Roskilde University

Diskursive forhandlingsnetværk i aktiveringspolitikken

Torfing, Jacob

Publication date:
2003

Document Version
Også kaldet Forlagets PDF

Citation for published version (APA):
Torfing, J. (2003). *Diskursive forhandlingsnetværk i aktiveringspolitikken*. Roskilde Universitet. Working paper (Centre for Democratic Network Governance, RUC Nr. 4

General rights
Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain.
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

Take down policy
If you believe that this document breaches copyright please contact rucforsk@kb.dk providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Download date: 03. Jul. 2025

CENTRE FOR DEMOCRATIC NETWORK GOVERNANCE

WORKING PAPER SERIES

DISKURSIVE FORHANDLINGSNETVÆRK I AKTIVERINGSPOLITIKKEN

JACOB TORFING

WORKING PAPER 2003:4

CENTRE FOR DEMOCRATIC NETWORK GOVERNANCE
ROSKILDE UNIVERSITY, BUILDING 25, P.O. BOX 260,
DK-4000 ROSKILDE, DENMARK
WWW.DEMNETGOV.RUC.DK
OCTOBER 2003

ISBN 87-92063-03-9

ISSN 1902-0058

Diskursive forhandlingsnetværk i aktiveringspolitikken

Af Jacob Torfing

Abstract

Forskydningen fra forsørgelse til aktivering har haft form af et stille sporskifte i velfærdsstaten. Aktiveringsreformerne blev undfanget i et vidt forgrenet nationalt forhandlingsnetværk. Artiklen analyserer de flertydige begreber og diskursive forestillinger, der bandt de politiske aktører sammen og muliggjorde dannelsen af et bredt politisk kompromis om aktiv-linien. Den nøjes dog ikke med at demonstrere forhandlingsnetværkets bidrag til en effektiv samfundsstyring, men diskuterer også netværksstyringens demokratiske implikationer, og problematiserer i denne forbindelse de folkevalgte politikeres manglende indflydelse og kontrol i forhold til den konkrete politikfastsættelse.

1. Indledning

Denne artikel refererer og opsummerer hovedlinierne i min magtudredningsbog om *Det stille sporskifte i velfærdsstaten* (Torfing, 2003). I de sidste 10-15 år er tyngdepunktet i social- og arbejdsmarkedspolitikken langsomt blevet forskudt fra det tidligere så dominerende forsørgelseskoncept til et nyt aktiveringskoncept. Først skulle de unge aktiveres, så skulle dagpengemodtagerne og de arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere aktiveres, og til sidst skulle alle ledige aktiveres. Med udgangspunkt i dette markante policy-skift vil jeg forsøge at tage temperaturen på magten og demokratiet i Danmark ved hjælp af en diskursteoretisk beslutningsprocesanalyse. Hvor den traditionelle beslutningsprocesanalyse fokuserer på aktørernes interesser, kalkulationer og handlinger, vil der her blive fokuseret på den diskursive indramning af det vidt forgrenede netværk, indenfor hvilket forhandlingerne om den nye aktiv-linie foregik.

Der er ikke noget overraskende i, at skiftet fra forsørgelse til aktivering tager afsæt i et vidt forgrenet, nationalt forhandlingsnetværk. Indenfor arbejdsmarkedspolitikken er der en lang tradition for at inddrage arbejdsmarkedets parter i både formuleringen og implementeringen af nye politiske tiltag. Inddragelsen af relevante og berørte parter i den offentlige politiklægning har rødder i den unikke danske kombination af en stærk stat og et stærkt civilsamfund. Den

tvedelte danske statsbygning er gennem tiden blevet holdt sammen af institutionaliserede former for netværksinteraktion mellem politiske myndigheder og organiserede borgere. Netværksdannelse er således ikke i sig selv noget nyt. Det nye er, at forhandlingsnetværk i stadigt højere grad opfattes som en både effektiv og legitim styreform. Politikere og embedsmænd er i de senere år blevet mindre kritiske overfor inddragelsen af de relevante og berørte parter i forhandlingsnetværk (se Christiansen og Nørgård, 2002: 190-92).

Samtidig synes netværksdannelsens form også at være under forandring. Den korporatistiske jerntrekant, hvor staten stod i spidsen for en række formelt nedsatte råd, nævn og kommissioner, hvor de modstående interesseorganisationer på området var repræsenteret, er blevet afløst og suppleret af nogle løsere og mere uformelle netværk med en bredere deltagerkreds og en højere grad selvregulering. Den mest markante forskel mellem korporatismen og de nye forhandlingsnetværk er, at hvor de førstnævnte var domineret af vertikale interaktioner mellem myndigheder og interesseorganisationer, så domineres de sidstnævnte af horisontale interaktioner mellem offentlige, halvoffentlige og private parter.

Jeg har tre ambitioner med analysen af det aktiveringspolitiske forhandlingsnetværk. For det første vil jeg problematisere den gængse forestilling om politik, som noget der primært foregår på Christiansborg og omegn. Det traditionelle billede af politik som et velafgrænset trekantsdrama mellem politikerne, deres embedsmænd og et par enkelte interesseorganisationer, der råber ude fra kulissen, er stadigt fremherskende blandt eksperter, journalister og almindelige borgere. En empirisk kortlægning af det aktiveringspolitiske forhandlingsnetværk sætter i modsætning hertil spot på den brogede skare af politiske aktører, der er involveret i de politiske reformprocesser.

For det andet kan en analyse af de diskursive forestillinger, begreber og betydninger, der indrammer forhandlingerne i forhandlingsnetværket, bidrage til at problematisere den gængse forestilling om politik som en interessebaseret magtkamp. Vi har gennem årtier vænnet os til at se politik som et spørgsmål om, at politiske aktører med udgangspunkt i deres interesser, ressourcer og indflydelsesstrategier tryner hinanden i åbenlyse konflikter, kontrollerer den politiske dagsorden, og manipulerer interesseopfattelsen hos modparten (se Lukes, 1974). Men en række nyere teorier indenfor policy-analysen understreger i stigende grad den diskursive magts betydning for den offentlige politiklægning (Fischer og Forrester, 1993; Hajer og Wagenaar, 2003; Stone, 1988). I forlængelse heraf er det min ambition at vise,

hvordan forhandlingerne i netværket og den politiske kompromisdannelse betinges af nogle diskursivt konstruerede forestillinger om problemer og løsninger.

For det tredie rejser analysen af den netværksbaserede diskursivering af aktiv-linien spørgsmålet om netværkspolitikkens potentialer i forhold til både at levere en effektiv og en demokratisk problemløsning. Min ambition er her at vise, at forhandlingsnetværk er et effektivt politiklægningsinstrument, der dog både rummer fordele og ulemper. Endvidere vil jeg vise, at det demokratiske problem ikke så meget knytter sig til policy-formuleringen i forhandlingsnetværket, men snarere til den efterfølgende politikfastlæggelse, hvor de folkevalgte politikere ikke formår at leve op til rollen som gatekeepers mellem netværk og embedsværk.

Det teoretiske grundlag for analysen er en blanding af nyere netværksteori, argumentativ diskursteori, samt post-kommunitaristiske teorier om deliberativt demokrati. Netværksteorien ser offentlig politiklægning som et resultat af horisontale, interorganisatoriske forhandlinger mellem gensidigt afhængige, men operationelt set autonome aktører, der interagerer indenfor en fælles ramme af regler, normer, vidensformer og forestillinger, der løbende justeres som en del af forhandlingerne (Kickert, 1997; Mayntz, 1993; March og Olsen, 1996; Rhodes, 1997).

