gik så forholdsvis glat, skyldes det ifølge parterne, at regeringen blev fanget på det forkerte ben. En af topforhandlerne fra DA fortæller:

I LO og DA stod vi i den situation, at vi lige havde overstået nogle overenskomst forhandlinger, som bestemt ikke var noget at råbe hurra for. Men regeringen havde så ikke lige set, at det gav os behov for nogle sejre på nogle andre områder. Så de bedømte vores vilje til at lave noget sammen helt forkert og kom kun med nogle pauvre udspil fra dem til, hvad der skulle ske af justeringer.

Regeringens og i særlig grad Arbejdsministeriets fejlregning gav parterne gode kort på hånden og gjorde det svært at afvise parternes fælles udspil.

Ifølge en af fagbevægelsens topforhandlere var der også nogle mere fremadrettede overvejelser bag parternes vilje til at arbejde sammen om at få indflydelse: „Vi tog initiativet, fordi vi ikke havde tillid til det politiske systems behandling af problemstillingerne. Vi ville ikke risikere, at vi fik rettet på alle de andre ting nu, og så kom afkortningen af dagpengeperioden oven i senere hen“. Parterne vidste godt, at regeringen overvejede at afkorte dagpengeperioden i forbindelse med finanslovsforhandlingerne, men frygtede altså, at det ville ske uden nogen modydelse. Så var det bedre at få afkortelsen med nu som en del af en større pakke. Afkortning af dagpengeperioden var ikke noget, som fagbevægelsen normalt kæmpede for, og det havde været utænkeligt at kræve noget lignende i tiden før Zeuthenudvalget. Men som en centralt placeret LO-mand siger: „Vi var interesserede i en mere aktiv og fremrykket indsats, og vi kunne se, at der var meget få tilbage i dagpengesystemet i det femte år“. Omkostningen ved en afkortning var med andre ord til at overse, og den blev ifølge LO opvejet af, at man kunne komme ind og stille krav til kvaliteten af aktiveringsindsatsen. Derudover fik man, som en af LO-forhandlerne bemærker, „også sikret det fælles ejerskab til arbejdsmarkedspolitikken“.

For fuldstændighedens skyld skal det understreges, at den manglende inddragelse af parterne i forbindelse med arbejdsmarkedsreformens tredje fase ingenlunde var en enlig svale. På stort set samme tidspunkt var regeringen i gang med at forberede den store efterlønsreform. Denne blev først fremlagt for LO, efter at der var indgået forlig med den borgerlige opposition. Den manglende inddragelse var en væsentlig årsag til fagbevægelsens kritiske holdning til efterlønsreformen (Ræbild & Kristiansen, 2001).

Parterne blev ikke inviteret til at deltage i det konkrete lovgivningsarbejde i forbindelse med arbejdsmarkedsreformen og de efterfølgende justeringer. Men parterne var trods alt hele vejen igennem repræsenteret i permanente forhandlingsorganer som for eksempel Landsarbejdsnævnet, der med arbejdsmarkedsreformen blev omdøbt til Landsarbejdsmarkedsrådet (LAR). LAR var ifølge arbejdsgiverne „en ny arena og en meget væsentlig arena de første år. Men så oplevede jeg, at Arbejdsministeriet og Finansministeriet støttet af de Radikale gjorde, hvad de kunne for at pille indflydelsen ud af LAR, og det havde de vel efterhånden også stor succes med. Vi nåede dog i LAR at få noget indflydelse på de første to opstramninger“. Forhandlingerne i LAR gav altså en vis indflydelse de første par år. Men indflydelsen drejede

sig meget om enkeltstående og mere tekniske spørgsmål. For som en af arbejdsgivernes repræsentanter fortæller: „Vi har ikke nogen overordnede politiske drøftelser i LAR, og det kan ikke lade sig gøre at bruge det som et forum, hvor man tegner konturerne af den næste arbejdsmarkedsreform. Der er simpelthen for mange interessenter om bordet“. Der er simpelthen en strukturel begrænsning i kraft af den brede sammensætning af LAR, der gør, at det ikke egner sig som et forum for forhandling af den konkrete policy-fastlæggelse. LARs styrke ligger et helt andet sted. Som en af fagbevægelsens repræsentanter siger: „LAR er på en række felter blevet et betydningsfuldt forum for vidensopbygning og fælles analyse af problemstillingerne, men det politiske initiativ og forhandlingerne ligger uden for LAR. Problemet i LAR har desuden været, at det er blevet overdyndet med statistik og dokumentation“. LAR må således siges at være en korporativ arena med større betydning for den tidlige policy-formulering end for den afsluttende policy-fastlæggelse.

Den korporative arena har ikke spillet den store rolle i forbindelse med policy-fastlæggelsen, i hvert fald ikke i forhold til parternes direkte medvirken i lovgivningsprocessen på arbejdsmarkedsområdet. Muligheden foreligger dog for, at arbejdsmarkedets parter har haft en mere indirekte indflydelse på lovgivningsarbejdet. Parterne kan således få indflydelse via de politiske partier. Det er en udbredt opfattelse, at LO har en særlig forbindelse til Socialdemokratiet, at DA har en særlig forbindelse til Venstre og de Konservative, samt at FTF og DSF har en særlig forbindelse til SF. Sådanne forbindelser kan give både parti og interesseorganisation en større gennemslagskraft. Forbindelse mellem parti og interesseorganisation kan være ganske tæt, og Socialdemokratiet har ligefrem haft fagbevægelsen repræsenteret i sit arbejdsmarkedspolitiske udvalg S-AMU. Parternes indflydelse afhænger i høj grad af, hvem der er i regering, men generelt må man konkludere, at parternes indflydelse på lovgivningsprocessen via partierne er begrænset. Dels tillægger parterne ikke selv denne indflydelseskanal nogen stor betydning, dels er den parlamentariske arena – som vi skal se – ikke særlig central for policy-fastlæggelsen på det social- og arbejdsmarkedspolitiske område.

Parterne har traditionelt set ikke haft meget indflydelse på det socialpolitiske område. Men efterhånden som socialpolitikken og arbejdsmarkedspolitikken integreres, søger parterne i stigende grad indflydelse på dette område. Parterne arbejdede tæt sammen med Socialministeriet i forbindelse med kampagnen for virksomhedernes sociale ansvar. Parternes indflydelse via den korporative arena var derimod meget begrænset i forhold til

udarbejdelsen af lov om aktiv socialpolitik. En centralt placeret embedsmand i Socialministeriet husker, at de „fik en masse høvl for udarbejdelsen af forslaget til lov om aktiv socialpolitik. Ikke så meget for selve produktet som for processen, som mange mente var alt for snæver“. Kritikken var meget hård. En repræsentant fra socialrådgiverforeningen fortæller: „Der har stort set ikke været kommissionsarbejde og forhandlinger om de ting her. Vi har kun haft politisk indflydelse på nogle små hjørner, via høringssvar og via de kanaler, hvor vi mødes med ministeren og embedsmændene“. Både LO og DA kritiserer i høringssvarene, at de ikke har været inddraget i tilstrækkeligt omfang i udformningen af det nye lovkompleks. Den manglende partsinddragelse skaber genlyd i Folketinget, hvor et medlem af Socialudvalget påstår, at loven blev hastet igennem: „Hastværket er et udtryk for en voldsom forsimpning af det politiske arbejde, hvor de involverede parter – blandt andet socialrådgiverne og LO – kun tages med på en slags skinråd. Karen Jespersen har kun hørt dem i det her spørgsmål, fordi alt andet ville tage sig underligt ud. Men reel indflydelse har ingen af høringsparterne haft“. Karen Jespersen erkender problemet i den manglende og sene partsinddragelse:

Jeg er normalt tilhænger af en dialogpræget måde at lave politik på med at trække folk ind. For jo mere folk fra starten føler ejerskab, des bedre. Men sådan blev det ikke med lov om aktiv socialpolitik. Dels var der tale om et mere lovteknisk arbejde i forberedelsesfasen, og dels havde man lige haft Socialkommissionen og skulle ikke have nogen gentagelse af det.

Den manglende brug af den korporative arena på det socialpolitiske område retfærdiggøres altså med henvisning til lovgivningsarbejdets tekniske karakter. Der var blot tale om lovtekniske ændringer, der ikke kunne interessere parterne.

På det tidspunkt var der ikke på det socialpolitiske område noget permanent korporativt forhandlingsorgan. LAR beskæftigede sig kun med det arbejdsmarkedspolitiske område. Som en af topfigurerne i DA siger:

Dengang var der ikke rigtigt nogen konstruktioner, hvor det var naturligt, at man drøftede sådan nogle ting. Det er derfor, vi nu har fået det Sociale Råd, som i øvrigt efter min mening ikke kommer til at fungere, fordi man har blandet for mange ting sammen: rådgivning af ministeren, høring i forhold til nye lovforslag og tilsyn med koordinationsudvalgene. Opgaven er ikke præcist nok formuleret.

Det Sociale Råd blev oprettet i 1998 og havde indtil år 2000 betegnelsen det Centrale Koordinationsudvalg. Ser man på det Sociale Råds handlingsplan for år 2000, bekræftes indtrykket af et meget diffust arbejdsfelt. Af samme handlingsplan fremgår det også, at der er problemer med at synliggøre det Sociale Råd. Disse problemer løses senere ved, at det Sociale Råd slås sammen med LAR, som nu skal beskæftige sig med hele det social- og arbejdsmarkedspolitiske område.

Det kniber altså gevaldigt med den formelle deltagelse i lovgivningsarbejdet via den korporative arena. Dette opvejes dog i et vist omfang af de uformelle kontakter. Arbejdsgiverne mener således, at „de uformelle kontakter på sin vis er langt vigtigere, og i dag har vi vores naturlige gang i både Arbejdsministeriet og Socialministeriet“. En anden arbejdsgiverrepræsentant er enig i denne vurdering: „Det formelle udvalgsarbejde tillægges ofte for stor værdi. Indflydelsesmuligheden gennem løbende dialog og kontakter til pressen, Christiansborg og embedsmændene er lige så stor og i en række tilfælde større“. Fagbevægelsens repræsentanter giver udtryk for en lignende holdning. De uformelle kontakter er med andre ord vigtige, men de giver kun en begrænset indflydelse på selve policy-fastlæggelsen. Den korporative arena må således konkluderes at have spillet en beskeden rolle i lovgivningsprocessen på aktiveringsområdet.

D E N P A R L A M E N T A R I S K E A R E N A

Kernen i det parlamentariske demokrati er, at de folkevalgte politikere laver lovene. Ud fra den betragtning bør interesseorganisationernes indflydelse begrænses til at komme med politisk input, der af embedsmændene transformeres til love, som politikerne så kan debattere, forhandle og til sidst vedtage. Vi har set, at interesseorganisationernes rolle i policy-fastlæggelsen er begrænset, og at embedsmændenes rolle tilsvarende er stor. Men hvor meget indflydelse har politikerne i den parlamentariske arena? Politikerne skal selvfølgelig i sidste ende trykke på knappen og stemme for eller imod diverse lovforslag. Men er de selv med til at sætte dagsordenen, udforme lovene og forhandle sig frem til de nødvendige kompromiser?

Allerførst er det værd at bemærke, at der har været udstrakt politisk enighed om aktiveringsreformerne. På trods af at Venstre og de Konservative blev holdt ude af arbejdsmarkedsreformen, er hovedindtrykket, at partierne generelt har været meget positive. Det bekræftes af en af de ledende embedsmænd i Arbejdsministeriet: „De borgerlige stemte imod i første

omgang, men var med til at lave de senere justeringer. Det var en stor fidus for regeringen at have den borgerlige opposition med i reformerne. Den blev ansvarliggjort, og det er med til at sikre, at der ikke senere kommer angreb på lovgivningen“. Billedet af et næsten enigt Folketing bekræftes af en ledende embedsmand fra Socialministeriet: „Aktivlinjen er bakket op af stort set alle partier. Det vil jeg mene. Det har den hele tiden været. Der har ikke været nogen store slagsmål her“. Den politiske konsensus og de brede forlig er i en vis forstand sporafhængige. Der er i hvert fald, som en folketingspolitiker siger, „en tradition på de her områder for, at man, så vidt det er muligt, prøver at lave brede forlig. (...) Jo bredere, jo større implementeringsgrad og jo større stabilitet på området“. Hvad vi ser her ligger således i forlængelse af den tradition, der er for brede forlig hen over midten.

Men politikerne stemmer ikke bare ja, fordi det er godt, at man er enige, og fordi der er tradition for brede forlig. Den politiske konsensus sikres, længe før lovforslaget ender i Folketinget. Som en centralt placeret embedsmand siger, så er „lovudkastet altid tilpasset efter, hvad ministeren tror, man kan komme igennem med“. Ministeren må forudsige reaktionen i sin egen partigruppe, i regeringen og hos de vigtigste forligspartnere for at få lovforslaget igennem. I den forstand er det folketingsmedlemmerne, der har magten. Men her bliver man nødt til at overveje, hvad der bestemmer politikernes positive eller negative reaktion. Analysen af aktiveringsreformernes tilblivelse viser, at politikerne i høj grad påvirkes af parternes holdninger. Hvis parterne er enige, er politikerne tilbøjelige til også at være enige. En af topfolkene i DA fortæller, at „hvis parterne er troværdige og kommer med noget, de er enige om, så er der en indgående accept i Folketinget af, at så gennemføres den lovgivning. Der møder man oftest størst modstand i statsadministrationen, hvor man har udviklet et billede af, at hvis parterne er enige om noget, så er det noget, statskassen skal betale“. Parterne er meget bevidste om den indflydelse, det har på politikerne, at de er enige om at støtte en ny reform. Tidligere arbejdsminister Jytte Andersen oplever generelt, at „parterne er meget optaget af at nå til enighed og etablere konsensus, for så er de lidt mere sikre på, hvad politikerne går og laver. Deres selvforståelse er, at når bare de bliver enige, så skal det nok gå nogenlunde igennem i Folketinget“. Et politisk kompromis opnået i policy-formuleringsfasen kan altså få vidtrækkende konsekvenser for Folketingets holdning til nye reformtiltag. Dermed bliver den paradigmatiske policy-diskurs også vigtig, fordi den er med til at skabe det politiske kompromis

mellem parterne. Der går med andre ord en lige linje fra den paradigmatiske policy-diskurs via enighed i forhandlingsnetværket til folketingspolitikernes holdning til de nye reformer.

Hvis det er rigtigt, så betyder det, at den generelle opfattelse hos de implicerede parter vil være, at Folketinget ikke spiller nogen særlig rolle i forhold til aktiveringsreformerne. Det er præcis den opfattelse, man finder hos de centrale aktører både i og uden for Folketinget. De overordnede linjer var fastlagt i den diskursive policy-formuleringsproces, og den konkrete policy-fastlæggelse foregik i et internt samspil mellem ministerierne. Regeringspartierne blev dog regelmæssigt inviteret til at diskutere lovarbejdet i ministeriet, men som en ledende embedsmand fortæller: „Vi har i forbindelse med arbejdsmarkedsreformen nogle ugentlige møder med regeringsordførerne, hvor man selvfølgelig informerer og diskuterer. Jeg vil nu sige, at det er mest information, det der foregår. Ordførerne kan kritisere lidt, og vi kan tilpasse en lille smule, men det meste ligger så fast, at de ikke har den store indflydelse“. Ordførermøderne er med andre ord ikke en særlig central indflydelseskanal for Folketinget.

Folketingspolitikerne kan ikke være lige godt inde i alt. De bliver nødt til at specialisere sig ud fra deres erfaringer og interesser for at kunne hjælpe deres parti med at tage stilling til de mange sager. Mange af de politikere, der særligt interesserer sig for social- og arbejdsmarkedspolitik, sidder i Folketingets Arbejdsmarkedsudvalg og Socialudvalg, der behandler de nye lovforslag mellem de tre folketingsbehandlinger. Men hvis man har en forventning om, at de særligt interesserede politikere i Arbejdsmarkedsudvalget med iver kaster sig ind i forhandlingerne om de nye aktiveringsreformer, bliver man skuffet. En af politikere fra udvalget fortæller således, at han har haft en „oplevelse af, at man i Arbejdsmarkedsudvalget brugte mere tid på at diskutere dagpengeregler og ferielov, end hvordan det gik med den store arbejdsmarkedsreform. Arbejdet i udvalget er meget enkeltsagsorienteret, og der er en stor specialisering blandt medlemmerne“. En anden politiker fortæller samstemmende, at „det, der foregår i Folketingets arbejdsmarkedsudvalg, er mest ekspedition af love, foretrædener osv. Det er ikke der, det sker. Det er ikke der, de vigtige forhandlinger foregår“. Rapporterne fra Socialudvalget afviger ikke væsentligt fra dette.

