

Aktivering, styringsreform og lokale netværk

Jacob Torfing, professor, Institut for Samfundsvidenskab,
Roskilde Universitetscenter

Det her er ikke en detektivhistorie, hvor morderen afsløres på sidste side. Så lad os derfor starte med konklusionerne i min fortælling.¹ Der er siden slutningen af 80'erne sket et markant skift i den danske velfærdsstat fra det tidligere så dominerende forsørgelsesparadigme til et nyt aktiveringskoncept. Der er tale om et stille sporskifte i velfærdsstaten, eftersom de store aktiveringsreformer i 90'erne er blevet gennemført uden store sværds slag og politiske konflikter. Samtidig med det indholdsmæssige skift er styringsformen på beskæftigelsesområdet blevet ændret i retning af øget europæisering, mere mål- og rammestyring og mere enstrengede styringssystemer. Der har været stor debat om, hvem der skal have hovedansvaret for styringen af et nyt enstrengt system, men i kampen mellem det statslige AF-system og det kommunale kontanthjælpssystem er det vigtigt ikke at glemme den lokale netværksstyring. Denne er faktisk blevet styrket i løbet af 90'erne med etableringen af de Regionale Arbejdsmarkedsråd i 1993 og dannelsen af de Lokale Koordinationsudvalg i 1999. Forskningen i sidstnævnte viser, at der er både gode og dårlige erfaringer med den lokale netværksstyring. Det er imidlertid vigtigt at se den lokale netværksstyring i et udviklingsperspektiv, og se på, hvordan den på forskellige måder kan styrkes. For hvis den aktive beskæftigelsespolitik skal tage udgangspunkt i det lokale arbejdsmarked såvel

som til de lediges behov, så skal styringen ske gennem inddragelse af de relevante og berørte parter.

1. Fra forsørgelse til aktivering

Der er hovedsageligt tre udfordringer for dansk arbejdsmarkedspolitik (Torfing, 2003). Den økonomiske udfordring, der består i at skabe det arbejdsmarkedsmæssige grundlag for udviklingen af en stærk dansk position i den globale vidensøkonomi. Den politiske udfordring der består i at konsolidere og udvikle velfærdsstaten i skyggen af de demografiske forskydninger ved at udvide beskæftigelsesgrundlaget gennem beskæftigelsesfremmende tiltag, der får flere i arbejde. Endelig er der en mere borgerrettet og socialpolitisk udfordring, der handler om at skabe et godt og meningsfyldt arbejdsliv for alle arbejdssøgende i den erhvervsaktive alder.

Som svar på disse udfordringer er der de sidste 10-15 år sket et markant skift fra det tidligere så dominerende *forsørgelsesparadigme* til et nyt *aktiveringskoncept*. Der er ikke tale et pludseligt og radikalt brud med den tidligere policy, men snarere om en gradvis forskydning i velfærdsstatens grundlag, mål og midler. Langsomt, men sikkert, er tyngdepunktet i social- og arbejdsmarkedspolitikken blevet forskudt fra venstre mod højre i skema 1:

Skema 1. Sammenligning af forsørgelse og aktivering

	Forsørgelse	Aktivering
Grundlag	Rettighedsbaseret	Rettigheder kombineret med pligter
Mål	At sikre et rimeligt levestandard og mulighed for masseforbrug	At sikre arbejdsmarkedsintegration
Middel	Generøse forsørgelsesydelser	Individuelle, fleksible og behovsrettede aktiveringsstilbud

Tidligere blev der lagt vægt på generøse rettighedsbaserede ydelser, der skulle sikre de ledige et rimeligt levestandard, samt mulighed for at deltage i masseforbruget af industrisamfundets masseproducerede varer. I dag lægges der i højere grad vægt på de lediges ret og pligt til arbejdsmarkedsintegration gennem individuelle, fleksible og behovsrettede tilbud om rådgivning, uddannelse, og jobtræning.