Den argumentative diskursteori understreger aktørernes mulighed for ved hjælp af deres argumentative strategier at gøre en forskel i forhold til formuleringen af den paradigmatiske policy-diskurs, der sætter rammen for etableringen af politiske koalitioner og indgåelsen af politiske kompromiser (Hajer, 1993, 1995). Dermed placeres netværksaktørerne i en dobbeltrolle som både ‘discourse makers’ og ‘discourse takers’.

Endelig tilbyder de post-kommunitaristiske teorier om deliberativt demokrati et analytisk udgangspunkt for evalueringen af netværkspolitikkens demokratiske potentialer. Teorierne tager afsæt i formodningen om, at aktørerne gennem offentlig deliberation bliver i stand til at overskride deres partikularitet, men opgiver den kommunitaristiske fordring om, at det ‘fælles bedste’ enten er udgangspunktet eller endemålet for deliberationen (Mouffe, 2000; Young, 2000).

Teorierne spiller dog i denne artikel en tilbagetrukket rolle som klangbund for den empiriske analyse af aktiveringsreformernes herkomst. Den kvalitative diskursanalyse bygger på 32 forskningsinterviews med politiske aktører i forhandlingsnetværket, samt et omfattende

arkiv bestående af interne og eksterne notater, rapporter og pjecer fra de relevante institutioner og organisationer. Materialet er indsamlet i perioden 2000-2002, og analyseret i løbet af 2003. Både interviewpersoner og dokumenter er identificeret ved hjælp af en 'backward mapping' af policy-processen (se Elmore, 1985), samt en modificeret form for 'snowball' metode (Neuman, 1997), hvor interviewpersoner og dokumenter har dannet udgangspunkt for udpegningen af nye interviewpersoner og dokumenter.

2. Det stille sporskifte i velfærdsstaten

Læren fra 1980'erne var, at det er umuligt at forandre velfærdsstaten. I Danmark så vi, hvordan en stribe af borgerlige regeringer, der brysk proklamerede et opgør med velfærdsstaten, rent faktisk endte med at konsolidere velfærdsstaten og på nogle områder endda udbygge de universelle velfærdsydelser (Andersen, 1997). Det fejlslagne forsøg på at tilbagerulle velfærdsstaten faldt i tråd med erfaringerne fra både Reagans USA og Thatchers England, hvor den nyliberale revolution kun havde påført velfærdsstaten nogle mindre skræmmer og buler. Dette mønster gav i forskerkredse anledning til formuleringen af hypoteser om velfærdsstatens 'irreversibility' og 'stickyness' (Mishra, 1990; Pierson, 1994). At reformere velfærdsstaten var som at slå i en dyne, fordi den institutionelt indlejrede sporafhængighed på forskellig vis blokerede reformbestræbelserne (se Torfing, 2001).

På den baggrund er det bemærkelsesværdigt, at vi fra slutningen af 1980'erne og op gennem 1990'erne bliver vidne til en dybtgående omstruktureringsproces i forhold til den traditionelle social- og arbejdsmarkedspolitik, der nu italesættes som *passiv* i modsætning til den nye *aktive* indsats. En af de centrale embedsmænd, der var 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 omstrukturering af velfærdsstaten, der havde været relativt immun overfor diverse tilbagerulningsforsøg, indskrives hermed som en del af en større international trend.

Hverken herhjemme eller i udlandet var der imidlertid tale om et radikalt brud, hvor 'welfare' fra den ene dag til den anden blev erstattet med 'workfare' i form af job- og uddannelsestilbud, lavere ydelser, og skærpet kontrol med de lediges rådighed. Der var snarere tale om en gradvis forskydning i balancen mellem welfare og workfare. 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 er der stadig en lang række velfærdsydelser, om end disse i nogle lande er blevet kraftigt beskåret. Balancen mellem welfare og workfare har imidlertid ændret sig, i og med at tyngdepunktet er blevet forskudt fra venstre til højre side i nedenstående skema.

Skema 1: Sammenligning af welfare og workfare

	Welfare (forsørgelse)	**Workfare (aktivering)**
Grundlag	Rettigheder	Rettigheder og pligter
Funktion	Socialisering af risici	Individualisering af risici
Mål	Sikre leveniveau og dermed mulighed for reproduktion af arbejdskraften gennem masseforbrug	Sikre arbejdsmarkedsintegration og dermed lavere offentlige social-udgifter og mindre pres på arbejdsmarkedet
Middel	Forholdsvis generøse forsørgelsesydelser	Individuelle, fleksible og behovsorienterede aktiveringstilbud

Som det fremgår, blev der tidligere lagt vægt på rettighedsbaserede forsørgelsesydelser, der tilvejebragte en kollektiv løsning på risikoen for arbejdsløshed, sygdom og invaliditet og sikrede borgere udenfor arbejdsmarkedet et rimeligt leveniveau, 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 deltagelse i 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 og Pedersen, 2000: 114).

Den umiddelbare reaktion på massearbejdsløsheden i begyndelsen af 1970'erne var at genbruge de arbejdsmarkedspolitiske tiltag fra 1930'erne. Den ældre og svagelige del af arbejdsstyrken skulle trækkes ud af arbejdsmarkedet ved hjælp af efterløns- og førtidspensionsordninger, de unge skulle ved hjælp af særlige beskæftigelsesinitiativer sikres et fodfæste på arbejdsmarkedet, og resten af den voksende gruppe af ledige skulle forsørges

gennem en udbygning af forsikringssystemet (Pedersen og Holmquist-Larsen, 1994: 164-66). Udbygningen af arbejdsløshedsforsikringen omfattende blandt andet indførelsen af de såkaldte arbejdstilbud. Alle de ledige, der stod for at falde for 26 ugers reglen, der siger, at man for at oppebære dagpenge skal have haft 26 ugers arbejde indenfor de sidste 3 år, skulle have et tilbud om 9 måneders arbejde, så de kunne kvalificere sig til endnu en tur i dagpengekarrusellen.

De politiske tiltag formåede ikke at afskaffe massearbejdsløsheden. Derfor lancerede Svend Auken i begyndelsen af 1980'erne jobskabelsesloven og ungdomsgarantiordningen, der måske lugtede lidt af aktivering, men som dybest set handlede om at skabe nogle nye jobs på kanten mellem den private og offentlige sektor, for der igennem at bevare de lediges arbejdsevne, mens man ventede på et nyt økonomisk opsving. Begge dele blev afskaffet af den borgerlige regering, der kom til magten i 1982. Fokus blev nu drejet fra efterspørgselssiden og over på udbudssiden. Erhvervslivet skulle skaffes den rigtige mængde arbejdskraft til den rigtige pris. Regeringen kom med adskillige forslag om lavere ydelser og forøget uddannelsesindsats, og indgik i 1988 et forlig med Socialdemokratiet, der kraftigt forøgede brugen af de uddannelsestilbud, som i 1985 var indført som et supplement til arbejdstilbudene. Mange ser dette forlig som det første skridt i retning af den nye aktiv-linie. Pengene skulle ikke længere bare bruges på at fastholde de lediges dagpengeret, men i stedet bruges på målrettede tilbud, der forbedrede de lediges muligheder for at komme ind på arbejdsmarkedet.

Gennembruddet for aktiv-linien kommer i 1990, hvor den borgerlige regering med støtte fra Socialdemokratiet indfører en særlig ungdomsydelse for de 18-19 årige. De velfungerende unge skulle ud af kontanthjælpssystemet, og det skulle ske ved at give dem en fast lav ydelse, samtidig med at der blev stillet krav om aktivering i op til 5 måneder. Ordningen blev gradvist udvidet til at omfatte alle de 18-25 årige.