Hvis folketingsudvalgene ikke spiller en afgørende rolle i lovgivningsarbejdet på aktiveringsområdet, kunne det være, fordi folketingspolitikernes indflydelse ligger andre steder: enten i den åbne parlamentariske debat i folketingssalen eller i de mere lukkede forligsforhandlinger. Det er

imidlertid en kendt sag, at folketingssalen ikke er et forum for politisk forhandling og indflydelse. Folketingsdebatten har karakter af overordnede politiske markeringer, der synes at afhænge af det forudgående politiske kompromis' bredde og fasthed. I forbindelse med arbejdsmarkedsreformen, som flertalsregeringen insisterede på at køre igennem uden egentlige forhandlinger, handlede markeringerne mest om at tage æren for forslagene og i øvrigt understrege de ideologiske forskelle. Den borgerlige opposition hævdede således på den ene side, at indholdet i arbejdsmarkedsreformen var formuleret af den tidligere regering, men samtidig afviste den reformen, fordi dagpengelængden var for høj, og rådighedsforpligtelsen ikke var tilstrækkelig stram. Der fremkom ikke i debatten nogen konkrete forhandlingsudspil ud over en konservativ strøtanke om at forlænge uddannelsesorloven til to år. SF forsøgte at rejse nogle konkrete spørgsmål om orlovssatserne og fremrykning af efterløn til ældre ledige, men ministeren forholdt sig slet ikke til disse spørgsmål.

I forbindelse med vedtagelsen af lov om aktiv socialpolitik, hvor mindretalsregeringen inviterede til et bredt forlig med oppositionen, havde markeringerne mere karakter af, at alle gerne ville vise deres gode vilje til forlig. Der var nogle overordnede symbolske markeringer om, hvorvidt det kunne betale sig at arbejde, men ingen stillede forslag om at nedjustere ydelserne. Venstre stillede et konkret forslag om at sætte alderen for tidlig aktivering op til 30 år. Det bifaldt regeringen. SF fremkom til gengæld med nogle konkrete forslag om klageadgang, lønmodtagerrettigheder og sikring af opkvalificeringsperspektivet. Men der var ikke nogen stillingtagen til disse forslag; blot en kvittering i form af, at det måtte man snakke videre om. Så alt i alt er indtrykket også her, at folketingsdebatten mest er et spørgsmål om symbolsk markering af politisk støtte eller ideologisk betinget modstand. Der er ikke tale om at påvirke lovgivningen i den ene eller anden retning.

Det eneste sted, hvor politikerne synes at have politisk indflydelse på indholdet af aktiveringslovgivningen, er de forligsforhandlinger, der fandt sted i forbindelse med de efterfølgende justeringer af arbejdsmarkedsreformen og lov om aktiv socialpolitik. Justeringerne af arbejdsmarkedsreformen fandt sted som en del af finanslovsforhandlingerne. Her havde folketingspolitikere for alvor mulighed for at få indflydelse på arbejdsmarkedslovgivningen. Men dels involverer finanslovsforhandlingerne kun ganske få toppolitikere fra de vigtigste partier, dels var det arbejdsmarkedspolitiske indhold en forsvindende lille del af de samlede forhandlinger. Så den politiske indflydelse kan ligge på et meget lille sted.

I forbindelse med forligsforhandlingerne om lov om aktiv socialpolitik var der i udgangspunktet gode muligheder for, at politikerne kunne præge lovgivningen. Udgangspunktet var, at SR-mindretalsregeringen skulle skaffe politisk flertal for en hel stribe af reformer. Men ud over et par enkelte indrømmelser til henholdsvis Venstre og SF, så er det ikke de store ting, der ændres i den endelige lov i forhold til embedsværkets udspil. Det kan selvfølgelig skyldes, at man har skruet tingene sammen sådan, at de andre partier ville kunne støtte udspillet, men det bringer os blot tilbage til spørgsmålet om, hvad der påvirker politikernes rolle og til betydningen af den paradigmatisk policy-diskurs.

Konklusionen er, at folketingspolitikkerne, på trods af at det er dem, der i sidste ende sidder og trykker på knappen, har meget lille indflydelse på aktiveringsreformernes indhold. Den konklusion har fuld dækning hos centrale beslutningstagere inden for og uden for Folketinget. En ledende embedsmand i Arbejdsministeriet fastslår, at „Folketinget er meget lidt involveret i selvstændig politikformulering. Det er mere, at når der ligger et lovforslag, så forholder man sig til det, for at se om man kan stemme for det eller ej. Det er ellers helt naturligt, at interesseorganisationer får lovudkast til høring i en tidlig fase, men det får Folketinget ikke“. Interesseorganisationerne har derfor bedre muligheder end folketingspolitikkerne for at øve indflydelse på policy-fastlæggelsen. Politikerne kommer først på banen, når lovforslagene er lavet. Interesseorganisationerne høres på et tidligt tidspunkt, men policy-fastlæggelsen foregår i ministerierne. En central iagttagelse i forhold til aktiveringsreformerne fortæller: „Den parlamentariske arena betyder ikke så meget. I hvert fald ikke i mit synsfelt. Det synes jeg ikke, den gør. Det foregår meget i ministerierne“. Frustrationen hos folketingspolitikkerne er stor. En socialpolitisk ordfører fra et af forligspartierne udtrykker det således: „Selve Folketingets rolle, synes jeg, er bekymrende svækket i en række sammenhænge, og en af forklaringerne er, at det er svært for politikerne at overskue den komplekse lovgivning på området. Politikerne mangler organisatorisk opbakning“. Politikerne mangler ifølge denne forklaring organisatoriske ressourcer til at skaffe sig overblik over lovgivningsområderne og til at kunne formulere deres forslag. Dette bekræftes af en ordfører fra et af de andre forligspartier, der hæfter sig ved, at „partierne har ikke et apparat, og den enkelte MF'er har ikke et apparat til at lave en empirisk undersøgelse eller blot at få sammenstillet nogle analyser, der allerede er lavet“. Både verden og lovgivningen bliver stadig mere kompleks, og i mangel af overblik og ressourcer må folketingspolitikkerne halse efter udviklingen i stedet for at styre den.

OPSAMLING

Der er tre konkurrerende arenaer i forhold til den konkrete policy-fastlæggelse. Analysen viser imidlertid, at to af disse arenaer spiller en meget begrænset rolle. Det drejer sig dels om den korporative arena, dels om den parlamentariske arena. Forklaringen på den korporative arenas beskedne rolle i lovformuleringsfasen er, at parterne skønnes at have haft tilstrækkelig indflydelse i policy-formuleringsfasen, som resulterede i et politisk kompromis mellem de forskellige parter. Der er i den forstand ikke behov for parternes tilstedeværelse i det konkrete lovarbejde. Forklaringen på Folketingets beskedne rolle i policy-fastlæggelsen er dels, at politikerne ikke føler trang til at sætte spørgsmålstejn ved lovforslag, der bundet i en forudgående enighed mellem parterne, dels at folketingsarbejdet i kraft af sin måde at fungere på kun i begrænset omfang giver muligheder for, at folketingspolitikere kan blive involveret i policy-fastlæggelsen. Der er en tendens til, at Folketinget reduceres til et gummistempel af lovforslag, som er blevet til uden for Folketinget.

Hvis den korporative og parlamentariske arena spiller en begrænset rolle i policy-fastlæggelsen, så synes alle til gengæld enige om, at den interministerielle arena er omdrejningspunktet for lovudarbejdelsen. Embedsværket og ministrene har en betydelig indflydelse på, hvordan det overordnede politiske kompromis omsættes til konkrete love og forordninger. Lovudarbejdelsen sker i en relativt lukket proces, hvor hverken interesseorganisationer eller folketingspolitikere for alvor lukkes ind. Desuden tager processen i høj grad form af en teknisk-administrativ proces, hvilket er med til at dæmpe de politiske konflikter i den sidste fase op til lovvedtagelsen. Alle forsikres om, at man i ministerierne udelukkende bekymrer sig om tekniske og administrative spørgsmål.

At policy-fastlæggelsen finder sted i et lukket og teknisk-administrativt samspil mellem ministerierne kan, ligesom den korporative og parlamentariske arenas beskedne rolle, forklares ud fra tilstedeværelsen af et diskursivt medieret politisk kompromis mellem de mange forskellige aktører i forhandlingsnetværket. Den diskursivt betingede enheds dominans over forskelligheden legitimerer den interministerielle arenas centrale rolle i policy-fastlæggelsen. Den nye *storyline* har formået at holde sammen på forhandlingsnetværket og har befordret dannelsen af et politisk kompromis, som gør det overflødigt at inddrage interesseorganisationer og folketingspolitikere i policy-fastlæggelsen. Alle er jo enige, så nu handler det bare om at få formuleret de nye love og justeringer.

Vi ser altså, at formuleringen af den paradigmatiske policy-diskurs på aktiveringsområdet ikke bare betinger indgåelsen af et politisk kompromis, men også betinger policy-arenaernes relative betydning i den afsluttende policy-fastlæggelse.

KONKLUSION

Analysen præsenteret i denne bog har søgt at forklare den danske aktiveringsreforms særlige form og indhold. Der er tale om en beslutningsprocesanalyse af et af de helt centrale områder i velfærdsstaten, der dagligt berører tusindvis af borgere. Der er dog ikke tale om en beslutningsprocesanalyse i den traditionelle forstand, hvor det er de politiske aktørers præferencer, strategier og resultater, der står i centrum. Det er ikke selve beslutningsprocessen, men det diskursive grundlag for denne, der har været i fokus. Analysen har således ikke forsøgt at finde ud af, hvem der har haft den afgørende politiske indflydelse i beslutningsprocessen, og ej heller forsøgt at vurdere, om reformerne har ført til den optimale løsning af problemerne. Ambitionen har været at blotlægge det meningsunivers, der lå til grund for de politiske kompromiser, der i sidste ende førte til de relativt store reformer, som i 1980'erne og 1990'erne blev gennemført inden for det social- og arbejdsmarkedspolitiske område. Det er med andre ord diskursiveringen af policy-problemet, løsningsmulighederne og beslutningspræmisserne, der har været omdrejningspunktet for analysen. Det teoretiske udgangspunkt har derfor været den poststrukturalistiske diskursteori, der er blevet kombineret med centrale indsigter fra den såkaldte argumentative diskursteori.

Den diskursteoretiske vinkel på beslutningsprocesanalysen forskyder fokus fra det faktuelle begivenheds- og forhandlingsforløb til de forestillinger, betydninger og fortolkninger, der ligger til grund for de faktiske forhandlinger. Analysen indskrives sig dermed i den hermeneutiske tradition. Men analysen af de forskellige fortolkninger går videre endnu, i og med at fortolkningerne løsrives fra de fortolkende individer og analyseres som en del af en diskursiv horisont, hvor betydning og mening formes i relation til andre betydninger og meninger. Tesen har altså været, at aktørerne i deres fortolkning af verden trækker på en overordnet diskursiv betydningsstruktur, som de hver især tilpasser til den specifikke

kontekst. Den konstante reartikulation af den overordnede policy-diskurs påvirker og forandrer diskursen. For at se hvordan de forskellige aktører optræder som både *discourse takers* og *discourse makers*, kombineres den diskursteoretiske beslutningsprocesanalyse med et netværksperspektiv, der afgrænser den relevante aktørkreds ud fra det givne policy-output. Den paradigmatiske policy-diskurs produceres gennem interaktionerne i et vidtforgrenet netværk af gensidigt afhængige aktører. Analysen analyserede først forskelssætningen aktørerne imellem, dvs. deres forskellige positioner og udviklingen i disse. Analysen fokuserede derefter på forhandlingen af disse forskelligheder og skabelsen af en paradigmatiske policy-diskurs præget af en vis grad af ensshed, der dog til stadighed giver plads til snarere end eliminerer forskelligheden. Analysen fører til en række konklusioner om magt og demokrati i dagens Danmark. Lad os kort forsøge at opsummere og perspektivere hovedindholdet af disse konklusioner.

NUANCERING OG PRÆCISERING AF HOVEDTESER OM DISKURSIV MAGT

Analysen af den hegemoniske konstruktion af en paradigmatiske policy-diskurs hjælper os til at forklare, hvorfor det lykkedes at gennemføre en række relativt vidtrækkende reformer af velfærdsstaten inden for en kort årrække og uden store politiske konflikter. Efter de tidligere borgerlige regerings mislykkede forsøg på at tilbagerulle velfærdsstaten i 1980'erne lykkedes det i 1990'erne de socialdemokratiske ledede regeringer at gennemføre en stribe reformer, der gjorde op med forsørgelsestankgangen og satte en ny aktiveringstankgang i stedet. Skiftet fra forsørgelse til aktivering var i sandhed et stille sporskifte, og den diskursteoretiske beslutningsprocesanalyse viser os, hvordan det kunne lade sig gøre, ved at analysere den diskursive magt, som betinger aktørernes handlinger.

De forskellige aktører, der tidligere under den borgerlige regering havde givet udtryk for nogle meget forskelligrettede interesser, finder pludselig sammen om en reform af hele grundkonceptet i social- og arbejdsmarkedspolitikken. Det kan forklares ud fra den forholdsvist tidlige formulering af en ny *storyline*, der på kort form definerede problem og løsning inden for det pågældende policy-område. Problemet var „strukturledigheden“, og løsningen var „aktivering“. Styrken ved den nye *storyline* viser sig paradoksalt nok at være dens flertydighed. Man ville måske umiddelbart forvente, at en meget entydigt og præcist afgrænset

storyline ville have mere politisk slagkraft end en vagt defineret og upræcis *storyline*. Sådan forholder det sig ikke. De flertydige begreber i *storylinen* gør det nemlig muligt for en lang række forskellige aktører at enes på et overordnet terminologisk plan, hvor problem og løsning benævnes, og samtidig have hver sin opfattelse af, hvad de selvsamme termer egentlig dækker over rent indholdsmæssigt. *Storylinen* gjorde det muligt for aktørerne at mødes og forhandle ud fra et fælles udgangspunkt. Gennem forhandlingerne nærmede aktørernes forestillinger og opfattelser sig hinanden, og der blev gradvist etableret en fælles opfattelse af indholdet af de centrale begreber i *storylinen*. Indgåelsen af det politiske kompromis om aktivlinjen understøttes af den fælles italesættelse af en række præmisser for udformningen af løsningen på policy-problemet. Resultatet var, at næsten alle de betydningsfulde aktører sluttede op om aktiveringsreformerne. Der var enkelte aktører, der sagde fra og var uenige i den netværksgenererede konsensus, men modstanden var begrænset og spillede en marginal rolle. Derfor lykkes det at få reformerne igennem i løbet af ganske få år og uden store politiske sværdsdrag.

Den brede politiske støtte til reformerne er ikke nogen naturlig forekomst, men et resultat af diskursive konstruktioner, der har etableret en fælles meningshorisont, som kondenseres i formuleringen af den nye *storyline*. Den nye *storyline* blev udviklet etapevis. Aktiveringsbegrebet stammer fra det socialpolitiske område, hvor der i slutningen af 1980'erne blev introduceret en særlig kontanthjælpsydelse til de unge, en ydelse der var forbundet med et moralsk funderet krav om deltagelse i et aktivt tilbud om uddannelse eller arbejde. Baggrunden var et udbredt politisk ønske om at bruge pengene til arbejdsløshedsbekæmpelsen mere aktivt, hvilket dog hurtigt gennem en begrebsmæssig glidning blev til, at de ledige skulle aktiveres. Aktiveringsbegrebet var ikke i starten forbundet med den strukturpolitiske diskurs, der blev udviklet inden for dagpengeområdet og i begyndelsen handlede mere om arbejdsgivernes behov for arbejdskraft end om barriererne for de lediges reintegration på arbejdsmarkedet. Aktiveringsbegrebet blev imidlertid i begyndelsen af 1990'erne løsrevet fra sit socialpolitiske ophav og koblet til strukturledighedsbegrebet gennem etableringen af en kausalrelation, der kort og godt sagde, at strukturledigheden skulle nedbringes ved hjælp af aktivering af de arbejdsløse. Denne kausalrelation etableredes i kølvandet på Zeuthen-rapporten som en *common wisdom*, der lægges til grund for arbejdsmarkedsreformen i 1993. I de samtidige og efterfølgende reformer på det socialpolitiske område kobles aktiveringsbegrebet stadig tættere til

strukturledighedsproblematikken. Denne sammenkobling er afgørende, fordi den giver socialpolitikken en strukturpolitisk mission. Socialpolitik er ikke længere blot et spørgsmål om at hjælpe de svage, men også et middel til at nedbringe strukturledigheden.