Danmark er imidlertid langt fra det eneste land, hvor reformer i 80'erne og 90'erne forandrede det beskæftigelsespolitiske paradigme. I USA indførte man under Reagan og Clinton en række såkaldte workfare-reformer, og hovedindholdet i disse spredte sig gradvist til hele den angelsaksiske verden (Peck, 1998). Siden har også EU promoveret en aktiv beskæftigelsespolitik, som dog defineres i termer af »aktivering« frem for »workfare«. Grundtankegangen, om at stille krav til de ledige med henblik på at reintegrere dem på arbejdsmarkedet, er dog den samme.

Den danske aktiveringspolitik adskiller sig dog på flere punkter fra den amerikanske workfare (Torfing, 1999). For det første ses aktivering i Danmark som et supplement til

velfærd frem for en erstatning. Hvor man i USA har afskaffet en række velfærdsprogrammer og erstattet dem med workfareprogrammer, så har vi i Danmark lagt aktiveringsindsatsen oven i det etablerede velfærdssystem, der stort set er intakt. For det andet har vi i Danmark lagt vægt på uddannelse, træning og opkvalificering. Investering i arbejdskraftens kvalifikationer og kompetencer opfattes som det primære middel til at få de ledige ud på arbejdsmarkedet. Det er i modsætning til USA, hvor lavere ydelser og minimumslønninger anses som det primære middel til arbejdsmarkedsintegration. Den borgerlige regering har på det sidste slået til lyd for, at det skal kunne betale sig at arbejde, men indtil nu har incitamentstankegangen ikke haft den store betydning. For det tredje har den danske aktiveringsstrategi fra starten haft en ambition om at tage de ledige med på råd og gøre dem medansvarlige for den indsats, der skal bringe dem ud på arbejdsmarkedet. Det var i hvert fald ideen med de såkaldte individuelle handlingsplaner, som skal udarbejdes i fællesskab med de ledige og underskrives af disse. Guderne skal dog vide, at tidspres og ressource-mangel ofte forvandler, de i princippet mægtig-/myndiggørende handlingsplaner til standardiserede kontrakter, der mest har karakter af kontrolinstrumenter overfor de ledige.

Den danske aktiveringsstrategi adskiller sig desuden også fra de fleste andre landes strategier ved at lægge vægt på efterspørgselssiden. Der sker gennem indlejringen af aktiveringspolitikken i den bredt anlagte kampagne for virksomhedernes sociale ansvar og et mere rummeligt arbejdsmarked. Kampagnen for det rummelige arbejdsmarked er iværksat i erkendelse af, at det ikke er nok at skabe et udbud af en rimelig kvalificeret og motiveret arbejdskraft, hvis der ikke er et træk på arbejdsmarkedet, der også gør det muligt for de svage grupper at få fodfæste på arbejdsmarkedet. Målet kan ikke kun være at skabe en mere fleksibel arbejdskraft. Arbejdsmarkedet må gøres mere fleksibelt gennem en gensidig

tilpasning af normerne for arbejdsmarkedsdeltagelse mellem de »normale« og de »marginale«. På middelsiden har målforskydningen betydet, at aktiveringen, der primært har været set som et middel til opkvalificering og rådighedskontrol, ses som en del af en bredere indsats for forebyggelse, fastholdelse og integration.

Den danske aktiveringsindsats har påkaldt sig stor international opmærksomhed. Kombinationen af en ekspansiv finanspolitik og en aktiv arbejdsmarkedspolitik med vægt på aktivering skabte fra 1994 og frem et langt og stabilt op-sving, der mere end halverede den åbne arbejdsløshed, og det vel at mærke uden at det førte til flaskehalse, lønstigninger og voksende inflation (Madsen, 2002). I udlandet begyndte man derfor at tale om det »danske jobmirakel«, og i EU blev den danske aktiveringspolitik kanoniseret som rollemodel for alle EUs medlemslande (Madsen, 2003).