Næste skridt var folketingets nedsættelse af en korporativt sammensat kommission i form af Zeuthenudvalget (Udredningsudvalget, 1992), hvis konklusioner fik afgørende betydning for arbejdsmarkedsreformen, der blev gennemført kort efter at den socialdemokratiske regering var kommet til magten i 1993. Lov om en aktiv arbejdsmarkedspolitik afskaffede genoptjeningsretten til dagpenge ved støttet beskæftigelse, og indførte en fast længde på dagpengeperioden (7 år + 2 års orlov). Alle ledige skal ifølge loven have udarbejdet en individuel handlingsplan for deres tilbagevenden til arbejdsmarkedet. I den første del af dagpengeperioden (4 år) skal der for de udsatte og efterspurgte ledighedsgrupper

laves en tidlig behovsorienteret aktivering. I den sidste del af dagpengeperioden (3 år) skal alle aktiveres på fuld tid. De efterfølgende justeringer i forbindelse med de årlige finanslovsforlig resulterede i en yderligere forkortelse af dagpengeperioden til 4 år, samtidig med at tidspunktet for ret og pligt aktiveringen blev fremrykket fra efter 1 års ledighed. De unge ledige under 25 år uden en kompetencegivende uddannelse skulle fra 1996 efter 6 måneders ledighed uddannelsesaktiveres i 18 måneder på halv dagpengesats. Denne ordning blev i 1998 udstrakt til også at omfatte dem med en kompetencegivende uddannelse.

På kontanthjælpsområdet blev der i forbindelse med arbejdsmarkedsreformen i 1993 vedtaget en Lov om kommunal aktivering, ifølge hvilken alle kontanthjælpsmodtagere under 25 år, der alene har ledighed som problem, skal aktiveres senest efter 6 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 - også dem der har andre problemer end ledighed.

Aktivering bliver i løbet af 1990'erne gradvist hovedsporet i dansk social- og arbejdsmarkedspolitik. De danske aktiveringsreformer er ikke noget isoleret skvulp, men en del af en international workfare-bølge. Den danske form for workfare afviger imidlertid kraftigt fra den amerikanske workfare (Peck, 1998). Hvor man i USA ser workfare som en erstatning af welfare, ses aktiveringspolitikken i Danmark som et supplement til de forholdsvist generøse velfærdsydelser. Hvor man i USA har forsøgt at integrere de ledige på arbejdsmarkedet ved at sænke ydelser og lønninger, har man i Danmark lagt vægt på uddannelse og opkvalificering. Hvor man i USA har skærpet kontrolforanstaltningerne og sanktionerne i forhold til de ledige, har man i Danmark forsøgt at inddrage og ansvarliggøre de ledige. Kort sagt, så har vi i Danmark med enkelte undtagelser (f.eks. de halve dagpenge til de unge ledige) valgt en Human-Capital tilgang til aktivering, mens man i USA har valgt en Work-First tilgang.

Det mest bemærkelsesværdige ved de danske aktiveringsreformer er dog, at de er blevet gennemført uden store konflikter og politiske sværdslag. Forklaringen på det hurtige og smertefrie policy-skift er, at der tidligt i forløbet blev etableret en diskursivt medieret konsensus, der holdt sammen på den politiske koalition og muliggjorde kompromisdannelse. Som en af de centrale politiske aktører udtrykker det: ‘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 indenfor. Det er et billede, der bygges op gennem uformelle kontakter mellem alle dem, der er parter på

området'. Der er to centrale pointer i ovenstående citat. Den første er, at policy-beslutningerne i sidste ende foregår inden for en snæver diskursiv ramme. Den anden er, at denne diskursive ramme skabes gennem et bredt og uformelt netværk. Lad os se nærmere nærmere på disse pointer.

3. Det nationale forhandlingsnetværk

Diskursiveringen af aktiveringsreformerne er et resultat af horisontale forhandlinger i et netværk, hvor de offentlige myndigheder blot er en blandt flere parter. Tidligere lavede sektorministerierne de nye reformer i tæt og ofte også formelt samarbejde med nogle få udvalgte aktører. Men nu er muren mellem ministerierne og parterne er blevet tykkere. Til gengæld indgår ministerierne i et bredt og uformelt forhandlingsnetværk. En af Arbejdsministeriets topembedsmænd fortæller, 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'. I tråd med dette fortæller en centralt placeret embedsmand fra Socialministeriet, 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'. Samarbejdet er samtidig blevet bredere. For som en anden topembedsmand fra Socialministeriet 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 aktiveringspolitiske forhandlingsnetværk består dog ikke kun af uformelle kontakter og interaktioner. I de tilfælde, hvor man fra politisk hold har taget stilling til afgrænsningen af deltagerkredsen, har netværket haft karakter af enten et udvidet korporativt samarbejde (Zeuthenudvalget og Skånejobudvalgene) eller et snævert håndplukket ekspertudvalg (Socialkommissionen og Velfærdskommissionen). Andre gange, for eksempel i forbindelse med lovhøringer, har der været åbnet op for, at en lang række organisationer og grupper har kunne give deres besyv med. Netværket begrænser sig dog ikke til disse mere formelle arenaer og kommunikationskanaler. Rundt om den formelle kerne er der en omfattende uformel interaktion, der foregår på kryds og tværs af skellet mellem offentlig og

privat, national og international, samt ekspert og lægmand. Det er i disse bi- og multilaterale relationer, at bredden i netværket viser sig.

En summarisk oversigt over nogle af de vigtigste deltagere i forhandlingsnetværket i form af ministerier, interesseorganisationer, partier, samt andre nationale og internationale aktører tjener til at få sat lidt kød og blod på netværksbegrebet.

Ministerierne har spillet en central rolle som katalysatorer og indpiskere i forhandlingsnetværket. Finansministeriet satte i høj grad den politiske dagsorden ved at gøre først arbejdsmarkedspolitikken og senere socialpolitikken til en del af den økonomiske strukturpolitik. Finansministeriet pressede på for at få Arbejdsministeriet til at lave aktiveringspolitiske reformer og gav også Socialministeriet lov til at lave aktivering for kontanthjælpsmodtagerne. En del af forhandlingerne i netværket foregik i Finansministeriet, der i perioder fungerede som den overordnede spilstyrer i social- og arbejdsmarkedspolitikken. Arbejdsministeriet overtog med tiden en stor del af ansvaret for aktiveringspolitikken, og udviklede sig langsomt fra at være et partsorienteret forsørgelsesministerium til at være et netværksorienteret og strukturpolitisk ministerium. Socialministeriet måtte kæmpe for at få lov at lave aktiveringspolitik, men havde når det kom til stykket flere frihedsgrader i forhold til Finansministeriet end Arbejdsministeriet. Til gengæld måtte man i Socialministeriet i begyndelsen indordne sig under nogle af de aktiveringspolitiske skabeloner, der var udviklet i Arbejdsministeriets regi. Med kampagnen for virksomhedernes sociale ansvar fik man dog sin egen selvstændige profil. Statsministeriet, Erhvervsministeriet, Undervisningsministeriet og Kulturministeriet spillede også en rolle i forhandlingsnetværket, men her var der mest tale om biroller.