Kompromiset om den nye såkaldte aktivlinje var som nævnt betinget af aktørernes fælles opfattelse af præmisserne for indholdsudfyldelsen af de flertydige begreber i den nye *storyline*, hvilket betød, at indholdet i de danske aktiveringsreformer kom til at afvige ganske betydeligt fra de udenlandske erfaringer med *workfare*. Hermed er vi ovre i en anden del af den diskursive magt, der handler om reformernes sporafhængighed. Forklaringen på, at der blev udviklet en særlig dansk form for *workfare*, er, at den nye aktiveringspolitik skulle bringes i overensstemmelse med de fælles præmisser for en reform af den danske velfærdsstat. Præmisserne etableres i kraft af aktørernes italesættelse af bestemte institutionelt betingede hensyn. Tidligere kampe og reformer havde skabt en række sedimenterede forhold og opfattelser, som nye reformer måtte tage hensyn til for at virke troværdige. Det gamle policy-spor betingede således skabelsen af et nyt policy-spor.

Grunden til, at det var nødvendigt at tilpasse de nye reformer i forhold til det gamle policy-spor, er, at policy-diskursen formuleres i et bredt forhandlingsnetværk, hvor politisk succes er afhængig af en lang række aktørers støtte og opbakning. I sådan et netværk er det vigtigt at formulere sig i overensstemmelse med traditionen og den fælles opfattelse af, hvad der er farbar vej. Tidligere så vi under den borgerlige regering i 1980'erne, hvordan man uden forhandlinger med arbejdsmarkedets parter eller andre relevante organisationer lancerede stribevis af aktiveringsforslag, der udelukkende tjente til at markere regeringens holdning. Forslagene var ikke gennem netværksforhandlinger blevet stemt af i forhold til den institutionelle arv og havde derfor ikke en jordisk chance for at blive vedtaget. De blev bortselektet af sporafhængigheden. Udviklingen af en særlig dansk form for aktivering med vægt på opkvalificering og *empowerment* var med andre ord befordrende for, at der overhovedet kom en reform. Den sporafhængige sporskabelse, hvor traditionen og de institutionaliserede kompromiser former den nye policy, er således med til at sikre fornyelse.

DEN NETVÆRKSBASEREDE DISKURSSÆTNINGS KONSEKVENSER FOR DEMOKRATIET

Ambitionen med denne bog er ikke blot at forklare de danske aktiveringsreformers form og indhold ud fra en diskursteoretisk beslutningsprocesanalyse. Konsekvenserne af den netværksbaserede diskurssætning for demokratiet skal også vurderes.

I den traditionelle beslutningsprocesanalyse er der kun sjældent fokus på demokratispørgsmål. Når talen lejlighedsvis falder på demokrati, så handler overvejelserne oftest om, hvem der har haft den afgørende indflydelse på politikudformningen, og hvilke grupper der eventuelt har været holdt uden for indflydelse. Demokrati gøres i denne forbindelse til en fordring om lige indflydelse på de afgørende policy-beslutninger.

I den diskursteoretiske beslutningsprocesanalyse forskydes demokrati-problematikken fra det konkrete beslutningsplan til formuleringen af den paradigmatisk policy-diskurs, der ligger til grund for den konkrete policy-udformning. Vi har set, at diskurssætningen finder sted i et omfattende netværk af private, halvoffentlige og offentlige aktører, og det har derfor været afgørende at forsøge at udvikle nogle kriterier for, hvornår og i hvilken udstrækning den netværksbaserede diskurssætning kan siges at være demokratisk. Hvis vi forlader os på de klassiske liberale demokratinormer, kan policy-netværk hurtigt afskrives som udemokratiske. Deltagerne i diverse forhandlingsnetværk konkurrerer ikke åbent med hinanden om at komme med i netværket; de repræsenterer ikke de enkelte borgere, men bestemte organiserede interesser; og de kan ikke stilles til ansvar for deres gerninger ved næste valg. Spørgsmålet er imidlertid, om det er rimeligt at vurdere netværkspolitikken ud fra en traditionel aggregativ demokratimodel, hvor demokrati ses som en procedure for aggregering af individuelle præferencer til kollektive viljer gennem frie og lige valg af parlamentariske repræsentanter, der gennem flertalsafgørelser vedtager de love, som embedsværket fører ud i livet. Den aggregative demokratimodel bygger nemlig dybest set på en antagelse om, at borgerne ikke behøver at forlade deres private rum for at forhandle med andre borgere med andre synspunkter. Den mangler således fuldstændig en forestilling om et offentligt rum for dialog, forhandling og samarbejde mellem demokratiske medborgere (Young, 2000). En sådan forestilling er selve kernen i etableringen af brede politikformulerende netværk, der som regel oprettes i bestræbelsen på at forlige, inddrage og ansvarliggøre relevante aktører.

Den netværksgenererede diskurssætning kan alternativt vurderes ud fra en integrativ demokratiopfattelse, der i den kommunitaristiske udgave ser det fælles bedste som enten udgangspunktet for eller resultatet af en fornuftsstyret konsensusdannelse. Men også i det lys må forhandlingsnetværk vurderes som udemokratiske. For aktørerne i netværket er netop ikke i udgangspunktet drevet af en kollektiv fornuftsbaseret konsensus, og deres interaktion er ikke orienteret mod skabelsen af en universel forestilling om det gode. Problemet er sådan set ikke, at aktørerne er egoistiske. De har bare forskellige synspunkter og rationalitetsopfattelser, hvilket hindrer etableringen af en fælles opfattelse af det gode.

Problemet med den kommunitaristiske demokratiopfattelse er, at forestillingen om det fælles bedste i sidste ende er uforenelig med det liberale demokrati, der netop insisterer på retten til forskellighed. Der findes dog nogle demokratiteoretikere, der har forsøgt at forene den integrative deliberative demokratiopfattelse med en liberal pluralisme. Med udgangspunkt i Mouffe (2000) og Young (2000) kan man således opstille en række integrative demokratinormer, som ikke er funderet i forestillingen om, at det fælles gode er enten udgangspunktet eller endemålet for en netværksbaseret policy-formulering. Der er i hovedsagen tale om fem centrale demokratinormer, der skal være opfyldt, for at den netværksgenererede diskurssætning kan siges at være demokratisk: 1) Der skal være en saglig inklusion af de relevante aktører, der kan levere kritiske, men konstruktive bidrag til diskussionen; 2) debatten skal være struktureret omkring nogle åbne og flertydige forestillinger, der giver aktørerne mulighed for at byde ind med egne synspunkter og fortolkninger; 3) der skal være lydhørhed over for andre og kritiske synspunkter; 4) der skal være frihed og lighed i såvel debat som beslutninger; og 5) netværksdeltagerne skal ansvarliggøres gennem etablering af en kritisk offentlighed. Disse normer gør det muligt at vurdere netværkspolitikkens demokratiske potentialer. Konkret vil der være netværk, der ikke lever op til en eneste af disse normer, men til gengæld vil der også være netværk, hvor normerne realiseres helt eller delvist.

Ser vi på det aktiveringspolitiske netværk, tegner der sig ud fra en konkret vurdering af de fem integrative demokratinormer et billede af et forholdsvis demokratisk netværk. I forhold til den første demokratinorm om saglig in- og eksklusion af aktører i netværket fremgår det tydeligt af kapitel 5, at der i forhandlingsnetværket findes en meget bred vifte af aktører, der alle på den ene eller anden måde har noget at bidrage med. Der er ikke tale om et snævert korporativt trekantssamarbejde mellem et bestemt res-

sortministerium, fagbevægelsen og arbejdsgiverforeningen, men om et vidt forgrenet netværk af ministerier, forskellige interesseorganisationer, politiske partier, ekspertfora, forskningsinstitutioner, tænketanke, rådgivningscentre, massemedier samt en række internationale samarbejdsorganisationer. I de tilfælde, hvor man fra politisk hold har taget stilling til afgrænsningen af deltagerkredsen, har netværket dog haft karakter af enten et udvidet korporativt samarbejde (Zeuthen-udvalget og Skånejobudvalgene) eller et snævert håndplukket ekspertudvalg (Socialkommissionen og Velfærdskommissionen). Andre gange, for eksempel i forbindelse med høringer, har der været åbnet op for, at en lang række organisationer og grupper har kunnet give deres besyv med. Det er imidlertid vigtigt at holde fast i, at netværket ikke har været begrænset til de formelle fora og høringsrunder, men først og fremmest har haft karakter af en stadig strøm af både formel og uformel kommunikation og kontakt mellem aktørerne på kryds og tværs af skellet mellem offentlig og privat, national og international samt ekspert og lægmand. Det er i disse bi- og multilaterale interaktioner, at bredden i netværket har vist sig.

Spørgsmålet er imidlertid, om der på trods af den store bredde i netværket har været aktører, der systematisk er blevet ekskluderet fra det gode selskab ud fra „usaglige“ kriterier. Hvad der er en saglig og usaglig begrundelse for eksklusion beror naturligvis i sidste ende på en politisk vurdering. Det er dog under alle omstændigheder vigtigt at overveje, om der på den ene side er plads til uenigheder i netværket, og på den anden side, om der er nogen af de ekskluderede parter, som kunne have bidraget konstruktivt til udviklingen af aktiveringsdiskursen. Svaret er et klart ja og et nølende nej. Som vi tidligere har set, er der faktisk plads til divergerende opfattelser af problemer og løsninger i netværket, og de ekskluderede aktører må generelt vurderes at være tilfredse med, eller i hvert fald have affundet sig med, ikke at være en del af det politikformulerende netværk. Den problematiske undtagelse er den Kristelige Fagforening, som i og for sig godt kunne have bidraget konstruktivt til forhandlingerne, men som er udelukket, fordi dens deltagelse ville få netværkssamarbejdet til at bryde sammen på grund af LO's og til dels også DA's store modvilje. Det er imidlertid ikke nogen saglig begrundelse for eksklusionen, så her er der klart et demokratisk problem. Problemet er dog begrænset, i og med at den Kristelige Fagforening stadig er en mindre, om end ikke marginal, organisation, der kun i meget begrænset omfang har deltaget i den aktiveringspolitiske debat og forsøgt at komme med i netværket.

De fleste af de ekskluderede aktører har det dog fint med at stå udenfor, og eksklusionen har bestemt ikke betydet, at de er berøvet en stemme i debatten. Flere af de ekskluderede aktører har haft både ressourcer, held og dygtighed til at markere deres modstand mod den nye aktivlinje i den offentlige debat. De har også for norges vedkommende forsøgt at etablere en alternativ dagsorden. Enhedslisten har således ført an i kampen for flere offentligt ansatte.

En lukket, entydig og meget præcist formuleret *storyline* kan gøre det svært for de inkluderede aktører at byde ind og gøre sig gældende med nye, alternative og kritiske fortolkninger og betydningskonstruktioner. Derfor må der i forhold til forhandlingsnetværk formuleres en anden demokratinorm om en betydningsmæssig åbenhed og flertydighed, der ifølge sagens natur aldrig kan være total. Flertydigheden vil desuden blive reduceret over tid, efterhånden som aktørerne bliver mere enige med hinanden og indgår kompromiser, men diskussionerne og forhandlingerne i netværket bør i hvert fald i udgangspunktet foregå på et åbent og flertydigt grundlag, der tillader og muliggør forhandling af forskellighed inden for en fælles ramme. Som det fremgår af kapitel 6, lever det aktiveringspolitiske netværk fint op til denne norm, i og med at de centrale begreber i den nye *storyline* er vagt og upræcist formuleret og genstand for en lang række alternative fortolkninger. De flertydige begreber om „strukturledighed“ og „aktivering“ gjorde det muligt at knytte en lang række aktører sammen i et diskursivt fællesskab, der muliggjorde forhandlinger om konkrete reformer. Alle aktørerne i netværket kunne for så vidt deltage i og præge debatten om, hvordan strukturledigheden kunne nedbringes ved hjælp af aktivering. Den betydningsmæssige flertydighed understøttede således en demokratisk debat om den overordnede linje i aktiveringspolitikken.

Der var dog i forbindelse med ungdomsydelsesreformen i slutningen af 1980'erne en tendens til en lukning af diskursen, i og med at begrebet „aktivering“ på det tidspunkt på ret entydig vis blev set som et disciplineringsinstrument, der tjente til at skræmme unge uden sociale problemer væk fra kontanthjælpssystemet. Der lå ydermere en stærk moralsk forargelse over kontanthjælpen til de øjensynligt velbjergede unge til grund for ungeaktiveringen. Denne ensidige fortolkning af aktiveringsbegrebet har muligvis medvirket til at vaccinere en række politiske aktører mod senere at gå positivt og konstruktivt ind i debatten om, hvad aktivering er for noget. Den diskursive lukning har således muligvis begrænset den fri, åbne og dermed demokratiske debat mellem de politiske aktører. Det er dog svært at sige noget præcist

om størrelsen af dette brud med demokratinormen om åbenhed og adgang. Men min vurdering er, at effekten har været begrænset, om end ikke ubetydelig. I hvert fald var der senere hen en langt højere grad af flertydighed omkring, hvad aktivering var for noget. Aktører, der havde meldt sig ud af aktiveringsdebatten, fik derved mulighed for at melde sig ind igen.

Det tredje krav til det policy-formulerende netværk er, at der skal være lydhørhed hos deltagerne over for andre og kritiske synspunkter. Det er altså ikke nok, at vage og flertydige begreber og forestillinger muliggør fremkomsten af forskellige synspunkter og fortolkninger. En demokratisk forhandling må forlange lydhørhed over for disse synspunkter og fortolkninger, også når de afviger fra hovedstrømmen eller er kritiske over for denne. Det betyder ikke, at alle synspunkter skal gøres til genstand for en objektiv og minutøs granskning. I et netværk gennemskåret af konflikter og magtkampe er det ikke realistisk at forvente en herredømmefri og fornuftsstyret debat, og et krav om, at alle skal forholde sig fornuftigt, velovervejet og velartikuleret til alle sager, vil ekskludere en lang række aktører fra netværket. Men man må som minimum kræve, at aktørerne i netværket lytter til hinanden og tager stilling til hinandens synspunkter, fortolkninger og diskursiveringer.

Det krav synes generelt at være opfyldt i det aktiveringspolitiske netværk. Aktørerne demonstrerer i interviewene kendskab til hinandens holdninger, og deres udmeldinger er ofte formuleret med skyldig hensyntagen til andres synspunkter. Eksempelvis kan man hos økonomerne i og omkring Det Økonomiske Råd spore en vis åbenhed over for *human capital*-argumentet om uddannelse og opkvalificering, selv om man helt klart foretrækker *work first*-tilgangen med kontrol og øgede arbejdsincitamenter. En sådan lydhørhed er vigtig, ikke blot fordi det tvetydige budskab hjælper DØR til at sælge sine synspunkter til offentligheden, men også fordi det fremmer dialog. Aktører med forskellige holdninger til aktivering kan hente støtte og argumenter i rådsrapporterne. Det samme er tilfældet med anbefalingerne fra OECD. Selv om de klart tager parti for en *work first*-tilgang, er der også spor af en *human capital*-tilgang i deres udmeldinger.

Netværksdeltagernes lydhørhed udstrækkes undertiden også til at omfatte synspunkter fra ekskluderede aktører. Socialkommissionen diskuterer således indgående, om end meget kritisk, kravet om borgerløn, og Finansministeriet tager klart stilling til diverse forslag om deling af det eksisterende arbejde. Så selv om der ikke er nogen systematisk diskussion af modstandernes synspunkter, så kan netværksaktørerne ikke generelt beskyldes for at gå med skyklapper eller have tunnelsyn.