2. Det stille sporskifte i velfærdsstaten

I slutningen af 80'erne var der blandt velfærdsstatsforskerne enighed om, at det stort set var umuligt at reformere velfærdsstaten (Mishra, 1990; Pierson, 1994). Hvis man prøvede blev man straks mødt med en byge af voldsomme protester, der tvang én til at stikke piben ind. Ikke desto mindre oplevede vi i 90'erne et stille sporskifte i den danske velfærdsstat, der fra 1989 og frem gennem en række større reformer og mindre justeringer, fik gjort aktivering til hovedprincippet i social- og arbejdsmarkedspolitikken, som langsomt smeltede sammen i den nye beskæftigelsespolitik (se Torfing, 2004a). Der er tale om et stille sporskifte, fordi reformerne blev gennemført på grundlag af en udbredt politisk enighed og uden store konflikter. De sporadiske protester fra SID og KAD forstummede hurtigt, og alle blev hurtigt optaget af, hvordan man bedst kunne aktivere de ledige. Den borgerlige regering havde flere gange i løbet 80'erne forgæves lanceret aktiveringsreformer, der på flere punkter lignede dem, som

den nye socialdemokratiske regering gennemførte i 1993. Men dels indeholdt den borgerlige regerings aktiveringstiltag for mange uspiselige forslag om lavere lønninger og ydelser, og dels havde forslagene karakter af soloudspil, der ikke på forhånd var forhandlet med arbejdsmarkedets parter. Resultatet var, at forslagene som regel blev skudt ned i medierne få timer efter, de var fremsat.

For at gøde jorden for fremtidige reformer nedsatte regeringen sammen med oppositionen Zeuthenudvalget i 1991, der dog først afgav sin rapport om arbejdsmarkedets strukturproblemer i 1992, hvor regeringen var lammet af Tamilsagen. Zeuthenudvalget udgjorde på det tidspunkt sammen med Socialkommissionen den formelle del af et omfattende forhandlingsnetværk bestående af repræsentanter fra ministerier, forskningsinstitutioner, interesseorganisationer og partier.

I det vidtforgrenede forhandlingsnetværk formuleres der på et meget tidligt tidspunkt en bred enighed om problemer og løsninger. Som en central forhandlingsleder siger: »Det typiske billede er, at der 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«. Citatet illustrerer meget fint betydningen af de uformelle netværkskontakter for formuleringen af den diskursive ramme for de senere forhandlinger.

Det »fælles billede« har form af en story-line (Hajer, 1995), der grundlæggende siger, at »den strukturelle ledighed skal bekæmpes ved hjælp af aktivering«. Termen »strukturledighed« kommer fra OECD og promoveres herhjemme af Det Økonomiske Råd og Finansministeriet, der fortolker den samtidige tilstedeværelse af høj arbejdsløshed og høje lønstigninger i midt-80'erne som et udtryk for strukturledighed (se DØR, 1988). Med et snu tag redefineres stort set hele arbejdsløs-

heden som strukturledighed. I begyndelsen ses strukturledigheden i høj grad som et kvalifikationsmæssigt mismatchproblem, der kunne løses gennem uddannelse. Men langsomt drejes fokus over mod de strukturelle barrierer, der hindrer de arbejdsløse i at komme ind på arbejdsmarkedet.

Termen »aktivering« kommer fra socialpolitikken; nærmere betegnet fra Åse Olesens ungdomsydelsesreform fra 1989, der gennem indførelse af arbejdspligt skulle skræmme de bedrestillede unge fra at gå direkte fra eksamensbordet og ned for at hæve kontanthjælp. Hvis de unge skulle have kontanthjælp skulle de arbejde for pengene. Kravet var: noget-for-noget. Aktiveringsbegrebet løsrives senere fra sit moralske socialpolitiske ophav og kobles i kølvandet på Zeuthenudvalgets diskussioner sammen med strukturledighedsbegrebet. Da aktiveringsbegrebet senere vender tilbage til det socialpolitiske område kobles det også her til strukturledighedsproblematikken. Også aktiveringen af kontanthjælpsmodtagere kunne medvirke til nedbringelse af strukturledigheden. Koblingen blev stærkere og tydeligere fra Lov om kommunal aktivering fra 1993 til Lov om aktiv socialpolitik i 1998.