Interesseorganisationerne spiller også en central rolle. LO og DA er betydningsfulde aktører, og FTF og Akademikernes Centralorganisation (AC) forsøger også at gøre sig gældende. Hovedorganisationerne har et kraftigt incitament til at gå konstruktivt ind i forhandlingerne om aktiveringspolitikken, eftersom de i nogen grad har udspillet deres rolle i forhold til overenskomsterne, der i stigende grad forhandles decentralt. LO opgiver allerede i 1990 lønkampen til fordel for kampen for beskæftigelse og arbejdsmarkedsinklusion. DA kommer først på banen i 1993-94, men til gengæld nedtoner man her de gamle kæpheste om lavere løn og ydelser til fordel for en rådighedskontrollerende og opkvalificerende aktivering. Kommunernes Landsforening (KL) og De Samvirkende Invalideorganisationer (DSI)

repræsenterer henholdsvis system og klienter i forhandlingsnetværket. KL er meget tidligt ude med krav om aktiveringslovgivning, og nogle kommuner begynder allerede i slutningen af 1980'erne at aktivere på egen hånd. Kampagnen for virksomhedernes sociale ansvar tager også afsæt i kommunale forsøg med aktiveringssamarbejde med store enkeltvirksomheder. På trods af intern skepsis støttede DSI fra starten aktiveringstankegangen, som blev set som et vigtigt middel til at fremme arbejdsmarkedsintegration. Dansk Socialrådgiverforening (DS) så det også som deres opgave at repræsentere de sociale klienter. DS var i udgangspunktet positivt indstillet overfor de aktive foranstaltninger, de individuelle handlingsplaner og behovsretningen, men til gengæld var man kritisk overfor de manglende rettigheder og klagemuligheder for kontanthjælpsmodtagerne og overfor aktiveringen af de svageste klienter.

De politiske partier spiller en vigtig rolle, når de er i regering. Der var betydelig modstand indenfor Socialdemokratiet imod den nye aktiveringspolitik, og som led i den socialdemokratiske oppositions ‘visnepolitik’ overfor den borgerlige regering afviser man helt frem til slutningen 1980'erne at lave forlig om social- og arbejdsmarkedspolitikken. Aktiv-linien bliver dog et vigtigt element i forsøget på at knække ledighedskurven efter regeringsdannelsen i 1993. Det Radikale Venstre var enige med den borgerlige regering i at man skulle kigge på parternes incitament til at udvise løntilbageholdenhed og få flere i arbejde. Men man var samtidig betænkelig ved en reduktion af ydelser og lønninger, og mente, at det var vigtigt at gennemføre en social- og arbejdsmarkedspolitisk aktiveringsreform sammen med Socialdemokratiet. Venstre og Konservative spillede i sidste halvdel af 1980'erne ud med nogle Work First-inspirede aktiveringsforslag, men støttede senere de socialdemokratisk ledede regeringers opkvalificerende og rådighedskontrollerende aktivering. Den socialdemokratiske flertalsregering holdt imidlertid de borgerlige ude af arbejdsmarkedsreformen i 1993. Det var afgørende for den nye regering at udvise handlekraft. I Socialistisk Folkeparti er de meget skeptiske overfor udformningen af den nye aktiveringspolitik, men de accepterer princippet om ret og pligt aktiveringen.

En lang række andre nationale aktører har blandet sig i debatten om aktiveringspolitikkens rolle og udformning. Det gælder først og fremmest Det Økonomiske Råd, der med sin vismandsrapport fra 1988 var med til at sætte fokus på strukturproblemer og aktiveringspolitik (DØR, 1988). Af andre aktører med større og mindre indflydelse kan nævnes Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, Socialforskningsinstituttet, Center for Labour-market

Studies, Rockwoolfonden, Dansk Center for Arbejdsmarkedsforskning (CARMA), Mandag Morgen Strategisk Forum, og massemedierne, der faktisk gav meget spalteplads og sendetid til diskussionerne om den nye aktiv-linie.

Der var også nogle internationale stemmer i debatten. OECD var meget tidligt i gang med at sætte og sprede den strukturpolitiske dagsorden, og i 1990'erne lanceres arbejdsmarkedspolitikken som et centralt strukturpolitisk politikfelt. Danmark kritiseres gentagne gange for ikke at reformere sit alt for generøse dagpengesystem. EU er med til at fastholde den aktiveringspolitiske dagsorden, men her har Danmark held og dygtighed til at påvirke politikkens indhold, som ender med stort set at svare til indholdet i den danske aktiveringspolitik med vægt på tidlig opkvalificerende aktivering. Andre landes erfaringer med aktiv social- og arbejdsmarkedspolitik spiller også en selvstændig rolle i debatten. Referencen til den svenske tradition for at føre en aktiv arbejdsmarkedspolitik er med til at gøre aktivering noget nærliggende, trygt og relativt succesfuldt, men samtidig er der klare forskelle mellem landene, der gør det svært at kopiere den svenske model. Tyske og hollandske erfaringer figurerer også i debatten, men USA tager prisen som det store skræmmebillede. En ledende embedsmand i Finansministeriet fortæller, at 'de amerikanske regler nærmest er 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.

Selvom den politiske proces er kendetegnet ved at være meget integrativ, så er der en række aktører, der er ekskluderet fra netværket. Det gælder dels den Kristelige Fagforening, der er positiv overfor den nye aktiv-linie, og dels en række aktører, der står udenfor netværket, fordi de er uenige i aktiveringspolitikkens indhold. Til den sidste kategori hører Enhedslisten, Landsorganisationen af Arbejdsledige og en række socialpolitiske debattører. Enhedslisten har været imod tvangsaktivering hele vejen igennem, men forsøger dog i slutningen af 1990'erne, at gå konstruktivt ind i debatten. Landsorganisationen er meget afvisende overfor aktivering, men har haft en begrænset indflydelse, fordi den først blev dannet i 1998, som en reaktion på aktiveringslovgivningen. Socialpolitiske debattører som Hanne Reintoft (1998) og Ivar Horneman Møller (1996) har afvist aktivering som en nyliberalistisk fattighjælpspolitik. Selvom tonen hos sidstnævnte debattører kan være hård og uforsonlig er det generelle indtryk,

at der selv hos de ekskluderede kritikere er forståelse for grundprincippet om at bruge ressourcerne i social- og arbejdsmarkedspolitikken mere aktivt.

Der er dog ikke fryd og gammen blandt aktørerne i forhandlingsnetværket. En række interne konfliktlinier deler aktørerne i forskellige lejre. Den klareste konflikt går mellem tilhængerne af en Human Capital-inspireret aktivering med vægt på uddannelse og opkvalificering og en Work First-inspireret aktivering med vægt på incitamentssiden. Human Capital tilgangen har overtaget, i og med at der ikke er nogen, som taler imod den opkvalificerende aktivering. Der er en del aktører, der holder døren til en mere Work First-orienteret aktivering åben. En anden konfliktlinie, der deler tilhængerne af den opkvalificerende aktivering, går mellem dem, der lægger vægt på en meget behovsorienteret indsats og dem der støtter en mere regelstyret indsats. Pendulet har her svinget fra behovsorientering mod en højere grad af regelstyring. Men kritikken af dette skift er samtidig tiltaget. Andre konflikter handler om, hvor tidligt de ledige skal aktiveres, og om hvorvidt alle ledige skal aktiveres.

Alt i alt præges netværket dog af en høj grad af konsensus, og man må derfor spørge, hvordan det kan gå til at så mange forskellige aktører tilsyneladende kan blive enige om at støtte den nye aktiveringspolitik. Det traditionelle svar er: sammenfaldende interesser. Aktørerne er med i den vindende koalition, fordi aktiveringspolitikken i forskellige henseender tilgodeser aktørernes interesser. Denne forklaring overser imidlertid, at aktørernes interesser på aktiveringsområdet i høj grad formes af den paradigmatiske policy-diskurs, som konstrueres i forhandlingsnetværket. Mange af aktørerne havde slet ikke i udgangspunktet formuleret nogle interesser på området, og mange aktører oplevede desuden, at deres interesser forandredes som et resultat af interaktionen indenfor netværket, der blev holdt sammen af en bestemt diskursivering af feltet.