Den fjerde demokratinorm handler om aktørernes frie og lige muligheder for at få indflydelse på netværkets formulering af den paradigmatisk policy-diskurs. Her ligger det vel lidt i selve definitionen af et netværk som en sammenknytning af gensidigt afhængige, men operationelt set autonome aktører, at aktørerne inden for visse rammer frit kan ytre sig og forsøge at påvirke diskursen i netværket. Der kan dog godt være eller opstå nogle ensidige afhængighedsrelationer, der gør, at nogle aktører føler sig presset til at tage vidtgående hensyn til de dominerende aktører, hvorved deres frihed indskrænkes. Vi har således set, hvordan Arbejdsministeriet i en meget vigtig periode følte sig presset til at adoptere Finansministeriets sprog og tankegang for overhovedet at få indflydelse på beskæftigelsespolitikken. Hensynet til enigheden mellem de forskellige dele af fagbevægelsen kan også have medvirket til at undertrykke den kritik af aktivlinjen, som senere brød ud i lys lue i både SID og KAD og senere igen har præget både FTF og AC, som i slutningen af perioden forholder sig mere og mere selvstændigt og kritisk til aktiveringspolitikken. Der er imidlertid ikke tegn på, at de private interesseorganisationer har været i lommen på de offentlige myndigheder, hvilket er afgørende for førstnævntes frie og dermed demokratiske indflydelsesmuligheder. De mere formelle dele af netværket i form af kommissioner, høringer og forhandlinger er ganske vist sponsoreret af de statslige myndigheder, men det er netværket som sådan, der tilføres ressourcer og kompetencer, og ikke de enkelte netværksdeltagere.

Kravet om lige indflydelsesmuligheder kan nærmest pr. definition ikke opfyldes. Netværk er ikke egalitære strukturer, hvor alle aktører har de samme materielle og immaterielle ressourcer, og spillereglerne sikrer alle de samme muligheder for at gøre sig gældende. Tværtimod er netværk hierarkisk ordnede strukturer, hvor nogle aktører i kraft af deres ressourcer og de institutionelle spilleregler er mere centrale end andre. Men det er ikke så meget selve tilstedeværelsen af hierarkiske indflydelsesrelationer, der er problemet. Der er ulige indflydelsesmuligheder alle vegne. Det afgørende er, om uligheden er så fasttømret, entydig og systematisk, at de centrale aktører i form af ministerier, arbejdsmarkedsorganisationer og regering dominerer i alle de vigtige sager, eller om indflydelsesmulighederne skifter fra sag til sag. Den empiriske analyse synes her på den ene side at pege på en ret stabil opdeling i et center og en periferi, mens der på den anden side også er eksempler på, at aktører, der tilhører netværkets periferi, har haft en betragtelig indflydelse i vigtige sager. Der er eksperter fra rådgivningsorganer, forskningsinstitutioner, tænketanke, der har været

med til at forme den politiske dagsorden; der er internationale samarbejdsorganisationer, der har formålet at sprede deres budskab i den danske debat; der er professionelle/fagpolitiske organisationer, der har medvirket til at få trukket lovforslag tilbage; der er invalideorganisationer, der har haft stor indflydelse på, hvordan spørgsmålet om de handicappedes arbejdsmarkedsdeltagelse blev håndteret; og der er oppositionspartier, som har været med til at præge debatten og fået betydelige indrømmelser fra regeringen. Så selv om indflydelsen i netværket er skæv, så er den ikke så systematisk skæv, at de mindre indflydelsesrige aktører ikke kan komme til orde og præge policy-diskursen og politiklægningen. Konklusionen er dog, at fordringen om en fri og lige indflydelse på diskurssætningen og politikformuleringen ikke fuldt ud honoreres af det aktiveringspolitiske netværk.

Den sidste demokratinorm, der skal gøres gældende i forhold til det aktiveringspolitiske forhandlingsnetværk, er normen om ansvarliggørelse af aktørerne gennem etablering af en kritisk offentlighed, hvor de politiske aktører i netværket kan redegøre for de overvejelser og motiver, der ligger til grund for de forskellige elementer i aktivlinjen. Ansvarliggørelsen handler altså ikke om placering af ansvaret for konsekvenserne af den nye policy, men alene om ansvaret for at have lagt plausible og acceptable ræsonnementer til grund for udformningen af den nye paradigmatisk policy-diskurs og det politiske kompromis, den muliggør.

Problemet med vurderingen af opfyldelsen af denne demokratinorm er, at der i analysen ikke gøres noget forsøg på at vurdere den offentlige tilgængelighed af de forskellige diskursive strategier, overvejelser og motiver. Det kan imidlertid hurtigt konstateres, at der gennem tiden har været mange muligheder for en offentlig vurdering og problematisering af de forskellige aktørers bidrag til udformningen af den paradigmatisk policy-diskurs. Der har været en forholdsvis god pressedækning af debatten om aktiveringsreformerne med en hel del kritiske indlæg. Der har været en lang række offentlige møder og konferencer – også med modstanderne. Og frem for alt er der produceret stakkevis af dokumenter, oplæg og rapporter, der redegør for de forskellige aktørers holdninger og opfattelser. Rapporterne fra de politisk nedsatte udvalg og kommissioner skal her fremhæves som en fortrinlig kilde til offentlig granskning af såvel de fælles holdninger som de enkelte aktørers positioner. Her kan man tydeligt se, hvad alle synes at være enige om, samt hvad enkelte aktører er uenige i.

Konklusionen på vurderingen af den netværksbaserede diskurssætnings demokratiske karakter er forholdsvis positiv, i og med at det kun er nor-

men om fri og lige indflydelse, der måske ikke helt indfries. Den noget statiske vurdering af forhandlingsnetværkets funktionsmåde i forhold til diverse demokratinormer kan suppleres af en mere dynamisk vurdering af de demokratiske læreprocesser, som netværkssamarbejdet igangsætter. Dette spørgsmål har ikke været gjort til genstand for en systematisk behandling i empiriindsamlingen, men en af de helt centrale beslutningstagere har en bemærkelsesværdig positiv vurdering af værdien af netværksforhandlingerne i Zeuthen-udvalget. Han hævder således, at:

Zeuthen-udvalget primært havde to effekter på de deltagende parter. Den ene var, at det bidrog til en opkvalificering af de deltagende organisationer. Sådan som det var lagt an, stillede deltagelse forholdsvis store krav og medvirkede derfor til en vidensoprustning i organisationerne. Det andet var, at det skabte nogle forløb, hvor man kom tæt på de modstående interesser og etablerede nogle forbindelser, man kunne bygge videre på sidenhen.

Helt i overensstemmelse med den integrative demokratiopfattelse fremhæves netværksforhandlingernes effekt på de enkelte deltagere. Demokratiet skal, som John Stuart Mill (1946) understreger, ikke kun måles på, om de politiske beslutningsprocesser er demokratiske, men også på, om det bidrager til at skabe demokratiske medborgere. I det lys er det interessant at se, hvordan citatet fremhæver netværksforhandlingernes dynamiske effekt i form af dels den demokratiske *empowerment* af deltagerne gennem øget vidensopbygning, dels den øgede villighed til dialog med andre interessegrupper og måske endda på sigt modifikation af egne interesser i lyset heraf. Begge dele styrker opfattelsen af netværksforhandlingernes demokratiske karakter.

En ting er dog demokratiet i netværket. En anden ting er demokratiet i den efterfølgende proces, hvor policy-diskursen og det politiske kompromis skal omsættes til konkret lovgivning. Lovudarbejdelsen er helt klart en politisk proces, hvor de overordnede linjer skal godkendes, og der skal træffes en lang række konkrete beslutninger om udformningen af aktivlinjen. Derfor er det vigtigt, at processen frem til den endelige vedtagelse af lovforslagene i Folketinget er demokratisk i den forstand, at den er åben og til stadighed kontrolleres af de politiske aktører i almindelighed og de folkevalgte politikere i særdeleshed. Når politikernes rolle i særlig grad fremhæves, skyldes det, at politikerne er de eneste, der står direkte til ansvar for indholdet af reformerne over for vælgerne. Hvis politikerne sættes uden for indflydelse i den sidste fase, så vil det parlamentariske demokrati blive undergravet. Der

er selvfølgelig principielt set parlamentarisk kontrol med de ministerielle aktører i netværket. Ministeriets embedsmænd er underlagt ministeren, som står til ansvar over for Folketinget. Men reelt set er Folketingets og ministerens mulighed for at kontrollere og instruere de ministerielle embedsmænds ageren i netværket meget begrænsede. Ministrene beskæftiger sig ikke med de løbende forhandlinger, og embedsmændenes deltagelse i policy-formuleringen er som regel uden for folketingsmedlemmernes synsfelt. Så hvis de folkevalgte og dermed demokratisk ansvarlige politikere skal på banen, så skal det ske i den sidste lovudarbejdelsesfase. Hvis de forbigås i denne fase, ender vi i en situation, hvor det politiske arbejde i forhandlingsnetværket bliver afsluttet af embedsmænd og administratorer.

Analysen i kapitel 7 viser, at det lige præcis er det, der sker. Den sidste etape, hvor policy-diskursen omsættes til lovgivning, finder sted i en forholdsvis lukket interministeriel arena, hvor politiske spørgsmål fortrænges af en teknisk administrativ rationalitet, der handler om at få love og regler til at fungere så effektivt og smidigt som muligt. Hverken den korporative eller den parlamentariske arena spiller nogen væsentlig rolle i denne fase. De mange organisationer, der var med til at formulere policy-diskursen og det politiske kompromis om hovedlinjen i aktiveringspolitikken, inddrages kun i beskedent omfang i lovudarbejdelsen. Der er kun nogle få organisationer, der inddrages i forbindelse med nogle mere tekniske spørgsmål om, hvorvidt loven skal skrues sammen på den ene eller den anden måde. Aktørerne oplever det som utroligt frustrerende at være lukket ude, men det retfærdiggøres i det formelle politiske system med, at organisationerne er blevet hørt og blevet enige om hovedindholdet i aktiveringspolitikken. Selv om der er masser af politik i fortolkningen af kompromiset og den endelige udformning af love og regler, så er den generelle holdning, at parterne skal holdes på afstand.

Men hvad så med de ansvarlige folkevalgte politikere? De kan bestemt heller ikke prale af at have indflydelse. Hverken folketingsmedlemmerne i almindelighed eller udvalgsmedlemmerne i særdeleshed synes at have nogen væsentlig indflydelse på lovudarbejdelsen. De trykker godt nok i sidste ende på knappen og stemmer for eller imod lovforslagene, og der er også forhandlinger mellem regering og opposition om visse detaljer i lovgivningen, men den parlamentariske arena kan ikke siges at leve op til rollen som *gatekeeper* mellem inputtet fra forhandlingsnetværket og outputtet i form af den endelige lovvedtagelse. Det er svært for politikerne at overskue og vurdere indholdet i det politiske kompromis i netværket, og

der er ikke nogen grundig diskussion om og stillingtagen til de forholdsvis radikale reformforslag. Politikerne bliver langt hen ad vejen et halehæng til netværket, og de overlader lovudarbejdelsen til embedsmændene. Meget betegnende er der ikke nogen politikere, der hævder, at det var dem, der gennemførte og stod bag aktiveringsreformerne. Måske med undtagelse af tidligere socialminister Åse Olesen, der spillede en personlig rolle i forbindelse med indførelsen af ungdomsydelsen, og Karen Jespersen, der både var med til at igangsætte aktiveringen af kontanthjælpsmodtagere og kampagnen for virksomhedernes sociale ansvar og det rummelige arbejdsmarked. Men det er undtagelserne, der bekræfter reglen om, at den parlamentariske arena som helhed ikke spiller nogen væsentlig rolle i reformarbejdet.

Det kan med bekymring konstateres, at de folkevalgte politikere *bypasses* i den aktiveringspolitiske beslutningsproces, i og med at de overlader til forhandlingsnetværket at formulere policy-diskursen og det overordnede kompromis og til den interministerielle arena at udarbejde de endelige love og regler. Spørgsmålet er imidlertid, hvorfor det forholder sig sådan. Her spiller det naturligvis en rolle, at folketingspolitikkerne har meget begrænsede ressourcer til deres rådighed. De har givetvis ikke tilstrækkeligt med kvalificeret sekretær- og ekspertbistand til at kunne indsamle, bearbejde og vurdere det input, de får fra forhandlingsnetværket, og tvinges derfor til at følge deres politiske intuition og reagere på rygmarven. Men det nytter ikke bare at begræde politikernes mangel på videnskæssig og organisatorisk opbakning. Det er i nogen udstrækning også politikerne selv, der er problemet.

Først og fremmest synes partierne ikke at prioritere arbejdsmarkeds- og socialområdet særligt højt. Det er i hvert fald ikke de tunge og erfarne politikere, der normalt tegner partierne, der placeres i Socialudvalget og Arbejdsmarkedsudvalget. Desuden er politikerne alt for passive i forhold til forhandlingsnetværket. De deltager ikke nok i diskussionerne og overvejelserne i netværket og har derfor svært ved at forstå og overskue resultatet af netværksforhandlingerne. Endelig er der hos politikerne nogle bestemte normer og forestillinger, der synes at hindre dem i at spille en mere aktiv rolle i lovgivningsarbejdet. Det drejer sig delvis om den store tiltro til den netværksbaserede forhandlingsproces. Politikerne ser positivt på organisationernes inddragelse i policy-formuleringen og har stor respekt for resultatet af denne. De virker derfor tilbageholdende i forhold til at gå aktivt ind og tage stilling til det kompromis, der produceres i netværket. Holdningen blandt mange politikere synes at være, at „når parterne har kunnet enes – jamen, så er

indholdet vel i orden“. I forhold til embedsmændenes og den interministerielle arenas store indflydelse på lovudarbejdelsen synes den nye administrationspolitiske doktrin om *New Public Management*, som er blevet importeret og spredt af blandt andet Finansministeriet, også at spille en væsentlig rolle. Ifølge denne nye doktrin skal politikerne kun tage stilling til de overordnede politiske retningslinjer, som så skal detaljeres, udfyldes og forvaltes af de embedsmænd, der forestår produktionen af offentlige ydelser, service og regulering. *New Public Management* giver i effektivitetens og professionalismens navn embedsmændene et stort spillerum, som også omfatter udformningen af det konkrete indhold af love og regler. Dermed kommer *New Public Management* til at legitimere politikernes tilskuerrolle i forbindelse med lovudarbejdelsen. Politikerne bliver med andre ord nødt til at kigge nærmere på deres egen praksis og forestillinger, hvis de vil på banen som demokratiske *gatekeepers* mellem forhandlingsnetværk og administrativ lovudarbejdelse.

Den forholdsvis demokratiske netværksproces opvejer ingenlunde politikernes manglende politiske indflydelse på det efterfølgende lovgivningsarbejde, som udgør et selvstændigt problem. Så det samlede billede af demokratiets funktionsmåde i denne sag er noget dystert og urovækkende.

MAGT OG DEMOKRATI I DANMARK - NU OG I FREMTIDEN

Konklusionerne om magt og demokrati kan spidsformuleres i en række teser, der dels siger noget om magtudøvelsen i dagens Danmark, dels sætter dagsordenen for studiet af magt og demokrati.

Tese I: Diskursiv magt er afgørende, idet den sætter rammen for og relativiserer betydningen af andre magtformer

Magtanalysen tager ofte udgangspunkt i aktørernes iagttagelige handlinger og har som regel kun blik for det, der populært kaldes magtens tre ansigter. Man studerer i dette perspektiv, hvordan A i kraft af sine ressourcer og indflydelsesstrategi er i stand til at sætte sine interesser igennem over for B. Man analyserer desuden, hvordan A kontrollerer den politiske dagsorden, sådan at det kun er de sager, som A vil have diskuteret, der bliver behandlet. Endelig ser man på, hvordan A forsøger at påvirke B's subjektive oplevelse af egne interesser, så de stemmer nogenlunde overens med A's. I alle tre tilfælde er der tale om en magtudøvelse, der har rod i en bestemt aktør.

Den diskursteoretiske beslutningsprocesanalyse viser imidlertid, at alle disse konkrete aktorbårne magtformer er indlejret i en diskursiv magtform, der virker ved, at den strukturerer alle aktørernes forestillinger og opfattelser af, hvad der er problemet, og hvordan det løses. Aktørernes strategier, deres beskrivelse og prioritering af de politiske sager, samt deres definition af deres interesser og præferencer formes af den paradigmatiske policy-diskurs, hvis indhold kondenseres i en flertydig *storyline*. Policy-diskursen sætter de strukturelle rammer for aktørernes strategier, dagsordensfastsættelse og interesser, og en magtanalyse, der ikke analyserer denne diskursive rammesætning, kan kun kradse i overfladen og får ikke fat i den bagvedliggende diskursive magtudøvelse, som ikke i udgangspunktet er bundet op på aktører, men på diskurser.