Når man analyserer de centrale begreber i den nye story-line nærmere, viser det sig lidt overraskende, at de er meget upræcise og flertydige (Torfing, 2004a; 2004b). På det tekniske plan er der nogenlunde enighed om, hvordan strukturledighed defineres og måles. Men når det kommer til den bredere forståelse af, hvad strukturledighed er for noget, og hvordan den forklares og bekæmpes, er der flere indbyrdes konkurrerende opfattelser. I følge en af forklaringerne skyldes strukturledigheden, at *høje stive lønninger til insiderne* på et segmenteret arbejdsmarked gør det ufordelagtigt for arbejdsgiverne at hyre lavtuddannet arbejdskraft. En anden diskursivering at strukturledigheden retter skytset mod de *høje velfærdsydelser*, der giver en høj re-

servationsløn, som så bevirker, at de korttidsuddannede ikke vil arbejde til den tilbudte løn. En tredje 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. Den fjerde og sidste fortolkning af strukturledighedsbegrebet hæfter sig ved *marginaliseringens ødelæggende virkninger*, der blandt andet viser sig som et tab af kvalifikationer og kompetencer.

På samme måde findes der en række divergerende opfattelser af, hvad aktivering er, og hvad den skal gøre. I følge den første diskursiveringsstrategi handler aktivering om at *opkvalificere* de ledige, sådan at deres arbejdsindsats kommer til at modsvare det faktiske lønniveau. En anden diskursiveringsstrategi ser aktivering som et middel til en skarpere *rådighedskontrol*. I en tredje version ses aktivering som et *moralsk krav om »noget-for-noget«*. 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.

Man kunne godt tro, at kernebegrebernes flertydighed gjorde dem dårligt egnede som udgangspunkt for store politiske reformer. Men deres vage og flydende karakter muliggjorde tværtimod stabil koalitionsdannelse, politiske forhandlinger og kompromisdannelse. Den nye story-line udgjorde en fælles ramme for møder, diskussioner og forhandlinger mellem en lang række politiske aktører, og kernebegrebernes flertydighed gjorde det muligt for aktørerne at tale om de tilsyneladende samme ting, selvom det skete ud fra vidt forskellige fortolkninger og accentueringer. Med udgangspunkt i den diskursivt medierede konsensus blev det derefter muligt for parterne at forhandle sig frem til et politisk kompromis om aktiveringspolitikken nærmere indhold. Kompromisset formes indenfor rammerne af den nye story-line, og

med skyldig hensyntagen til de politiske aktørers fælles italesættelse af en række institutionelt og strukturelt forankrede løsningspræmisser (Torfing, 2001).

3. Nye styringsformer i beskæftigelsespolitikken

Det indholdsmæssige politikskifte fra forsørgelse til aktivering har i de fleste lande været ledsaget af ændringer i styringen af den nye aktive beskæftigelsespolitik. Først og fremmest er der en tendens til, at styringen af beskæftigelsespolitikken *europæiseres*. Siden formuleringen af den Europæiske Beskæftigelsesstrategi (EES) i forbindelse med Luxembourgprocessen i 1997 har EU hvert år vedtaget en række overordnede retningslinier for medlemslandenes beskæftigelsespolitik. Der er ikke tale om direktiver, der skal implementeres i national lovgivning, men om retningslinier, der skal tages højde for i formuleringen af en national handlingsplan, som medlemslandene efterfølgende får evalueret i EU. Der er dog ikke nogen egentlige sanktioner, men medlemslande, der ikke lever op til beskæftigelsesretningslinierne, får en påtale og udstilles til spot og spe. Tanken er videre, at den nationale handlingsplan skal udmøntes gennem nationale reformer og lokale tiltag, der realiserer målsætningerne i den Europæiske Beskæftigelsesstrategi. Der etableres med andre ord et flerdelt styringssystem, hvor det transnationale, nationale og lokale niveau gensidigt påvirker hinanden.