4. Den diskursive indramning af forhandlingsnetværket

Den politiske konsensus i forhandlingsnetværket er ikke resultatet af et tilfældigt sammenfald af interesser, eller af en rationel problemanalyse og læringsproces, hvor alle parter til sidst indser, at der kun er én rigtig løsning på problemet. Enigheden skyldes snarere at bestemte forestillinger har hegemoniseret det politiske terræn, der blev skabt i kraft af dislokeringen af det gamle policy-spor. En dislokation opstår, når det dominerende policy-spor konfronteres med en eller flere begivenheder, som det ikke kan forklare, integrere, rumme eller absorbere

(Laclau, 1990; Torfing, 1999). Resultatet bliver et helt eller delvist sammenbrud for den pågældende policy-diskurs. Sammenbruddet åbner efterfølgende op for en kamp mellem hegemoniske strategier, der forsøger på at genskabe den sociale og politiske orden ved at italesætte bestemte problemer og løsninger indenfor rammerne af en ny paradigmatisk policy-diskurs.

De dislokerende begivenheder kan ikke iagttages gennem en objektiv analyse af de faktiske begivenheder og deres konsekvenser. Dislokationer involverer et sammenbrud af mening, og kan derfor kun iagttages i kraft af den måde, som de italesættes på. Italesættelsen er altid en del af en ny embryonisk policy-diskurs, der som udgangspunkt forsøger at identificere et policy-problem. I forhold til forsørgelseslinien refereres der således indenfor den aktiveringspolitiske diskurs til fire dislokerende begivenheder, der hver især problematiserer den traditionelle forsørgelsespolitik. Den første begivenhed har at gøre med udfordringen fra den tiltagende globalisering og indførelse af ny teknologi, som betyder, at det ikke er nok bare at parkere de ledige på passiv forsørgelseshjælp. Den anden begivenhed er de voksende udgifter til beskæftigelsespolitikken, som man fra politisk hold ikke rigtigt synes, at man fik noget for. Det tredie begivenhed er den høje og vedvarende ungdomsarbejdsløshed, der skabte bekymring for, om man ville tabe en hel generation af unge på gulvet. Den fjerde og sidste begivenhed er den sociale marginalisering, der skræmmende blev italesat som 'den sociale massegrav'. Alt i alt gjorde disse begivenheder det klart, at man ikke kunne fortsætte ad det gamle policy-spor, hvor opretholdelse af et rimeligt leveniveau hos de ledige var det altafgørende mål.

Som svar på dislokationen formuleres der forholdsvis tidligt i reformprocessen en ny *story-line*. En story-line er et kort og kondenseret udtryk for en ny hegemonisk forståelse af policy-problemet og dets mulige løsning (Hajer, 1993, 1995) . Den nye story-line lyder således: 'strukturledigheden skal nedbringes ved hjælp af aktivering'. Selvom den nye story-line kun sjældent formuleres så klart og eksplicit som her, så gennemsyrer og strukturerer den hele den paradigmatiske policy-diskurs, der ligger til grund for aktiveringsreformerne. Story-linen identificeres således primært gennem en kvalitativ og funktionel analyse af dens effekter, fremfor gennem en kvantitativ og frekventiel analyse af dens faktiske forekomst og formulering.

Den nye story-line blev konstrueret og udbredt i etaper. Aktiveringsbegrebet kom oprindeligt fra det socialpolitiske område, hvor der i slutningen af 1980'erne blev introduceret

en særlig kontanthjælpsydelse til de unge, der var forbundet med et moralsk krav om, at de unge som betingelse for at modtage kontanthjælp skulle gives et aktivt tilbud om uddannelse eller arbejde. Baggrunden var dels en konkret forargelse over, at velbjergede unge fik kontanthjælp i sommerferien på trods af, at de ikke havde nogen sociale problemer, og dels et mere generelt ønske om at bruge pengene til arbejdsløshedsbekæmpelsen mere aktivt. Dette ønske blev dog hurtigt gennem en begrebsmæssig glidning til, at de ledige skulle aktiveres, hvilket altså forudsatte, at de i udgangspunktet var passive.

Aktiveringsbegrebet var ikke i starten forbundet med den strukturpolitiske diskurs, som voksede frem i løbet af 1980'erne, og særligt gjorde sig gældende indenfor erhvervspolitikken og beskæftigelsespolitikken. På beskæftigelsesområdet blev arbejdsløsheden pludselig omdefineret fra at være et spørgsmål om dårlige konjunkturer til at være strukturelt bestemt. I slutningen af 1980'erne skønnede man således, at strukturledigheden lå på godt 9 pct. Inspirationen til den kraftige fokusering på strukturpolitik og strukturledighed kom fra OECD, samt en række nyliberale økonomer fra England og USA. Strukturledighedsbegrebet havde empirisk resonans i Danmark, i og med at man i 1986-87 havde været vidne til, hvad en højtstående embedsmand i Finansministeriet betegner som ‘en sindssyg situation, hvor man havde høj arbejdsløshed, samtidig med at lønningerne eksploderede’. Lønfesten i 1987, som i høj grad var en politisk bestemt kompensation for de magre overenskomster i første halvdel af 1980'erne, blev fejlagtigt tolket som et udtryk for, at det var strukturelle barrierer på arbejdsmarkedet, der skabte flaskehalsproblemer og øget lønpres.

Det økonomiske råd lægger i deres vismandsrapport fra juni 1988 stor vægt på de strukturelle problemer på arbejdsmarkedet og deres betydning for ledigheden (DØR, 1988), og året efter følges betragtningerne op i regeringens *Hvidbog om arbejdsmarkedets strukturproblemer* (Regeringen, 1989). Strukturledighedsdiskussionen havde tidligere mest handlet om mismatchet mellem de lediges kvalifikationer og arbejdsgivernes behov. Men med vismandsrapporten og hvidbogen blev strukturledighedsbegrebet omfortolket til et spørgsmål om de strukturelle barrierer for de lediges reintegration på arbejdsmarkedet.

I begyndelsen af 1990'erne blev aktiveringsbegrebet løsrevet fra sit socialpolitiske ophav, og koblet til det nye strukturledighedsbegreb. Det skete ved hjælp af etableringen af en kausalrelation, der kort og godt sagt sagde, at strukturledigheden skulle nedbringes ved hjælp af aktivering af de arbejdsløse. Kausalrelationen blev etableret i kølvandet på Zeuthenudvalgets

rapport fra 1992 (Udredningsudvalget, 1992), og lå til grund for arbejdsmarkedsreformen i 1993. Zeuthenudvalget bidrog endvidere til en præcisering af aktiveringsbegrebet, der i arbejdsmarkedsreformen blev forbundet med begreber som individuelle handlingsplaner, aktivperiode, ret og pligt, uddannelsestilbud, jobtilbud og særlige tilrettelagte aktiveringsforløb.

I Lov om kommunal aktivering fra 1993 og Lov om aktiv socialpolitik fra 1998 kobles aktiveringsbegrebet stadigt tættere til strukturledighedsproblematikken. Oprindeligt var denne problematik totalt fraværende på det socialpolitiske område, men den følger med, da aktiveringsbegrebet efter sin afstikker til dagpengeområdet vender tilbage til kontanthjælpsområdet. Spredningen af den nye story-line til det socialpolitiske område er vigtig, fordi den giver socialpolitikken en strukturpolitisk mission. Socialpolitik er ikke længere blot et spørgsmål om at hjælpe de svage, men nu også et middel til at nedbringe strukturledigheden, hvilket bliver mere og mere påtrængende, efterhånden som arbejdsløsheden blandt de forsikrede ledige falder.