Policy-diskursen formes, som vi har set, gennem politiske kampe, der involverer et stort antal politiske aktører. Men aktørerne må for at vinde opbakning til deres synspunkter og virke troværdige argumentere ud fra en bestemt fortolkning af traditioner og institutionaliserede kompromiser og forestillinger. Dermed introduceres en anden form for diskursiv magt i form af institutionelt aflejrede normer, værdier og forestillinger, som gennem tiden har taget en fast form og tages for givet af aktørerne, der derfor automatisk henviser til dem i formuleringen af den paradigmatiske policy-diskurs. Også denne diskursive magtform, der viser sig i en betydelig sporafhængighed, hvor det nye policy-spor afhænger af det gamle, er afgørende for forståelsen af den politiske magtudøvelse.

De forskningsmæssige konsekvenser af alt dette er, at magtforskningen må ændre fokus, stille nye spørgsmål og finde svar på nye udfordringer. Hvis magtspillet i forbindelse med udarbejdelsen og vedtagelsen af store politiske reformer grundlæggende set har en diskursiv og institutionel karakter, så må samfundsforskerne i fremtiden i højere grad fokusere på produktionen af mening og betydning. Det er den diskursive konstruktion af policy-problemer, løsningsmuligheder og beslutningspræmisser, der i første omgang skal stilles skarpt på, hvis man vil forstå den mere aktørbaserede magtudøvelse. Det kan således være svært at forstå, hvorfor LO og DA pludselig er enige om, at velfærdsydelseerne ikke skal sættes ned, hvis ikke man ved, hvordan denne enighed er formet dels af policy-diskursen, dels af institutionaliserede kompromiser indgået ved tidligere lejligheder.

Den diskursive magtanalyse stiller også andre spørgsmål end den traditionelle magtanalyse. Skal vi blive bedre til at indfange og forstå magtens diskursive og institutionelle karakter, skal vi ikke spørge om, hvem der har

magt, og hvor meget indflydelse de har, men snarere stille spørgsmålet om, hvordan magten udøves og organiseres gennem konstruktion og institutionalisering af bestemte forestillinger og opfattelser. Der er i de senere år kommet mere fokus på dette spørgsmål, men analysen af diskurssætningens magteffekter har dog endnu ikke konstitueret sig som en naturlig del af magtanalysen.

Det ændrede fokus og de nye forskningsspørgsmål rejser også nye politiske udfordringer. Velfærdsstaten har tidligere været set som demokratiets fundament. Den formelle ret til fri og lige deltagelse i det politiske liv skulle suppleres af en reel mulighed for at deltage på lige fod. Social og økonomisk ulighed underminerede demokratiet og skulle derfor reduceres gennem sociale sikringsordninger og økonomisk omfordeling. Det er ubestrideligt, at socioøkonomisk lighed er en forudsætning for, at alle kan gøre sig gældende i den politiske beslutningsproces. De svage og de fattige har sjældent overskud til at interessere sig for politik, og hvis de gør det, løbes de ofte over ende af folk, der har flere ressourcer til at fremføre og kæmpe for deres konkrete synspunkter. Men materielle ressourcer er ikke tilstrækkelige i forhold til at gøre sig gældende i formuleringen af den paradigmatisk policy-diskurs. Her er det immaterielle ressourcer i form af viden, kritisk refleksion og evne til at skabe narrativ helhed og sammenhæng, der er afgørende. For at sikre lighed i forhold til sådanne ressourcer er det ikke velfærdsstatens pekuniære omfordeling, der er afgørende, men snarere dens evne til at sikre alle en grundlæggende og livslang uddannelse. De immaterielle ressourcer, der trækkes på i de diskursive kampe og menings- og betydningsdannelsen, adskiller sig fra de materielle ressourcer ved at blive forøget gennem brug. Derfor er det også nødvendigt, at borgerne får lov til at bruge deres immaterielle ressourcer gennem hele livet og i alle mulige sammenhænge gennem reelle muligheder for deltagelse og dialog i forhold til styringen af deres livsforhold. Livslang uddannelse bør suppleres med livslang dannelse gennem aktiv politisk deltagelse.

Tese II. Både aktørbunden og diskursiv magt udøves i høj grad i og igennem vidtforgreneede forhandlingsnetværk

Den ideale demokratiske forestilling om den parlamentariske styringskæde etablerer en klar og entydig arbejdsdeling mellem de politiske aktører. Vælgerne skal udpege politikerne og udstyre dem med et politisk mandat til at træffe beslutninger på folkets vegne. Politikerne skal træffe beslutning

om, hvordan landet skal styres. Embedsmændene skal forestå denne styring gennem konkrete reguleringstiltag, og borgerne skal som vælgere tage stilling til, om de er tilfredse med den politiske styring og dens resultater. Den aktiveringspolitiske beslutningsanalyse viser imidlertid, at selv om elementerne og de enkelte led i denne styringskæde stadig kan identificeres, så er arbejdsdelingen udvisket, eftersom embedsmænd, politikere og borgerdannede organisationer både deltager i diskursdannelsen, beslutningstagningen og styringen på det social- og arbejdsmarkedspolitiske område. Den klare rollefordeling er væk.

En lang række politiske beslutninger træffes i brede forhandlingsnetværk gennem formelle og uformelle interaktioner mellem mere eller mindre centrale og perifere deltagere. Aktørerne søger i udgangspunktet sammen på grund af en gensidig ressourceafhængighed, men det er udviklingen af fælles forestillinger, der på sigt binder aktørerne sammen og muliggør læring og kompromisskabelse. Det aktiveringspolitiske forhandlingsnetværk er, som vi har set, på ingen måde afkoblet fra den hierarkiske styring. Den hierarkiske politiske styring fra regeringens side kaster til stadighed en skygge ind over netværket. Regeringen er i nogle tilfælde med til at afgrænse aktørkredsen i forhandlingerne, og ministerierne har en dobbeltrolle som de udenforstående rammeskabere for forhandlingsnetværket og centrale deltagere i forhandlingerne.

At politiske reformer produceres i et sådant system af reguleret selvregulering har en række vigtige konsekvenser. Først og fremmest bliver det i stigende grad vigtigt at fokusere på spørgsmålet om in- og eksklusion af politiske aktører i produktionen af policy-output. Hvor fokuset traditionelt har været på, hvem der er over- og underordnet i det politiske hierarki mellem Folketing, regering og embedsmænd, så er det centrale spørgsmål i forhold til forhandlingsnetværk, hvem der er med, og hvem der ikke er med i diskurssætningen og politikformuleringen. Det analytiske fokus forskydes altså fra en oppe/nede-synsvinkel til en inde/ude-problematik.

Forhandlingsnetværkenes betydning for politiske reformprocesser rejser i det hele taget nogle nye interessante forskningsspørgsmål. I forhold til den traditionelle regeringsmodel samlede interessen sig omkring de politiske partiers holdninger, forhandlinger og koalitionsmuligheder. Politik var et spørgsmål om at „tælle til 90“. I netværkspolitikken forholder det sig anderledes. Der er der ikke nogen given arena med faste politiske aktører, der handler ud fra formelle spilleregler. De centrale spørgsmål handler derfor om, hvordan bestemte aktører knyttes sammen i et netværk, hvordan der

etableres hierarkiske relationer af over- og underordning mellem disse, og hvordan de interagerer på grundlag af regler, normer og forestillinger, de selv er med til at danne og justere.

Politisk er der også nye udfordringer, der handler om, hvordan man sikrer demokratiet; hvordan man forhindrer handlingslammende konflikter i netværket; og hvordan man styrer og regulerer netværk udefra ved hjælp af økonomisk rammesætning, politisk målformulering og identitetsskabende *storytelling*. Politikerne og de centrale beslutningstagere har ikke forholdt sig systematisk til disse spørgsmål, som først nu er blevet gjort til genstand for forskningsmæssig interesse. Netværkssamfundet buldrer derudad, men vi har ikke meget begreb om, hvordan vi sikrer en effektiv og demokratisk netværkspolitik. Som antydnet ovenfor ligger der nogle interessante perspektiver i at udvikle en deliberativ demokratiforståelse, der gør op med den kom-munitaristiske forestilling om et overgribende og totaliserende fællesskab. Men der er stadig langt igen, før et nyt netværksrelevant demokratiperspektiv er færdigudviklet og operationaliseret.

Tese III. Sporafhængighed begrænser det politiske råderum i demokratiet, men sikrer samtidig både kontinuitet og forandring

Ligesom vi har vænnet os til at tro, at politik er noget, der foregår på Christiansborg, har vi også vænnet os til at tro, at politik grundlæggende har form af en interessekamp. De politiske kombattanter er udstyret med nogle på forhånd givne interesser, som de ud fra en rationel kalkule forsøger at varetage så godt som muligt. Det fører til kampe og konflikter mellem aktører med forskellige interesser, men også undertiden til indgåelse af studehandler og kompromiser. Selv om denne politikopfattelse ikke bare stortrives hos politiske iagttagere, men også hos de politiske aktører selv, så er den ikke desto mindre misvisende. For såvel interesser som kalkulationer er betinget af institutionaliserede forestillinger, normer og regler. Selv når vi mener at handle rationelt i forhold til vores interesser, er der oftest tale om en efferrationalisering af institutionelt formede handlinger, der ud fra bestemte nedarvede forestillinger forekommer os at være rationelle. Det frie rationelle *homo oeconomicus* er en myte.

Politisk beslutningstagning er betinget af sedimenterede forestillinger, normer og værdier, der definerer, hvad der er passende at gøre, hvad der træffes beslutning om, og på hvilke præmisser. Det betyder, at vi ikke er frie

til at gøre, hvad vi vil, og rationelt vælge fremtidens samfund. Vores politiske valg er sporafhængige og således formet af traditioner og institutionaliserede kompromiser. Sporafhængigheden udgør helt klart en konserverende kraft, der hæmmer og begrænser de politiske forandrings radikaltet. Kun i ekstraordinære situationer, hvor der er opbrud i samfundets institutioner, og traditionen eroderes, åbnes vinduet for større politiske omkalfatringer. Konklusionen er dog ikke helt entydig, fordi der samtidig er en modgående tendens, i og med at traditionen og de institutionelle betingelser også kan være med til at binde aktørerne sammen og muliggøre indgåelsen af et kompromis, som gør det muligt at få opbakning til nye reformer. Sporafhængigheden kan således på den ene side ses som en garant for, at politisk forandring overhovedet kan finde sted, og på den anden side ses som garanten for, at forandringen præges af kontinuitet.

Analysen af den politiske sporskabelses sporafhængighed giver et nyt fokus på spørgsmålet om den politiske fortolkning af traditionen og de institutionelle aflejringer af fortidens politiske kampe. Traditionen er ikke mere fast og objektiv, end at den kan bøjes i forskellige retninger, revideres og nyfortolkes. Men vi savner analytiske redskaber til at analysere, hvordan traditionen konstrueres som et grundlag, vi kan henvise til, når vi søger at begrunde og gyldiggøre vores synspunkter i den politiske debat. Der er også brug for yderligere forskning i, hvordan institutionelle rammer skaber bestemte mentale modeller, der former vores politiske handlinger. Udforskningen af samspillet mellem institutionelle regler, normer og forestillinger udgør i dag en kæmpe udfordring til samfundsvidenskaben.

Med interessen for sporskabelsens sporafhængighed følger også en forskydning i de grundlæggende forskningsspørgsmål. Forestillingen om politiske beslutninger som noget, der formes gennem ubundne rationelle valg, har traditionelt stimuleret interessen for vurderingen af, om beslutningerne nu også er optimale, eller der på grund af forstyrrelser eller forvridninger er truffet nogle gale beslutninger. Men hvis politisk handling altid er betinget og formet af de institutionelle omgivelser, så skal vi slet ikke forvente optimalitet. Langt mere interessant er det at vurdere de politiske beslutningers troværdighed i forhold til på den ene side at løse et nærmere defineret policy-problem og på den anden side at gøre det på en passende måde. Analysen af de politiske beslutningers optimalitet må således vige for en analyse af deres kredibilitet.

Troværdighed skabes gennem påvisning af, at nye løsninger er i overensstemmelse med det, man ønsker at bevare fra tidligere tider. Kampen står

derfor om, hvad det er, vi vil bevare, respektere og i det hele taget lægge til grund for vores politiske beslutninger. Indramningen af de politiske beslutninger gennem den løbende diskurssætning er alfa og omega for samfundsudviklingen. Den politiske udfordring for aktørerne er derfor at deltage i skabelsen af en hegemonisk universalisme, dvs. en almengyldig forestilling om det gode, rigtige og sande, som ikke er givet i kraft af Samfundets, Realitetens eller Menneskets natur, men skabt gennem politiske kampe og fortællinger. I dag er det ikke nok at have en bugnende strejkekasse, hvis man taber kampen om italesættelsen af den omverden, som man befinder sig inden for.

Tese IV. Politikernes rolle i netværksdemokratiet skal styrkes for at sikre politisk ansvarlighed

Ovenstående analyse viser, at den demokratiske fare ikke ligger i selve forhandlingsnetværket, der, hvis det er bundet sammen og fungerer på den rigtige måde, både kan sikre gennemførelsen af store reformer og samtidig gøre det på en på mange punkter rimelig demokratisk facon. Faren er snarere, at det kompromis, som netværksforhandlingerne fører frem til, ikke gøres til genstand for en grundig politisk diskussion blandt de folkevalgte politikere, som er de eneste, der i sidste ende kan holdes ansvarlige for reformerne. På trods af at politikerne ofte selv mener, at det er dem, der styrer samfundsudviklingen (Sørensen, 2002), så viser denne undersøgelse, at politikerne og for den sags skyld også parterne har svært ved at kontrollere og gøre sig gældende i selve lovudarbejdelsen, der foregår i en lukket interministeriel arena. Den paradigmatiske policy-diskurs og det politiske kompromis formuleres i det vidtforgrenede policy-netværk, og embedsmændene overlades derefter et stort spillerum til at udforme den endelige lovgivning. Politikerne står på sidelinjen, indtil de pludselig får travlt med at trykke på knappen og stemme ja eller nej til lovforslagene, som de bagefter holdes ansvarlige for. Det er ikke nødvendigvis altid sådan, det foregår, men at det åbenbart er sådan, tingene forholder sig i forbindelse med en så stor reform som indførelse af aktivlinjen, har både forskningsmæssige og politiske konsekvenser.

Politikernes manglende evne til at gøre sig gældende i forhold til det kompromis, der formuleres i forhandlingsnetværket, sætter fokus på forholdet og koblingen mellem *government* og *governance*. *Government* er den gængse betegnelse for den hierarkisk set overordnede regeringsinstans, der i

kraft af sin suverænitet træffer beslutninger om fordelingen af værdier med gyldighed for samfundet. Den nye term *governance* bruges som betegnelse for det stadig tydeligere brud med det regerende centrums monopol på den politiske beslutningsproces, der blandt andet viser sig i kraft af etableringen af forhandlings- og styringsnetværk på såvel det lokale, nationale og transnationale niveau. Den politologiske diskussion om *government* og *governance* handler imidlertid ofte om, hvorvidt der bliver mere *governance* og mindre *government*, men indeværende studie peger i høj grad på behovet for en kobling af disse styreformer ud fra et hensyn til den demokratiske legitimitet og ansvarlighed. Vi må fokusere mere på spørgsmålet om, hvordan politikerne kan gøre sig gældende i forhold til forhandlingsnetværk og de politiske kompromiser, der indgås i disse. Det kan godt være, der bliver mere *governance*, men det er vigtigt, at den nye form for netværkspolitik kobles til traditionelle former for *government*.

I lyset heraf må forskningen rejse nogle andre og nye spørgsmål. Det afgørende spørgsmål er i dette perspektiv ikke først og fremmest, om der er politisk flertal for det ene eller andet lovforslag, men snarere, hvordan den parlamentariske arena kommer i spil i forhold til netværket og dets politiske output. Ovenfor er der peget på nogle forskellige årsager til politikernes tilskuerrolle, og den fremtidige forskning må undersøge, om det er de rigtige forklaringer, og hvad der i øvrigt kan tænkes at spille en rolle. Først efter en sådan kortlægning af problemet kan vi tage fat på at løse det.