En anden tendens er, at der i stigende grad gøres brug af *mål- og rammestyring* indenfor det beskæftigelsespolitiske felt. Den beskæftigelsespolitiske indsats skal tilpasses de nationale, regionale og lokale behov, og derfor nytter det ikke at prøve at styre fra oven og ned gennem detaljerede love og regler, der fastlægger nøjagtigt, hvad der skal gøres i hvert enkelt tilfælde. Styringen tager derfor i stigende grad form af formulering og udmelding af en række overordnede politiske målsætninger og fastsættelse af bestemte res-

sourcemæssige rammer for indsatsen. Mål- og rammestyringen følges op af udviklingen af måltal og indikatorer, der ligger til grund for evaluering, afrapportering og kontrol med indsatsen.

En tredje tendens er, at der i stigende grad etableres *enstrengede systemer* for aktivering og jobformidling, der tilvejebringer én indgang for alle ledige og alle virksomheder (Damgaard, 2003). Argumenterne om, at »de ledige ikke skal være kasterbolde mellem systemerne«, og at »virksomhederne ikke skal rendes på døren af alle mulige jobkonsulenter«, har overbevist mange om det enstrengede systems fortræffeligheder. Også selvom der ikke foreligger nogle klare og veldokumenterede analyser af disse påståede problemer.

I forhold til Danmark kunne man skeptisk spørge, om den nødvendige fleksibilitet ikke kunne have været sikret dels gennem en øget brug af krydshenvisning mellem det kommunale system og arbejdsformidlingssystemet og dels gennem en videreførelse af de omfattende og relativt dyre forsøg med opbygning af tværgående formidlingsenheder og arbejdsmarkedscentre, som blev sat i værk i 2003. Man kunne også spørge, om det overhovedet er muligt at undgå en organisatorisk opdeling af indsatsen med deraf følgende koordinationsproblemer, når man i praksis skal tage højde for den meget heterogene gruppe af arbejdsledige. Endelig kunne man spørge, om den kraftige fokusering på strømlining og styringsreformer ikke i alt for høj grad fjerner fokus fra indholdssiden, hvor der i høj grad er behov for at genskabe forudsætningerne for en behovsorienteret, opkvalificerende aktivering, der gør brug af de redskaber, som vi ved virker (eksempelvis kombination af uddannelse og privat jobtræning).

Der er således gode grunde til at være skeptisk overfor etableringen af et enstrengt styringssystem. Men det hjælper ikke at hyle, for vi er allerede hastigt på vej mod det en-

strengede system. Godt nok har regeringen ikke i første omgang tænkt sig at gennemføre strukturkommissionens forslag om et enstrengt kommunalt system. De to gamle systemer skal i udgangspunktet opretholdes, men flytte sammen og samarbejde i en række lokale jobcentre. Regeringens udspil åbner imidlertid en kattelem, i og med at den statslige styringskompetence i 10 ud af i alt 40 jobcentre med særlige opgaver vil blive delegeret til kommunerne. Der er tale om et forsøg, men det er værd at lægge mærke til, at der ikke laves et tilsvarende forsøg med delegation af den kommunale kompetence til det statslige AF-system. Forsøget er tydeligvis en del af en gradvis kommunaliseringsproces, og går det som det plejer at gå, så vil forsøget efter en positiv evaluering hurtigt blive til landsdækkende lov.

Kommunerne ser altså ud til at løbe af med sejren i kampen om styringskompetencen i det enstrengede system. Derfor er det vigtigt, at der formuleres nogle gode og fornuftige svar på de store udfordringer som det enstrengede kommunale styringssystem rummer. En af de største udfordringer handler om at udjævne de store udsving i kommunernes visitationspraksis, aktiveringsgrad og aktiveringseffekt. Undersøgelser viser, at der er meget stor forskel på, hvor mange af kontanthjælpsmodtagerne kommunerne mener, det kan lade sig gøre at aktivere (Larsen et al., 2001). Arbejdsmarkedsstyrelsen har desuden i forbindelse med strukturkommissionens arbejde vist, at der er enorme forskelle på, hvor mange de enkelte kommuner faktisk aktiverer, samt på effekten af denne aktivering (Strukturkommissionen, 2004). Strukturkommissionen (2004) mener, at den store variation i kommunernes indsats vidner om det »store forbedringspotentiale«, der ligger gemt her. Men set ud fra borgernes krav om en lige og ensartet behandling, er variationen et problem, der snarere vidner om at kommunerne ikke er verdensmestre i aktivering. Med den kraftige opgaveforøgelse kommunerne har udsigt til i fremtiden, ligger der