Den nye story-line formuleres i begyndelsen af 1990'erne, og kommer med tiden til at udgøre omdrejningspunktet for aktiveringsreformerne på såvel dagpengeområdet som kontanthjælpsområdet. De to kernebegreber er imidlertid langtfra klare og entydige. Begrebet om 'strukturarbejdsløshed' er dannet gennem en tilføjelse af præfikset 'struktur' til det velkendte begreb 'arbejdsløshed', og begrebet 'aktivering' er dannet gennem en substantivering af verbet 'at aktivere'. Begge dele medvirker til at skabe nogle uklare og flertydige begreber.

Begrebernes karakter af flydende betegnere fremgår tydeligt af den aktiveringspolitiske policy-diskurs. På det tekniske plan er der her nogenlunde enighed om, hvordan strukturledighed defineres og måles. Når det kommer til den bredere forståelse af, hvad strukturledighed er for noget, og hvordan den forklares og bekæmpes, så er der en række divergerende opfattelser. Ifølge en af forklaringerne skyldes strukturledigheden, at *høje stive lønninger til insiderne* på et segmenteret arbejdsmarked gør det ufordelagtigt for arbejdsgiverne at hyre lavtuddannet arbejdskraft. Denne forklaring fandt man både i Zeuthenudvalget, Det Økonomiske Råd og hos en række Århusøkonomer. En anden diskursivering af strukturledigheden rettede skytset mod de *høje velfærdsydelser*, der giver en høj reservationsløn, som bevirker, at de korttidsuddannede ikke vil arbejde til den tilbudte løn. Denne opfattelse fandt man i Zeuthenudvalgets rapport og i de årlige rapporter fra OECD. En tredie forklaring kom til udtryk i forestillingen om, at der var ved at udvikle sig en særlig

velfærdsafhængighed, som var et resultat af velfærdsstatens moralske fordærvelse af de ledige, der som et resultat udvikler alternative livsstrategier, der ikke inkluderer lønarbejde, eller slet og ret bliver dovne og umotiverede. Mandag Morgen var eksponenter for denne opfattelse, og i Finansministeriet flirtede man lidt med tanken, men opgav det igen. Dels fordi tesen ikke kunne eftervises og dels fordi fagbevægelsen var stærkt fortørnede over denne udlægning af strukturledighedsbegrebet. For som man sagde i LO: 'strukturledighed er en egenskab ved samfundsøkonomien, og ikke ved den enkelte ledige' (LO, 1994: 13). Den fjerde og sidste fortolkning af strukturledighedsbegrebet hæfter sig ved marginaliseringens ødelæggende virkninger, der viser sig som et tab af kvalifikationer og kompetencer, samt øget sygelighed og mindre selvtillid hos de langtidsledige. En lang række aktører, og ikke mindst arbejdsmarkedets parter, abonnerede på denne forståelse af strukturledighed.

På samme måde findes der en række divergerende opfattelser af, hvad aktivering er, og hvad den skal gøre godt for. Ifølge den første diskursiveringsstrategi handler aktivering om at *opkvalificere* de ledige, sådan at deres arbejdsindsats kommer til at modsvare det faktiske lønniveau. Finansministeriet, med Mogens Lykketoft i spidsen, og fagbevægelsen er klare fortalere for denne form for aktivering. Den anden diskursiveringsstrategi ser aktivering som et middel til *rådighedskontrol*. DA lægger meget vægt på denne fortolkning, og ser rådighedskontrol gennem ret og pligt aktivering som en erstatning for lavere lønninger. Den tredie diskursiveringsstrategi ser aktivering som et *moralsk krav om 'noget for noget'*. Der er bred opbakning til denne opfattelse, og selv LO overvinder sin skepsis og støtter 'noget for noget'-tankegangen. Den fjerde og sidste diskursivering ser aktivering som et middel til at *begrænse social marginalisering* ved at give de ledige nogle bedre, tidligere og behovsorienterede tilbud om arbejde og uddannelse. Såvel Zeuthenudvalget som Socialkommissionen er med til at sprede den opfattelse, som også deles af Arbejds- og Socialministeren.

Man kunne måske umiddelbart tro, at kernebegrebernes flertydighed var en svaghed, og alt andet lige medvirkede til at begrænse aktiveringsreformernes gennemslagskraft. Sådan forholder det sig ikke. Tværtimod viser kernebegrebernes flertydighed sig at være en styrke, i og med at den muliggør såvel en stabil koalitionsdannelse som skabelsen af et politisk kompromis. Den flertydige story-line udgør en fælles ramme for møder, diskussioner og forhandlinger mellem en lang række politiske aktører, og kernebegrebernes flertydighed gør det

muligt for aktørerne at tale om de samme ting, selvom det sker ud fra vidt forskellige fortolkninger og accentueringer. Story-linen skaber i kraft af den flydende benævnelse af problem og løsning en *diskurskoalition*, der snarere end at være bundet sammen af fælles interesser er bundet sammen af nogle fælles diskursive forestillinger (Hajer, 1993, 1995).

De fælles forestillinger muliggør forhandlinger, hvor igennem der langsomt men sikkert skabes en vis enighed om kernebegrebernes betydning. Med udgangspunkt i den diskursivt medierede konsensus bliver det derefter muligt for parterne at indgå et politisk kompromis om aktiveringspolitikkens indhold.

Det skal dog ikke forstås sådan, at det politiske kompromis om aktiveringspolitikkens indhold kan udledes af den hegemoniske story-line. Den nye story-line muliggør og betinger forhandling og kompromis, men kan på grund af kernebegrebernes flertydighed ikke bestemme indholdet af det politiske kompromis. Dette bestemmes af de politiske aktører, der i kraft af kernebegrebernes flertydighed har mulighed for at påvirke definitionen af policy-problemet og dets løsning ved hjælp af deres argumentative strategier.

I forhold til strukturarbejdsløshedsproblemet lægger aktørerne 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 indenfor begge områder til at se strukturledighed, som en konsekvens af marginaliseringens ødelæggende virkninger, som udelukker en voksende gruppe ledige fra arbejdsmarkedet. Dette er helt klart den mest udbredte tolkning af policy-problemet.

I forhold til aktiveringsbegrebet er der på det arbejdsmarkedspolitiske område en klar prioritering af opkvalificering fremfor 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 gældende på det socialpolitiske område, hvor den strukturpolitiske dagsorden efterhånden vinder indpas. På det arbejdsmarkedspolitiske område spiller opfattelsen af aktivering som en rådighedskontrol, der kompenserer en politisk utænkelig ydelsesreduktion,

en stor rolle, hvilket derimod 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 klientliggørelse gennem social empowerment spiller derimod en stor rolle indenfor begge områder.

Aktørerne gør i kraft af deres argumentative strategier en politisk forskel i forhold til formuleringen og indholdsudfyldelsen af det politiske kompromis om aktiveringspolitikken, men deres politiske sporskabelse er sporafhængig i den forstand, at kompromiset skal fremstå som troværdigt i forhold til resterne af det gamle policy-spor og alle de institutionaliserede kompromiser, hævdvundne traditioner og sedimenterede opfattelser, der understøtter dette. Sporafhængigheden er også diskursivt medieret i den forstand, at de politisk set acceptable tolkninger af aktiveringsbegrebet er betinget af aktørernes diskursive artikulation af en række løsningspræmisser. Aktørerne henviser i debatten til en række institutionaliserede kompromisser traditioner og opfattelser, der gør, at nogle diskursiveringer af aktivering er legitime, mens andre ikke er det. Den institutionelle arv gør det således ifølge flertallet af aktørerne 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 der en klar opfattelse af 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 klientliggørelsen af de ledige.