Netværkspolitikken er kommet for at blive. Det er naivt at tro, at vores komplekse og differentierede samfund kan styres af et enkelt centrum. Derfor mødes politikerne i dag af en kæmpe udfordring, som består i at finde ud af, hvad deres rolle i netværkssamfundet er og bør være. Der ligger en central politisk opgave i at få styrket politikernes rolle som *gatekeepers* i den nye styringskæde, der går fra netværk til embedsværk. Netværksdemokratiet bør og skal suppleres af en grundig parlamentarisk debat og en kritisk stilningtagen til netværkets politiske kompromiser. Bolden er givet op.

LITTERATUR

- Albæk, Erik, Peter Munk Christiansen & Lise Togeby (2002). *Ekspert i medierne: dagspressens brug af forskere 1961-2001*. København: Magtudredningen.
- Andersen, John & Jacob Torfing (2004). *Netværksstyring af den kommunale aktiveringsindsats*. Aalborg: CARMA (under udgivelse).
- Andersen, Jørgen Goul (1997). „The Scandinavian Welfare Model in Crisis? Achievements and Problems of the Danish Welfare State in an Age of Unemployment and Low Growth“. *Scandinavian Political Studies*, 20, 1:1-31.
- Andersen, Marianne Krogh (1993). „Det sociale supermarked“, *Morgenavisen Jyllands-Posten*, 6. juni.
- Arbejdsministeriet (1987). *Arbejdsmarkedspolitikken sommeren 1987: Så langt er vi kommet*. København: Arbejdsministeriet.
- Arbejdsministeriet & Finansministeriet (1996). *Arbejdsmarkedspolitikken under forandring*. København: Arbejdsministeriet.
- Arbejdsministeriet m.fl. (1986). *Debatoplæg om vækst og omstilling – krav til strukturpolitikken*. København: Arbejdsministeriet.
- Arbejdsministeriet m.fl. (1998a). *Status for arbejdsmarkedsreformerne*. København: 2005-udvalget om videreførelse af arbejdsmarkedsreformen.
- Arbejdsministeriet m.fl. (1998b). *Videreførelse af den aktive arbejdsmarkedspolitik*. København: 2005-udvalget om videreførelse af arbejdsmarkedsreformen.
- Auken, Gunvor (1996). „Bop, bop, bistanstof“. *Information*. 6. november.
- Bengtson, Steen (1993). *De kan da lige så godt gøre lidt nytte. Evaluering af „servicefunktionen“ – en midlertidig foranstaltning til aktivering af kontanthjælpsmodtagere*. København: Socialforskningsinstituttet 93:9.
- Bentley, Arthur F. (1949). *The Process of Government: a Study of Social Pressures*. Illinois: Principia Press of Illinois.
- Bogason, Peter (1991). „Control for whom? Recent advances in research on governmental guidance and control“. *European Journal of Political Research*, 20:189-208.
- Box, Richard C. (1998). *Citizen Governance: leading American communities into the 21st century*. New York: Sage Publications.
- Brogaard, Susanne & Hanne Weise (1997). *Evaluering af lov om kommunal aktivering – Kommuneundersøgelsen*. København: Socialforskningsinstituttet 97:7.
- Brugernes Socialkommission (1993). *Det nuancerede arbejdsmarked*. København: Socialpolitisk Forening og Forlag.
- Børsen (1993). „Industrilokomotivet i bakgear“. 16. april (leder).

- Campbell, John L. (1997). „Mechanisms of Evolutionary Change in Economic Governance: Interaction, Interpretation and Bricolage“, i Lars Magnusson & Jan Ottosson (eds.). *Evolutionary Economics and Path-Dependency*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Campbell, John L. (1998). „Institutional Analysis and the Role of Ideas in Political Economy“. *Theory and Society*, 27, 3:377-409.
- Caraker, Emmett m.fl. (2000). *SiD'erne og den aktive arbejdsmarkedspolitik, februar-marts 2000*. Aalborg: Institut for Økonomi, politik og forvaltning, Aalborg Universitet.
- Cawson, Alan (ed.) (1985). *Organized Interests and the State*. London: Sage.
- Christensen, Erik (2001). „Borgerløn eller aktivering? Rettigheder og pligter i historisk perspektiv“. *Tidsskrift for arbejdsliv*, 1.
- Christensen, Jørgen Grønnegård (1994). „Den urørlige velfærdsstat“. *Weekendavisen*, 7.-13. januar.
- Cohen, Michael D., James G. March & Johan P. Olsen (1972). „A Garbage Can Model of Organizational Choice“. *Administrative Science Quarterly*, 17:1-25.
- Commission of the European Communities (1995). *Report from the Commission: Social Protection in Europe 1995*. Brussels: Commission of the European Communities COM (95) 457.
- DA (1998). *Arbejdsmarkedsrapport 1998*. København: Dansk Arbejdsgiverforening.
- Dahl, Robert A. (1961). *Who Governs? Democracy and Power in an American City*. New Haven: Yale University Press.
- Dean, Mitchell (1999). *Governmentality. Power and Rule in Modern Society*. London: Sage.
- Den Kristelige Fagbevægelse (1994). *Den Kristelige Fagbevægelses forslag til en ydelses- og aktiveringsreform*. Randers: Den Kristelige Fagbevægelse.
- Det Konservative Folkeparti (1990). *Fra passiv til aktiv – en del af konservativ social- og arbejdsmarkedspolitik*. København: Det Konservative Folkeparti.
- Det Radikale Venstre (2001). *Fra klient til medborger – Det Radikale Venstres socialpolitiske program*. København: Det Radikale Venstre.
- DI (1996). *Debat – Industrien og velfærdssamfundet*. København: Dansk Industri.
- DS (1996). „Brød og ånd“. *Socialrådgiveren*, 19.
- DSI (1982). *Principprogram for de Samvirkende Invalideorganisationer: Handicap og fællesskab*. De Samvirkende Invalideorganisationer: www.handicap.dk/dok/politik/princip.
- Due, Jesper, Jørgen Steen Madsen & Carsten Strøby Jensen (1993). *Den danske Model*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Dyrberg, Torben Bech, Allan Dreyer Hansen & Jacob Torfing (2000). *Diskursteorien på arbejde*. Frederiksberg: Roskilde Universitetsforlag.
- DØR (1988). *Dansk Økonomi*. København: Det Økonomiske Råd.
- DØR (1990). *Dansk Økonomi*. København: Det Økonomiske Råd.
- DØR (1991). *Dansk Økonomi*. København: Det Økonomiske Råd.
- DØR (1992). *Dansk Økonomi*. København: Det Økonomiske Råd.
- DØR (1994). *Dansk Økonomi*. København: Det Økonomiske Råd.
- DØR (2000). *Dansk Økonomi*. København: Det Økonomiske Råd.
- Edelman, Murray (1988). *Constructing the Political Spectacle*. Chicago: University of Chicago Press.
- Elmore, Richard F. (1985). „Forward and backward mapping: reversible logic in the analysis in public policy“, i Kenneth Hanf & Theo A.J. Toonen (ed.). *Policy Implementation in Federal and Unitary Systems*. Boston: Nato ASI Series.

- Enhedslisten (1996). *Hvor blev visionerne af?* Pressemeddelelse, 26. august. København: Enhedslisten.
- Enhedslisten (1997). *Enhedslistens faglige politik: Det handler om solidaritet*. København: Enhedslistens faglige udvalg.
- Enhedslisten (1998a). *10 skridt i den rigtige retning – Valggrundlag for Enhedslisten*, 21. februar. København: Enhedslisten.
- Enhedslisten (1998b). *Et bæredygtigt arbejdsmarked – oplæg til en alternativ arbejdsmarkedsreform*. København: Enhedslistens faglige udvalg.
- Enhedslisten (1999). *Rød-grøn i et nyt årtusinde*. København: Enhedslisten.
- Erhvervsministeriet (1996). *The OECD Jobs Strategy: Technological and Organisational Change*. Paris: OECD.
- Esping-Andersen, Gøsta (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Etzioni-Halevy, Eva (1993). *The Elite Connection: Problems and Potential of Western Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- European Trade Union Institute (ETUI) (1979). *Keynes Plus – A Participatory Economy*. Bruxelles: European Trade Union Institute.
- Finansministeriet (1994). *Finansredegørelse 1994*. København: Finansministeriet.
- Finansministeriet (1996). *Finansredegørelse 1996*. København: Finansministeriet.
- Fischer, Jens Jørgen (1993). „Aktiv bistand gør mennesker glade“. *Morgenavisen Jyllands-Posten*, 3. september.
- Fischer, Frank & John Forrester (eds.) (1993). *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. Durham: Duke University Press.
- Folketingstidende (1988-89). *Skriftlig redegørelse: Redegørelse af 16. december 1988 om arbejdsmarkedets strukturproblemer* (R 12). Fremsat af arbejdsminister Henning Dyremose (C). FF, sp. 4410-4422.
- Folketingstidende (1992-93a). *Forslag til lov om en aktiv arbejdsmarkedspolitik* (L 272). Fremsat af arbejdsminister Jytte Andersen (A). 21. april 1993, FT, A sp. 8335.
- Folketingstidende (1992-93b). *1. behandling af forslag til lov om en aktiv arbejdsmarkedspolitik* (L 272). 28. april 1993, FT, F sp. 8771-8773.
- Folketingstidende (1992-93c). *Arbejdsmarkedsudvalgets betænkning over forslag til lov om en aktiv arbejdsmarkedspolitik* (L 272). 17. juni 1993, FT, B sp. 1975-2020.
- Folketingstidende (1992-93d). *Forslag til lov om kommunal aktivering* (L 315). Fremsat af socialminister Karen Jespersen (A). 19. maj 1993, FT, A sp. 9173-9175.
- Folketingstidende (1996-97). *Bemærkninger til forslag til lov om aktiv socialpolitik* (L 230). Fremsat af socialminister Karen Jespersen (A). 16. april 1997, FT, A sp. 5027-5028.
- Foucault, Michel (1985/1969). *The Archaeology of Knowledge*. London: Tavistock.
- Foucault, Michel (1986a/1971). „What is enlightenment?“, pp. 32-75 i Paul Rabinow (ed.). *The Foucault Reader: an introduction to Foucault's thought, with major new unpublished material*. Harmondsworth: Penguin.
- Foucault, Michel (1986b/1971). „Nietzsche, genealogy, history“, pp. 76-100 i Paul Rabinow (ed.). *The Foucault Reader: an introduction to Foucault's thought, with major new unpublished material*. Harmondsworth: Penguin.
- Foucault, Michel (1986c/1976). *Power/Knowledge*. Brighton: Harvester.

- Foucault, Michel (1986d/1982). „The Subject and Power“, pp. 208–226 i Hubert L. Dreyfus & Paul Rabinow (eds.). *Michel Foucault: Beyond Structuralism and Hermeneutics*. Brighton: Harvester.
- Foucault, Michel (1990/1976). *The History of Sexuality*. Harmondsworth: Penguin.
- Foucault, Michel (1991). „Governmentality“, pp. 87–104 i Graham Burchell, Colin Gordon & Peter Miller (eds.). *The Foucault Effect*. Hertfordshire: Harvester Wheatsheaf.
- Det Fri Aktuelt (1993). „Social-reform kasseret på forhånd“. 6. april.
- FTF (1991). *Flere arbejdspladser gennem en aktiv beskæftigelsespolitik*. København: FTF, Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesråd.
- FTF (2000). *Handlingsprogrammer vedtaget på FTF's kongres 15.-16. november 2000*. København: FTF, Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesråd.
- Førtidspensionsudvalget (1992). *Aktivering, Beskæftigelse, Førtidspension, Myndighedsstruktur – Rapport fra Førtidspensionsudvalget*. København: Socialministeriet.
- Førtidspensionsudvalg II (1996a). 1. *Rapport: Vedr. Sagsbehandling, visitation og opfølgningsplaner*. København: Socialministeriet.
- Førtidspensionsudvalg II (1996b). 2. *Rapport: Førtidspension – Tilkendelsesregler og forenkling*. København: Socialministeriet.
- Gramsci, Antonio (1971/1948–51). *Selections from Prison Notebooks*. London: Lawrence & Wishart.
- Green-Pedersen, Christoffer (2002). *The Politics of Justification*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Habermas, Jürgen (1984–1987). *The Theory of Communicative Action: vols I-II*. Cambridge: Polity Press.
- Hajer, Maarten A. (1993). „Discourse Coalitions and the Institutionalization of Practice: the Case of Acid Rain in Britain“, i Frank Fischer & John Forester (eds.). *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. Durham: Duke University Press.
- Hajer, Maarten A. (1995). *The Politics of Environmental Discourse: Ecological modernization and the policy process*. Oxford: Clarendon Press.
- Hall, Peter A. (1989). „Introduction“, i Peter A. Hall (ed.) *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism across Nations*. Princeton: Princeton University Press.
- Hall, Peter A. (1993). „Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain“. *Comparative Politics*, 25, 3:275–296.
- Hall, Peter A. & Rosemary C. Taylor (1996). „Political Science and the Three New Institutionalisms“. *Political Studies*, 44, 5:936–957.
- Hansen, Per Vejrup (1983). „Arbejdsmarked og arbejdskraftefterspørgsel“, i Per Kongshøj Madsen (red.). *Arbejdsløshed – årsager, virkninger, bekæmpelse. Artikler fra Krise- og arbejdsløshedsforskningsprogrammet 1981–82*. København: Arbejdsministeriet og Undervisningsministeriet.
- Hjern, Benny & Chris Hull (1984). „Going Interorganisational: Weber Meets Durkheim“. *Scandinavian Political Studies*, 7, 3:197–212.
- Hjern, Benny & David O. Porter (1981). „Implementation Structures: A New Unit of Analysis“. *Organization Studies*, 2, 3:211–228.
- Hohnen, Pernille (2000). *Fleksjob – En vej til et rummeligere arbejdsmarked?* København: Socialforskningsinstituttet, 00:18.

- Hohnen, Pernille (2002). *Aftalebaserede skånejob: en kvalitativ analyse*. København: Socialforskningsinstituttet 02:30.
- Holt, Helle (1998). *En kortlægning af danske virksomheders sociale ansvar*. København: Socialforskningsinstituttet 98:1.
- Howarth, David & Jacob Torfing (eds.) (2004). *Discourse Theory and European Politics*. Hampshire: Palgrave Macmillan (under udgivelse).
- Hvid, Mikkel (1998). „Ny stil i lovarbejdet“. *DJØF-bladet*, 22, 1:18–20.
- Høgelund, Jan & Anette Kruhøffer (2000). *Virksomheders sociale engagement – Årbog 2000*. København: Socialforskningsinstituttet 00:13.
- Jespersen, Karen (1996). „Socialpolitiske målsætninger anno 1996“. *Social Politik*, 6:6–9.
- Jespersen, Karen (1999). *Opgør med den nye fattigdom*. København: L & R Fakta.
- Jessop, Bob (1990). *State Theory: Putting the Capitalist State in Its Place*. Cambridge: Polity Press.
- Jessop, Bob (2000). *Globalisering og interaktiv styring*. Frederiksberg: Roskilde Universitetsforlag.
- Jørgensen, Henning (1992). „Ledighed, lediggang og løsningsforslag ifølge Zeuthen-rapporten“, i Henning Jørgensen & Morten Lassen (red.). *Efter Zeuthen-rapporten, CARMA-Årbog 1992*. Aalborg: CARMA.
- Jørgensen, Henning (2002). *Consensus, Cooperation and Conflict – The Policy Making Process in Denmark*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Jørgensen, Henning & Morten Lassen (red.) (1992). *Efter Zeuthen-rapporten, CARMA-Årbog 1992*. Aalborg: CARMA.
- Jørgensen, Henning, Flemming Larsen & Morten Lassen (1994). *Forsøg med ny aktiv arbejdsmarkedspolitik – Evaluering af forsøg i Ribe-regionen med behovsorienteret aktiveringsindsats*. Aalborg: CARMA.
- Jørgensen, Henning, Flemming Larsen & Morten Lassen (1999). „Job og politik“. *Politiken*, 3. november (kroniken).
- Jørgensen, Henning m.fl. (2002). *Evaluering af Århus-forsøget – Erfaringer fra forsøget med fleksibel aktiveringsindsats i arbejdsmarkedsregion Århus 2000-2001*. Aalborg: CARMA.
- Jørgensen, Thomas Mølsted & Claus Damtoft Pedersen (2000). *Arbejdsmarkedspolitik*. København: Handelshøjskolens Forlag.
- Kickert, Walther J.M., Erik-Hans Klijn & Joop F.M. Koppenjan (1997). *Managing Complex Networks: strategies for the public sector*. London: Sage.
- King, Cheryl Simrell & Camilla Stivers (1998). *Government is Us. Public Administration in an Anti-Government Era*. London: Sage.
- KL (1990). *Noget for noget – om garantiordninger i kommunerne*. København: Forlaget Kommuneinformation.
- KL (1993a). *Opgaver for alle – debatoplæg om udvikling af kommunernes indsats for de ikke-forsikrede ledige*. København: Kommunernes Landsforening.
- KL (1993b). *Kvalifikationer til alle – debatoplæg om kvalificering og uddannelse af ansatte og ledige*. København: Kommunernes Landsforening.
- KL (1993c). *Høringssvar til lov om kommunal aktivering*. København: Kommunernes Landsforening.
- Kjærgaard, Peter (1994). „Simonsen: Der er tjek på opsvinget“. *Børsens Nyhedsmagasin*, 11. februar.

- Kommissionen for de europæiske fællesskaber (1993). *Hvidbog: Vækst, konkurrenceevne, beskæftigelse – Udfordringer og veje ind i det 21. århundrede*. Bruxelles: Kommissionen for de europæiske fællesskaber KOM (93) 700.
- Kommissionen for de europæiske fællesskaber (1994). *Hvidbog: Europæisk social- og arbejdsmarkedspolitik – En vej frem for Unionen*. Bruxelles: Kommissionen for de europæiske fællesskaber KOM (94) 333.
- Kristensen, Ole Steen, Birgitte Ahlgren & Carl Verner Skou (1993). *Der er brug for alle – en undersøgelse af Socialministeriets kommuneprojekt*. Hinnerup: Forlaget Praxis.
- Kvale, Steinar (1997). *Interview: en introduktion til det kvalitative forskningsinterview*. København: Hans Reitzel.
- LA (2001). *Aktiverede på auktion*. København: Landsorganisationen af Arbejdsløse.
- Laclau, Ernesto (1990). *New Reflections on the Revolution of Our Time*. London: Verso.
- Laclau, Ernesto (1996). „The Death and Resurrection of the Theory of Ideology“. *Journal of Political Ideologies*, 1, 3:201-220.
- Laclau, Ernesto & Chantal Mouffe (1985). *Hegemony and Socialist Strategy*. London: Verso.
- Langager, Klaus (1997). *Indsatsen over for de forsikrede ledige – Evaluering af arbejdsmarkedsreformen I*. København: Socialforskningsinstituttet 97:20.
- Larsen, Flemming m.fl. (1996a). *Aktivering og aktørvurderinger*. Aalborg: CARMA.
- Larsen, Flemming m.fl. (1996b). *Implementering af Regional Arbejdsmarkedspolitik*. Aalborg: CARMA.
- Larsen, Flemming, Nicolai Abildgaard, Thomas Bredgaard & Lene Dalsgaard (2001). *Kommunal aktivering. Mellem disciplinering og integration*. Aalborg: CARMA.
- Larsen, Jørn Neergaard (2001). „Et bud på arbejdsmarkedets organisationers fremtid“. *Akademikeren*, 15. juni.
- Larsen, Mona & Klaus Langager (1998). *Arbejdsmarkedsreformen og arbejdsmarkedet – Evaluering af arbejdsmarkedsreformen II*. København: Socialforskningsinstituttet 98:13.
- Lasswell, Harold D. (1951). „The Policy Orientation“, i Daniel Lerner & Harold D. Lasswell (eds.). *The Policy Sciences*. Stanford: Stanford University Press.
- Lefort, Claude (1988). *Democracy and Political Theory*. Cambridge: Polity Press.
- Lindblom, Charles E. (1959). „The ‘Science’ of Muddling Through“. *Public Administration Review*, 19:79-88.
- Lipsky, Michael (1980). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. London: Russell Sage Publications.
- LO (1990a). *12 påstande om arbejdsmarkedets strukturproblemer*. København: Landsorganisationen i Danmark.
- LO (1990b). *Retten til fremtiden. Bevægelser i 1990'ernes Danmark*. Rapport fra LO's udvalg vedrørende arbejdsmarkedets strukturproblemer. København: Landsorganisationen i Danmark.
- LO (1991). *Sammenhold og fornyelse – Handlingsplan 1992-1995*. København: Landsorganisationen i Danmark.
- LO (1994). *Fuld beskæftigelse i Danmark*. København: Landsorganisationen i Danmark.
- LO (1995). *Handlingsplan for 1995-1999*. København: Landsorganisationen i Danmark.
- LO (1996). *Fremtidens Arbejdsmarked – problemer og visioner*. København: Landsorganisationen i Danmark.
- LO (1997). *Ta' teten i arbejdsmarkedspolitikken*. København: Landsorganisationen i Danmark.

- LO (1998). *Ta' teten i socialpolitikken – En håndbog*. København: Landsorganisationen i Danmark.
- LO & DA (2000). *Fælles mål for LO og DA i forbindelse med videreudvikling af den sociale indsats for et mere rummeligt arbejdsmarked*. København: Landsorganisationen i Danmark og Dansk Arbejdsgiverforening.
- Lukes, Steven (1974). *Power. A Radical View*. Basingstoke: Macmillan.
- Lykketoft, Mogens (1993a). „Beskæftigelsessituationen“. *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, 131, 1:148-152.
- Lykketoft, Mogens (1993b). „Arbejdsmarkedsreformen misforstået“. *Berlingske Tidende*, 3. maj.
- Madsen, Per Kongshøj (2003). „Fyrtårn eller slæbejolle? Dansk arbejdsmarkeds- og beskæftigelsespolitik og den europæiske beskæftigelsesstrategi“, i Per Kongshøj Madsen & Lisbeth Pedersen (red.). *Drivkræfter bag arbejdsmarkedspolitikken*. København: Socialforskningsinstituttet 03:13.
- Madsen, Per Kongshøj (red.) (1983). *Arbejdsløshed – årsager, virkninger, bekæmpelse. Artikler fra Krise- og arbejdsløshedsforskningsprogrammet 1981-82*. København: Arbejdsministeriet og Undervisningsministeriet.
- Majone, Giandomenico (1989). *Evidence, Argument, and Persuasion in the Policy Process*. New Haven: Yale University Press.
- Mandag Morgen (1994). *Virksomhedernes sociale udfordring – Oplæg til en offensiv socialstrategi for erhvervslivet*. København: Ugebrevet Mandag Morgen.
- Mandag Morgen (1995a). *Det sociale partnerskab – Hvordan virksomhederne kan øge produktiviteten ved at påtage sig et socialt ansvar*. København: Mandag Morgens Strategisk Forum.
- Mandag Morgen (1995b). *Den alternative velfærdskommission: Fra forsørgerkultur til udviklingskultur – Debatoplæg om fremtidens velfærdssamfund*. København: Ugebrevet Mandag Morgen.
- Mandag Morgen (1999). *Kompetencerådets rapport 1998*. København: Mandag Morgen Strategisk Forum.
- March, James G. & Johan P. Olsen (1989). *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York: The Free Press.
- March, James G. & Johan P. Olsen (1993). *Democratic Governance*. New York: The Free Press.
- Marcussen, Martin (2002). *OECD og idespillet: Game over?* København: Hans Reitzels Forlag.
- Mayntz, Renate (1993). „Governing failures and the problem of governability: Some comments on a theoretical paradigm“, i Jan Kooiman (ed.). *Modern Governance: New Government-Society Interactions*. London: Sage.
- Mill, John Stuart (1946). *On Liberty and Considerations on Representative Government*. Oxford: Basil Blackwell.
- Mills, C. Wright (1956). *The Power Elite*. Oxford: Oxford University Press.
- Mishra, Ramesh (1990). *The Welfare State in Capitalist Society*. Brighton: Wheatsheaf.
- Mogensen, Gunnar Viby (red.) (1995). *Hvad driver værket? Om sammenhængen mellem socialpolitik, skattelovgivning og arbejdsudbud i dagens Danmark*. Rockwool Fondens Forskningsenhed. København: Spektrum.

- Mogensen, Gunnar Viby (red.) (1998). *Beskæftiget – ledig – på efterløn. Hvor bevæger det danske arbejdsmarked sig hen – og hvordan opleves det af dets aktører?* Rockwool Fondens Forskningsenhed. København: Spektrum.
- Mouffe, Chantal (2000). *The Democratic Paradox*. London: Verso.
- Mærkedahl, Inge, Anders Rosdahl & Ivan Thaulow (1992). *Genvej til beskæftigelse?: En sammenfatning af evalueringer af aktiveringsindsatsen for langtidsledige*. København: Socialforskningsinstituttet 92:14.
- Møller, Ivar Horneman (1996). „Fra bistandslov og aktivering til fattiglov og stigmatisering“. *Social Politik*, 6:10–13.
- Nielsen, Klaus (1991). „Learning to Manage the Supply-Side: Flexibility and Stability in Denmark“, i Bob Jessop, Hans Kastendiek, Klaus Nielsen & Ove K. Pedersen (eds.). *The Politics of Flexibility*. Aldershot: Edward Elgar.
- Nielsen, Klaus & Ove K. Pedersen (1989). *Forhandlingsøkonomi i Norden*. København: DJØFs Forlag.
- Nielsen, Klaus, Bob Jessop & Jerzy Hausner (1995). *Strategic Choice and Path-dependency in Post-socialism*. Cheltenham: Edward Elgar.
- North, Douglas C. (1993). „Institutional Change: A Framework for Analysis“, i S. E. Sjöstrand (ed.). *Institutional Change: Theory and Empirical Findings*. London: M.E. Sharpe.
- OECD (1990). *OECD Economic Surveys, Denmark 1989/1990*. Paris: OECD.
- OECD (1991). *OECD Economic Surveys, Denmark 1990/1991*. Paris: OECD.
- OECD (1994). *The OECD Jobs Strategy: Facts, Analysis, Strategies*. Paris: OECD.
- OECD (1995). *The OECD Jobs Strategy: Implementing the Strategy*. Paris: OECD.
- OECD (1996). *The OECD Jobs Strategy: Enhancing the Effectiveness of Active Labour Market Policies*. Paris: OECD.
- Olsen, Henning (2002). *Kvalitative kvaler*. København: Akademisk Forlag.
- Olsen, Lars (1994). „Nyt skilleskel truer“. *Politiken*, 17. april.
- Peck, Jamie (1998). „Workfare: a geopolitical etymology“. *Environment and Planning*, 16, 1: 133–161.
- Pedersen, Anne Reff (1998). *Den udfoldende praksis*. Roskilde: Institut for Samfundsvidenskab og Erhvervsøkonomi, Roskilde Universitetscenter.
- Pedersen, Jesper Hartvig & Niels Henrik Holmquist-Larsen (1994). *Arbejdsministeriet*. København: Arbejdsministeriet.
- Pierson, Paul (1994). *Dismantling the Welfare State? Regan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ploug, Niels & Jørgen Søndergaard (1999). *Velfærdssamfundets fremtid – Sammenfatning af resultater fra Socialforskningsinstituttets forskningsprogram*. København: Socialforskningsinstituttet 99:17.
- Pressman, Jeffrey L. & Aaron Wildavsky (1973). *Implementation*. Oakland Project Series, University of California Press.
- Regeringen (1989a). *Planen – Ny vækst og fremgang*. København: Regeringen.
- Regeringen (1989b). *Hvidbog om arbejdsmarkedets strukturproblemer*. København: Regeringen.
- Regeringen (1990). *Regeringens forslag om aktivering og uddannelse (Sauntehusrapporten)*. København: Regeringen.
- Regeringen (1991). *Vækst og beskæftigelse i 90'erne*. København: Finansministeriet, Budgetdepartementet og Økonomiministeriet.

- Regeringen (1993a). „Den nye regerings grundlag“, gengivet i *Politiken*, 23. januar.
- Regeringen (1993b). *Udspil til reformer på arbejdsmarkedet – Et nyt arbejdsliv*. København: Regeringen.
- Regeringen (1993c). *Ny kurs mod bedre tider – Sammendrag*. København: Schultz Information.
- Regeringen (1994). *Regeringsgrundlag: Fælles Fremtid*. København: Regeringen.
- Regeringen (1997a). *Danmark som foregangsland*. København: Finansministeriet.
- Regeringen (1997b). *Danmark som foregangsland – Danmark 2005*. København: Finansministeriet.
- Regeringen (1997c). *Danmark som foregangsland – Danmarks position i international belysning*. København: Finansministeriet.
- Regeringen (1997d). *Danmark som foregangsland, Indkomstoverførsler – færre på passiv forsørgelse*. København: Finansministeriet.
- Regeringen (1997e). *Danmark som foregangsland – Globalisering og dansk økonomi*. København: Finansministeriet.
- Regeringen (1997f). *Et arbejdsmarked for alle*. København: Regeringen.
- Regeringen (1998). *Regeringsgrundlag: Godt på vej – Danmark i det 21. århundrede*. København: Regeringen.
- Regeringen (2000). *Det holdbare samfund – Danmarks vej i det 21. århundrede*. København: Regeringen.
- Regeringen m.fl. (1987). *Fælleserklæringen fra Regeringen, DA, LO, FTF og SALA af 8. december*.
- Reintoft, Hanne (1998). *Træd varsomt*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Rhodes, R.A.W. (1997). *Understanding Governance*. Buckingham: Open University Press.
- Rose, Nikolas (1999). *Powers of Freedom*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rosted, Jørgen (1992). „Udredningsarbejde om arbejdsmarkedets strukturproblemer“, i Henning Jørgensen & Morten Lassen (red.). *Efter Zeuthen-rapporten, CARMA-Årbog 1992*. Aalborg: CARMA.
- Ræbild, Jesper & Holger Spangsberg Kristiansen (2001). *Efterlønsreformen bag facaden*. København: Columbus.
- Sabatier, Paul A. (1986). „What can we learn from implementation research?“, i Franz X. Kaufmann m.fl. (red.). *Guidance, Control and Evaluation in the Public Sector*. New York: Walter de Gruyter.
- SAMAK (1993). *Sett Europa i arbeid! forslag til et nytt økonomisk og sosialt samarbeid*. Oslo: SAMAK.
- Saussure, Ferdinand de (1959). *Course in General Linguistics*. Suffolk: Fontana.
- Scharpf, Fritz W. (2001). „Notes Toward a Theory of Multilevel Governing in Europe“, *Scandinavian Political Studies*, 24, 1:1-26.
- Scheuer, Steen (1999). *Den Kristelige Fagbevægelse – en vellykket illusion*. Arbejdstekst nr. 2. Aalborg: CARMA.
- Schmitter, Philippe C. (1970). „Still the Century of Corporatism“. *Review of Politics*, 36: 85-96.
- Schmitter, Philippe C. (1983). „Democratic Theory and Neocorporatist Practice“. *Social Research*, 50, 4:885-928.