Referencen til de fælles løsningspræmisser betinger aktørernes forsøg på at påvirke opfattelsen af policy-problemet og dets mulige løsning. Det politiske kompromis om aktiveringspolitikken er med andre ord et produkt af samspillet mellem aktørernes diskursive sporskabelse og den institutionelt indlejrede sporafhængighed, der har rod i fortidige politiske kampe, men som artikuleres og gøres gældende i de aktuelle kampe om aktiveringspolitikkens indhold. Resultatet af dette samspil er et politisk kompromis, der lægger vægt på en tidlig, behovsorienteret og opkvalificerende aktivering kombineret med en skærpet rådighedskontrol gennem ret og pligt aktivering og forsøg på at inddrage de ledige gennem udarbejdelsen af individuelle handlingsplaner. Arbejdsgiverne og de borgerlige partier blev hermed tvunget til at

renoncere på deres krav om lavere løn og ydelser, men især arbejdsgiverne var godt tilfredse med alternativet i form af en opkvalificering af arbejdskraften og en skærpet rådighedskontrol. Der var således bred opbakning til det politiske kompromis.

5. Effektiv og demokratisk netværkspolitik?

I forhold til de aktiveringspolitiske reformer viser etableringen af et bredt forhandlingsnetværk sig at være ganske effektivt i forhold til at frembringe et markant policy-skift. Den borgerlige regering forsøgte sig op gennem 1980'erne med en række solomarkeringer på aktiveringsområdet. Men fraværet af politisk dialog og forhandling med de centrale aktører gjorde, at reformudspillene blev afvist, ligeså hurtigt som de blev fremsat. Det var først med dannelsen af det brede forhandlingsnetværk i slutningen af 1980'erne, at der kom skred i aktiveringsreformerne. Etableringen af brede netværk af relevante og berørte parter blev mødt med stor skepsis, fordi man derved giver en række stærke interesseorganisationer vetoret overfor nye politiske tiltag. Analysen viser imidlertid, at brede forhandlingsnetværk sagtens kan producere markante policy-skift, hvis dislokationen af det gamle policy-spor er tilstrækkelig stor, og der i kraft af en flertydig story-line skabes en diskursivt medieret konsensus om det nye policy-spor. Prisen for et netværksforhandlet policy-skift er dog, at kontinuiteten mellem det gamle og det nye policy-spor i kraft af sporafhængigheden er stor. Til gengæld er der en betydelig gevinst at hente i form af de politiske aktørers ansvarlighed overfor implementeringen af den nye policy.

Forhandlingsnetværk kan med andre ord under visse betingelser føre til en effektiv politisk beslutningstagen, hvor problemer identificeres, diskuteres og løses. Men er forhandlingsnetværk også udtryk for en demokratisk beslutningstagen? I den diskursteoretiske beslutningsprocesanalyse forskydes demokratiproblematikken fra den konkrete beslutningstagning til formuleringen af den paradigmatiske policy-diskurs, der ligger til grund for de konkrete policy-beslutninger. 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 forhandlingsnetværk nemlig hurtigt afskrives som udemokratiske. Deltagerne i forhandlingsnetværk er ikke udpeget af frie og lige borgere. Der er ikke nogen

åben konkurrence mellem aktørerne om at komme med i netværket, og de kan ikke stilles til ansvar for deres beslutninger ved næste valg. Spørgsmålet er imidlertid, om det er rimeligt at vurdere netværkspolitikken ud fra sådan 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 fuldstændigt en forestilling om et offentligt rum for dialog, forhandling og samarbejde mellem demokratiske medborgere (Young, 2000). Og sådan en forestilling om nødvendigheden af offentlig deliberation er selve kernen i etableringen af brede politikformulerende netværk.

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 deler ikke i udgangspunktet samme opfattelse af det fælles bedste og deres interaktioner er ikke styret af en almengyldig kommunikativ rationalitet, der hjælper dem til at afdække det fælles bedste. Problemet er ikke, at aktørerne er egoistiske. De har bare forskellige synspunkter og rationalitetsopfattelser, som de lægger til grund for udviklingen og tilpasningen af deres magtstrategier. Gennem diskursivt medierede policy-processer er de i stand til at overskride deres særinteresser og nå frem til et politisk kompromis. Det betyder dog ikke at de indbyrdes forskelle forsvinder, men alene at de antagonistiske relationer mellem aktørerne transformeres til agonistiske relationer (Mouffe, 2000). Hvad der før blev opfattet som ‘fjender’ bliver derved redefineret som ‘legitime modstandere’.

Problemet med den kommunitaristiske demokratiopfattelse er i sidste ende, at forestillingen om det fælles bedste 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 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 overfor andre og kritiske synspunkter.

4. Der skal være frihed og lighed i såvel debat som beslutninger i netværket

5. Netværksdeltagerne skal ansvarliggøres gennem etablering af en kritisk offentlighed.

Disse normer gør det muligt at vurdere netværkspolitikkens demokratiske potentialer. Der vil 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 forholdsvist demokratisk netværk. I forhold til den *første* demokratinorm om saglig in- og eksklusion af aktører i netværket, så findes der i forhandlingsnetværket en meget bred vifte af aktører, der alle på den ene eller anden måde har noget at bidrage med. 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, dels om der er plads til uenigheder i netværket, og dels om der er nogen af de ekskluderede parter, som kunne have bidraget konstruktivt til udviklingen af aktiveringsdiskursen. Svarene på disse spørgsmål er et klart ja og et nølende nej. Som vi har 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 LOs og følgeligt også DAs 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 er en forholdsvis 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 aktiv-linie i den offentlige debat. De har også for nogles vedkommende forsøgt at etablere en alternativ dagsorden. Enhedslisten har således ført an i kampen for at løse ledighedsproblemet ved at få oprettet flere jobs i den offentlige sektor.

En lukket, entydig og meget præcist formuleret story-line kan gøre det svært for de inkluderede aktører at byde ind og gøre sig gældende med nye, alternative og kritiske fortolkninger. Derfor er den *anden* demokratinorm om en betydningsmæssig åbenhed og flertydighed vigtig. Ifølge sagens natur kan åbenheden aldrig være total, og den vil også blive reduceret over tid, efterhånden som aktørerne bliver mere enige med hinanden og indgår kompromisser. Ikke desto mindre bør diskussionerne og forhandlingerne i netværket i udgangspunktet foregå på et åbent og flertydigt grundlag, der muliggør forhandling af forskellighed indenfor en fælles ramme. Det aktiveringspolitiske netværk lever fint op til denne norm, i og med at de centrale begreber i den nye story-line 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 linie 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 en 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 præcis 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 *tredie* krav til det diskursive forhandlingsnetværk er, at der skal være lydhørhed hos deltagerne overfor 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 fordre lydhørhed overfor disse synspunkter og fortolkninger, også når de afviger fra hovedstrømmen eller er kritiske overfor denne. Det betyder ikke, at alle synspunkter skal gøres til genstand for en objektiv og minutiøs 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 overfor 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 til fordel 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, omend meget kritisk, kravet om borgerløn, og Finansministeriet tager klart stilling til diverse forslag om deling af det eksisterende arbejde gennem nedsat arbejdstid, skraldemandsmodel, hjemmeserviceordninger og offentlig jobskabelse. Så selv om der ikke er nogen systematisk diskussion af modstandernes synspunkter, så kan netværksaktørerne ikke generelt beskyldes for at gå med skyklapper.