- Schumpeter, Joseph A. (1987/1942). *Capitalism, Socialism and Democracy*. London: Unwin Paperbacks.
- SFI (1995). Temanummer: Velfærdssamfundets fremtid. *Social Forskning*, august.
- Silverman, David (2001). *Interpreting Qualitative Data*. London: Sage.
- Simon, Herbert (1957). *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*. New York: Free Press.
- Simon, Herbert (1982). *Models of Bounded Rationality*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Skånejobudvalg (1995a). *Rapport fra udvalget om skånejobs: Første delrapport om initiativer for at fastholde de allerede ansatte*. København: Arbejds- og Socialministeriet.
- Skånejobudvalg (1995b). *Rapport fra udvalget om skånejobs: Anden delrapport om initiativer for ledige med nedsat arbejdsevne*. København: Arbejds- og Socialministeriet.
- Skånejobudvalg II (1996). *Redegørelse til Regeringen om etablering af skånejob på arbejdsmarkedet*. København: Arbejds- og Socialministeriet.
- Skånejobudvalg II (1997). *Etablering af skånejob på arbejdsmarkedet – 2. redegørelse til Regeringen*. København: Arbejds- og Socialministeriet.
- Smith, Nina (1993). „Nye tendenser og resultater i arbejdsmarkedsforskningen – konsekvenser for den økonomiske politik“. *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, 131, 1:1-20.
- Smith, Nina (1998) (red.). *Arbejde, incitamenter og ledighed*. Rockwool Fondens Forskingsenhed. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Socialdemokraterne (1988). *Socialdemokraternes arbejdsprogram 1988-1992: På menneskets vilkår*. København: Socialdemokraterne.
- Socialdemokratiet (1990a). *Gang i 90'erne – Socialdemokratiets bud på en samlet indsats 1990-1995*. København: Socialdemokratiet.
- Socialdemokratiet (1990b). *Alle i gang – Socialdemokratiets forslag om sammenhæng og helhed i uddannelses-, arbejdsmarkeds- og erhvervspolitikken som vejen til beskæftigelse for alle i 90'erne*. København: Socialdemokratiet.
- Socialdemokratiet (1992). *Socialdemokratiets arbejdsprogram 1992-1996 – På menneskets vilkår*. København: Socialdemokratiet.
- Socialdemokratiet (1995). *Velfærd med vilje – Debatoplæg om fremtidens velfærdssamfund*. København: Socialdemokratiet.
- Socialistisk Folkeparti (1991). *Finanslovsforslaget mangler en målrettet indsats mod arbejdsløsheden*. Udtalelse vedtaget af hovedbestyrelsen, 7.-8. december. København: Socialistisk Folkeparti.
- Socialistisk Folkeparti (1992a). *Arbejdsløshed*, Udtalelse vedtaget af SF's landsmøde d. 15.-17. maj. Roskilde: Socialistisk Folkeparti.
- Socialistisk Folkeparti (1992b). *SF's beskæftigelsesplan 1992*. København: Socialistisk Folkeparti.
- Socialistisk Folkeparti (1994a). *Bekæmp arbejdsløsheden – ikke de arbejdsløse*. Udtalelse vedtaget af SF's faglige landsmøde d. 6. november. Tårnby: Socialistisk Folkeparti.
- Socialistisk Folkeparti (1994b). *Start fremtiden – SF's folketingsvalgprogram*. København: Socialistisk Folkeparti.
- Socialistisk Folkeparti (1999). *Alternativ til venstre*. Politisk hovedudtalelse vedtaget på SF's landsmøde d. 22-24. maj. Aalborg: Socialistisk Folkeparti.
- Socialkommissionen (1993). *Reformer – Socialkommissionens samlede forslag*. København: Socialkommissionen.

- Socialministeriet (1990a). *Der er brug for alle – Nye veje til nye muligheder*. København: Socialministeriet.
- Socialministeriet (1990b). *Der er brug for alle II – Målgrupper og muligheder*. København: Socialministeriet.
- Socialministeriet (1995). *Det angår os alle – om virksomhedernes sociale engagement*. København: Socialministeriet.
- Socialministeriet (1996). *Presmeddelelse: Forslag om fornyelse af bistandsloven sendes til høring*. København: Socialministeriet, 26. august.
- Socialministeriet (1999). *34K – Fokus på arbejdsfastholdelse*. København: Socialministeriet.
- Socialministeriet (2000). *Socialpolitik som investering – Socialpolitisk redegørelse 2000*. København: Socialministeriet.
- Stone, Deborah A. (1988). *Policy Paradox and Political Reason*. Glenview: Foresman Scott/Brown Little.
- Sørensen, Eva (1998). „Hvad er bottom-up forskning for noget og hvad skal vi med den?“, i Peter Bogason & Eva Sørensen (red.). *Samfundsforskning bottom-up*. Frederiksberg: Roskilde Universitetsforlag.
- Sørensen, Eva (2002). *Politikerne og netværksdemokratiet*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Teknikergruppen (1998). *Rapport fra teknikergruppen om svagere forsikrede ledige*. København: Arbejds-, Finans- og Socialministeriet, DA, LO, FTF, LH, KL, ARF og Københavns Kommune.
- Thaulow, Ivan (1989). *Indsatsen over for de forsikrede ledige og arbejdsløse kontanthjælpsmodtagere*. København: Socialforskningsinstituttet.
- Torfig, Jacob (1995). „Organiseringen af relationen mellem stat og økonomi: neo-korporatisme, policy-netværk eller forhandlingsøkonomi“. *Økonomi og Politik*, 68, 3:32-43.
- Torfig, Jacob (1998). *Politics, Regulation and the Modern Welfare State*. Basingstoke: Macmillan.
- Torfig, Jacob (1999). *New Theories of Discourse. Laclau, Mouffe and Žizek*. Oxford: Blackwell.
- Torfig, Jacob (2000). „Velfærdsstatens ideologisering“, i Torben Bech Dyrberg, Allan Dreyer Hansen & Jacob Torfig (red.). *Diskursteorien på arbejde*. Frederiksberg: Roskilde Universitetsforlag.
- Torfig, Jacob (2001). „Path-dependent Danish welfare reforms: the contributions of the new institutionalisms in understanding evolutionary change“. *Scandinavian Political Studies*, 24, 4:277-309.
- Torfig, Jacob (2003). „Den stille revolution i velfærdsstaten – fra forsørgelse og hierarki til aktivering og netværksstyring“, i Per Kongshøj Madsen & Lisbeth Pedersen (red.). *Drivkræfterne bag arbejdsmarkedspolitikken*. København: Socialforskningsinstituttet 03:13.
- Udredningsudvalget (1992a). *Rapport fra Udredningsudvalget om arbejdsmarkedets strukturproblemer*. København: Udredningsudvalget, Sekretariatet.
- Udredningsudvalget (1992b). *Bilag til Rapport om arbejdsmarkedets strukturproblemer – Del I*. København: Finansministeriet.
- Udredningsudvalget (1992c). *Bilag til Rapport om arbejdsmarkedets strukturproblemer – Del II*. København: Finansministeriet.

- Udredningsudvalget (1992d). *Bilag til Rapport om arbejdsmarkedets strukturproblemer – Del III*. København: Finansministeriet.
- Udredningsudvalget (1992e). *Bilag til Rapport om arbejdsmarkedets strukturproblemer – Del IV*. København: Finansministeriet.
- Velfærdskommissionen (1995). *Kommissionen om fremtidens beskæftigelses- og erhvervsmuligheder: Velstand og velfærd: anbefalinger som sigter mod fremtidens udfordringer*. København: Velfærdskommissionen.
- Weise, Hanne & Susanne Brogaard (1997). *Aktivering af kontanthjælpsmodtagere – En evaluering af lov om kommunal aktivering*. København: Socialforskningsinstituttet 97:21.
- Westergaard-Nielsen, Niels (1993). „Arbejdsmarkedets strukturproblemer“. *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, 131, 1:21-37.
- Wetherell, Margaret, Stephanie Taylor & Simeon J. Yates (2001). *Discourse as Data – A Guide for Analysis*. London: Sage.
- Windhoff-Héritier, Adrienne (1987). *Policy-analysis: eine Einführung*. Frankfurt: Campus Verlag.
- Young, Iris M. (2000). *Inclusion and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Østergaard, Hans Henrik (1998). *At tjene og forme den nye tid: Finansministeriet 1848-1998*. København: Finansministeriet.

UDGIVELSER FRA MAGTUDREDNINGEN

PR. 20. FEBRUAR 2004

B Ø G E R

Jørgen Goul Andersen, Peter Munk Christiansen, Torben Beck Jørgensen, Lise Togeby & Signild Vallgård (red.) (1999). *Den demokratiske udfordring*. København: Hans Reitzels Forlag.

Peter Munk Christiansen, Birgit Møller & Lise Togeby (2001). *Den danske elite*. København: Hans Reitzels Forlag.

Anette Borchorst (red.) (2002). *Kønsmagt under forandring*. København: Hans Reitzels Forlag.

Martin Marcussen (2002). *OECD og idespillet – Game Over?* København: Hans Reitzels Forlag.

Lise Togeby (2002). *Grønlandere i Danmark. En overset minoritet*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Torben Beck Jørgensen & Kurt Klaudi Klausen (red.) (2002). *Territorial dynamik – streger på landkort, billeder i vore hoveder*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Flemming Mikkelsen (red.) (2002). *Bevægelser i demokrati. Foreninger og kollektive aktioner i Danmark*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Jens Blom-Hansen (2002). *Den fjerde statsmagt? Kommunernes Landsforening i dansk politik*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Margaretha Järvinen, Jørgen Elm Larsen & Nils Mortensen (red.) (2002). *Det magtfulde møde mellem system og klient*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Anker Brink Lund (2002). *Den redigerende magt – nyhedsinstitutionens politiske indflydelse*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Finn Sivert Nielsen & Inger Sjørlev (red.) (2002). *Folkets repræsentanter. Et antropologisk blik på Folketinget*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Thomas Pedersen (red.) (2002). *Europa for folket? EU og det danske demokrati*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Peter Munk Christiansen & Asbjørn Sonne Nørgaard (2003). *Faste forhold – flygtige forbindelser. Stat og interesseorganisationer i Danmark i det 20. århundrede*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

- Martin Marcussen & Karsten Ronit (red.) (2003). *Internationaliseringen af den offentlige forvaltning i Danmark – forandring og kontinuitet*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Gorm Winther (red.) (2003). *Demokrati og magt i Grønland*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Lise Togeby (2003). *Fra fremmedarbejdere til etniske minoriteter*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Torben Beck Jørgensen (red.) (2003). *På sporet af en offentlig identitet – værdier i stat, amter og kommuner*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Erik Damgaard (2003). *Folkets styre. Magt og ansvar i dansk politik*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Hans Mouritzen (red.) (2003). *Er vi så forbeholdne? Danmark over for globaliseringen, EU og det nære*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Hans Sode-Madsen (2003). *Farlig ungdom. Samfundet, ungdommen og ungdomskommissionen 1945-1970*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Lars Bille & Jørgen Elklit (red.) (2003). *Partiernes medlemmer*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Peter Munk Christiansen & Lise Togeby (red.) (2003). *På sporet af magten*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Tim Knudsen (2003). *Offentlighed i det offentlige. Om historiens magt*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Niels Nørgaard Kristensen (2003). *Billeder af magten. Portrætter til forståelse af magt og demokrati*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Lise Togeby, Jørgen Goul Andersen, Peter Munk Christiansen, Torben Beck Jørgensen & Signild Vallgård (2003). *Magt og demokrati i Danmark. Hovedresultater fra Magtudredningen*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Jørgen Goul Andersen (2003). *Over-Danmark og under-Danmark? Ulighed, velfærdsstat og politisk medborgerskab*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Signild Vallgård (2003). *Folkesundhed som politik. Danmark og Sverige fra 1930 til i dag*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Jørgen Grønnegård Christensen (2003). *Velfærdsstatens institutioner*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Palle Svensson (2003). *Folkets røst. Demokrati og folkeafstemninger i Danmark og andre europæiske lande*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Mogens Rüdiger (2003). *Statens synlige hånd. Om lovgivning, stat og individ i det 20. århundrede*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Thomas Pallesen (2003). *Den vellykkede kommunalreform og decentraliseringen af den politiske magt i Danmark*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

- Henrik Jensen (2003). *Europaudvalget – et udvalg i Folketinget*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Per Boje & Morten Kallestrup (2004). *Marked, erhvervsliv og stat. Dansk konkurrencelovgivning og det store erhvervsliv*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Bertel Heurlin (2003). *Riget, magten og militæret. Dansk forsvars- og sikkerhedspolitik under Forsvarskommissionerne af 1988 og af 1997*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Jacob Torfing (2004). *Det stille sporskifte i velfærdsstaten. En diskursteoretisk beslutningsprocesanalyse*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

SKRIFTER

- Erik Oddvar Eriksen (1999). *Is Democracy Possible Today?* Århus: Magtudredningen.
- Ole Hammer & Inger Bruun (2000). *Etniske minoriteters indflydelseskkanaler*. Århus: Magtudredningen.
- Jens Peter Frølund Thomsen (2000). *Magt og indflydelse*. Århus: Magtudredningen.
- Jørgen Elklit, Birgit Møller, Palle Svensson & Lise Togeby (2000). *Hvem stemmer – og hvem stemmer ikke?* Århus: Magtudredningen.
- Jacob Gaarde Madsen (2000). *Mediernes konstruktion af flygtninge- og indvandrer-spørgsmålet*. Århus: Magtudredningen.
- Karsten Vrangbæk (2001). *Ingeniørarbejde, hundeslagsmål eller hovedløs hønse? Ventetidsgarantier til sygehusbehandling*. Århus: Magtudredningen.
- Søren Laursen (2001). *Vold på dagsordenen. Medierne og den politiske proces*. Århus: Magtudredningen.
- Jørgen Goul Andersen & Mette Tobiasen (2001). *Politisk forbrug og politiske forbrugere. Globalisering og politik i hverdagslivet*. Århus: Magtudredningen.
- Erik Albæk, Peter Munk Christiansen & Lise Togeby (2002). *Eksperter i medierne. Dagspressens brug af forskere 1961-2001*. Århus: Magtudredningen.
- Helle Porsdam (2002). *Fra pax americana til lex americana? En diskussion af dansk retliggørelse som en påvirkning fra USA*. Århus: Magtudredningen.
- Eva Østergaard-Nielsen (2002). *Politik over grænser: Tyrkeres og kurderes engagement i det politiske liv i hjemlandet*. Århus: Magtudredningen.
- Jonathan Schwartz (red.) (2002). *Medborgerskabets mange stemmer*. Århus: Magtudredningen.
- Walter Korpi (2002). *Velfærdsstat og socialt medborgerskab. Danmark i et komparativt perspektiv, 1930-1995*. Århus: Magtudredningen.

- Steen Thomsen, Torben Pedersen & Jesper Strandskov (2002). *Ejerskab og indflydelse i dansk erhvervsliv*. Århus: Magtudredningen.
- Frank Rasmussen & Peder Andersen (2002). *Globaliseringens økonomiske konsekvenser for Danmark*. Århus: Magtudredningen.
- Carsten Greve (2002). *Privatisering, regulering og demokrati. Telestyrelsens funktion som uafhængig reguleringsmyndighed*. Århus: Magtudredningen.
- Ann-Dorte Christensen (2003). *Fortællinger om identitet og magt. Unge kvinder i senmoderniteten*. Århus: Magtudredningen.
- Thomas Schøtt (2003). *Den økonomiske elites netværk*. Århus: Magtudredningen.
- Peter Dahler-Larsen & Niels Ejersbo (2003). *Djoficering – myte eller realitet?* Århus: Magtudredningen.
- Jan H. Hermansen, Lars Bille, Roger Buch, Jørgen Elklit, Bernhard Hansen, Hans Jørgen Nielsen & Karina Pedersen (2003). *Undersøgelsen af medlemmerne af de danske partiorganisationer. Dokumentation*. Århus: Magtudredningen.
- Lars Torpe & Torben K. Kjeldgaard (2003). *Foreningssamfundets sociale kapital. Danske foreninger i et europæisk perspektiv*. Århus: Magtudredningen.
- Jens Blom-Hansen (2003). *Subsidiaritetsprincippet vendt på hovedet? EU's strukturpolitik og Danmark*. Århus: Magtudredningen.
- Jens Peter Christensen (2003). *Domstolene – den tredje statsmagt*. Århus: Magtudredningen.
- Camilla Palmhøj Nielsen (2003). *Til glæde for hvem? – om intern regulering i staten*. Århus: Magtudredningen.
- Peter Munk Christiansen & Asbjørn Sonne Nørgaard (2003). *De som meget har ... Store danske virksomheder som politiske aktører*. Århus: Magtudredningen.
- Birte Siim (2003). *Medborgerskabets udfordringer – etniske minoritetskvinders politiske myndiggørelse*. Århus: Magtudredningen.
- Lise Togeby, Jørgen Goul Andersen, Peter Munk Christiansen, Torben Beck Jørgensen & Signild Vallgård (2003). *Demokratiske udfordringer. Kort udgave af Magtudredningens hovedresultater*. Århus: Magtudredningen.
- Lise Togeby, Jørgen Goul Andersen, Peter Munk Christiansen, Torben Beck Jørgensen & Signild Vallgård (2003). *Power and Democracy in Denmark. Conclusions*. Århus: Magtudredningen.
- Anette Borchorst (2003). *Køn, magt og beslutninger. Politiske forhandlinger om barselsorlov 1901-2002*. Århus: Magtudredningen.
- Peter Dahler-Larsen (2004). *Evaluering og magt*. Århus: Magtudredningen.
- Jens Blom-Hansen & Jørgen Grønnegård Christensen (2004). *Den europæiske forbindelse*. Århus: Magtudredningen.