Den *fjerde* demokratinorm handler om aktørernes frie og lige muligheder for at få indflydelse på netværkets formulering af den paradigmatiske 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 indenfor 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. Eksempelvis følte Arbejdsministeriet i en meget vigtig periode sig presset til at adoptere Finansministeriets sprog og tankegang for overhovedet at få indflydelse på sit eget politikområde. Hensynet til enigheden mellem de forskellige dele af fagbevægelsen har også medvirket til at undertrykke den kritik af aktiv-linien, som senere brød ud i lys lue i både SID og KAD, og senere 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 per 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 formået 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 handikappedes 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 *femte* demokratinorm vedrører 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 aktiv-linien. 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 paradigmatiske 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 konstateres, at der gennem tiden har været mange muligheder for en offentlig vurdering og problematisering af de forskellige aktørers bidrag til udformningen af den paradigmatiske 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 fremfor 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 med andre ord forholdsvis positiv, i og med at det kun er normen om fri og lige indflydelse, der ikke helt indfries. En ting er dog demokratiet i netværket. En anden ting demokratiet i den efterfølgende proces, hvor policy-diskursen og det politiske kompromis skal omsættes til konkret lovgivning. Lovfastsættelsen er en politisk proces, hvor de overordnede linier skal godkendes, og udmøntes gennem en lang række konkrete beslutninger om udformningen af aktiv-linien. 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 overfor 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 overfor 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 lovfastsættelsesfase. Hvis de forbigås i denne fase ender vi i en situation, hvor det politiske arbejde i forhandlingsnetværket bliver afsluttet af embedsværket.

Analysen 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 hovedlinien i

aktiveringspolitikken inddrages kun i beskedent omfang i lovfastsættelsen. 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.

Politikerne har heller ikke meget indflydelse. Hverken folketingsmedlemmerne i almindelighed og forlketingsudvalgsmedlemmerne i særdeleshed synes at have nogen væsentlig indflydelse på lovfastsættelsen. 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 forhandlingsnetværk og lovvedtagelse. Det er svært for politikerne at overskue og vurdere indholdet i det politiske input fra netværket, og der er ikke nogen grundig diskussion og stillingtagen til de forholdsvis radikale reformforslag. Heller ikke i de relevante folketingsudvalg, hvor politikerne ikke mener, der har været nogen særlig diskussion af aktiveringsreformerne. Politikerne bliver langt hen ad vejen reduceret til et halehæng til netværket. 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 folketingspolitikerne 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 vidensmæssig og organisatorisk opbakning. For 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 hver 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 nogle bestemte normer og forestillinger hos politikerne, der synes at hindre dem i at spille en mere aktiv rolle i lovgivningsarbejdet. Det drejer sig dels 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 lovfastsættelsen synes den nye administrationspolitiske doktrin om New Public Management, som er blevet importeret og spredt af blandt andet Finansministeriet, at spille en væsentlig rolle. Ifølge denne nye doktrin skal politikerne kun tage stilling til de overordnede politiske retningslinier, 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 et stort spillerum til embedsmændene, 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 lovfastsættelsen. 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 lovfastsættelse.

Den forholdsvist demokratiske netværksproces opvejer ingenlunde politikernes manglende politiske indflydelse på det efterfølgende lovgivningsarbejde, som udgør et selvstændigt problem. Så den samlede vurdering af demokratiets funktionsmåde i denne sag er noget dyster og urovækkende. Der tegner sig et billede af en ny styringskæde, hvor policy-

diskursen og det politiske kompromis formes i forhandlingsnetværket og den endelige lovfastsættelse forestås af embedsværket.

Løsningen på det demokratiske problem, der ligger i at politikerne 'bypasses', er ikke at afvikle den netværksbaserede politiklægning. Netværkpolitikken er kommet for at blive. For det er naivt at tro, at vores komplekse og differentierede samfund kan styres af et enkelt ophøjet centrum. Derfor står politikerne i dag overfor 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 mellem forhandlingsnetværket og embedsværket. Netværksdemokratiet bør og skal suppleres af en grundig parlamentarisk debat og en kritisk stillingtagen til netværkets politiske input. Bolden til den videre diskussion af, hvordan det skal ske, er hermed givet op.

Litteratur

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), s. 1-31.

Christiansen, Peter Munk og Asbjørn Sonne Nørgaard (2003), *Faste forhold - flygtige forbindelser*, Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.

DØR (1988), *Dansk Økonomi*, København: Det Økonomiske Råd.

Elmore, Richard F. (1985), 'Forward and backward mapping: reversible logic in the analysis in public policy', i Hanf og Toonen (red.), *Policy Implementation in Federal and Unitary Systems*, Boston: Nato ASI Series.

Fischer, Frank og John Forrester (red.) (1993), *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, Durham: Duke University Press.

Hajer, Maarten A. (1993), 'Discourse coalitions and the institutionalization of practice: the case of acid rain in Britain', i Frank Fischer og John Forester (red.), *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.

Hajer; Maarten og Henk Wagenaar (2003), *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in a Network Society*, Cambridge: Cambrige University Press.

Jørgensen, Thomas Mølsted og Claus Damtoft Pedersen (2000), *Arbejdsmarkedspolitik*, København: Handelshøjskolens Forlag.

Kickert, Walther J.M., Erik-Hans Klijn og Joop F.M. Koppenjan (1997), *Managing Complex Networks: strategies for the public sector*, London: Sage.

Laclau, Ernesto (1990), *New Reflections on the Revolution of Our Time*, London: Verso.

LO (1994), *Fuld beskæftigelse i Danmark*, København: Landsorganisationen i Danmark.

Lukes, Steven (1974), *Power. A Radical View*, Basingstoke: Macmillan.

March, James G. og Johan P. Olsen (1993), *Democratic Governance*, New York: The Free Press.

Mayntz, Renate (1993), 'Governing failures and the problem of governability: Some comments on a theoretical paradigm', i Jan Kooiman (red.), *Modern Governance: New Government-Society Interactions*, London: Sage.

Mishra, Ramesh (1990), *The Welfare State in Capitalist Society*, Brighton: Wheatsheaf.

Mouffe, Chantal (2000), *The Democratic Paradox*, London: Verso.

Møller, Ivar Horneman (1996), 'Fra bistandslov og aktivering til fattiglov og stigmatisering', *Social Politik*, nr. 6, 1996, s.10-13.

Neuman, William L. (1997), *Social Research Methods: Qualitative and Quantitative Approaches*, Boston: Allyn & Bacon.

Peck, Jamie (1998), 'Workfare: a geopolitical etymology', *Environment and Planning D: society and space*, 16(1), s. 133-161.

Pedersen, Jesper Hartvig og Niels Henrik Holmquist-Larsen (1994), *Arbejdsministeriet*, København: Arbejdsministeriet.

Pierson, Paul (1994), *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*, Cambridge: Cambridge University Press.

Regeringen (1989), *Hvidbog om arbejdsmarkedets strukturproblemer*, København: Regeringen.

Reintoft, Hanne (1998), *Træd varsomt*, København: Hans Reitzels Forlag.

Rhodes, R.A.W. (1997), *Understanding Governance*, Buckingham: Open University Press.

Stone, Deborah A. (1988), *Policy Paradox and Political Reason*, Glenview: Foresman Scott/Brown Little.

Torfing, Jacob (1999), *New Theories of Discourse. Laclau, Mouffe and Zizek*, Oxford: Blackwell.

Torfing, Jacob (2001), 'Path-dependent Danish welfare reforms: the contributions of the new institutionalisms in understanding evolutionary change', *Scandinavian Political Studies*, årg. 24, nr. 4, s. 277-309.

Torfing, Jacob (2003), *Det stille sporskifte i velfærdsstaten: en diskursteoretisk beslutningsprocesanalyse af skiftet fra forsørgelse til aktivering*, Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.

Udredningsudvalget (1992), *Rapport fra Udredningsudvalget om arbejdsmarkedets strukturproblemer*, København: Udredningsudvalget, Sekretariatet.

Young, Iris M. (2000), *Inclusion and Democracy*, Oxford: Oxford University Press.