en stor udfordring i at sikre en ensartet og høj kvalitet i den kommunale aktiveringsindsats. En anden stor udfordring handler om at skabe et incitament til kommunerne til også at aktivere de forsikrede ledige. Problemet melder sig allerede nu i de 10 pilotjobcentre med kommunal styring. Her er det svært at se, hvad der skal få kommunerne til at bruge deres sparsomme ressourcer på at aktivere de forsikrede ledige, når de i stedet kan bruge dem på kontanthjælpsmodtagerne, hvor gevinsten i form af besparelser på kontanthjælpen er klart størst. Den eneste logiske løsning er at kommunerne overtager statens andel af dagpengefinansieringen. Men der er nok mange borgmestre, der vil sove uroligt om natten, hvis de skal gå og frygte, at kommunekassen bliver lænset i tilfælde af tre store virksomheder med hver 1.500 ansatte lukker. Så også her er der brug for et gennemtænkt svar.

Den sidste udfordring drejer sig om at finde en løsning på den lurende konflikt mellem det lokale politiske selvstyre i kommunalbestyrelsen og ønsket om en stærk statsstyring af den aktive beskæftigelsespolitik. På den ene side er det svært at forestille sig beskæftigelsesministeren opgive kontrollen med den aktive beskæftigelsesindsats, der skal skaffe ham flere i arbejde. På den anden side vil kommunerne nok mene, at det er dem, der har ansvaret for den lokale indsats, og forsøg fra beskæftigelsesministeren på at styre kommunerne ved hjælp af de samme snærende rammer, som man har styret RAR'erne med, vil blive mødt med højlydte protester. Så her skal der også findes en løsning.

4. Glem ikke den lokale netværksstyring

Der har været en intens magtkamp om, hvem der skulle have ansvaret for styringen af det nye enstrengede system. Arbejdsmarkedets parter har talt for, at AF-systemet skulle styre hele boksen, men har været handicappet af, at de selv har været med til at smide den ene bombe ind i AF-systemet efter den anden.

Kommunernes Landsforening har omvendt hævdet, at styringsansvaret burde placeres i kommunerne, og har her haft medvind i kraft af regeringens behov for at finde nye opgaver som kunne retfærdiggøre forøgelsen af kommunestørrelsen. Den største taber i giganternes kamp synes imidlertid at være den lokale netværksstyring. Der har i hvert fald været en klar tendens til at nedtone betydningen af partsinddragelse gennem lokale og regionale styringsnetværk.

Styringsnetværk har ellers i de seneste år fået en voksende betydning som alternativ til de traditionelle styreformers i form af stat og marked. Styringsnetværk defineres almindeligvis som: 1) en relativ stabil sammenknytning af gensidigt afhængige aktører fra stat, marked og civilsamfund; 2) der interagerer og søger at påvirke hinanden gennem forhandlinger; 3) som finder sted indenfor et institutionaliseret fællesskab med specifikke regler, normer, vidensformer og forestillinger; 4) der i vid udstrækning er selvstyrende indenfor visse hierarkisk fastlagte rammer; og 5) som bidrager til produktionen af offentlig politik og styring (se Kooiman, 1993; Mayntz, 1993; Rhodes, 1997).

Styringsnetværk er ikke i sig selv noget nyt. Faktisk har vi en lang tradition for anvendelse af styringsnetværk i Danmark, der har historiske rødder i den unikke danske kombination af en stærk stat og et stærkt civilsamfund. Den skizofrene danske statsbygning skabte behov for netværkskoblinger mellem på den ene side politikere og embedsmænd og på den anden side organiserede interesser i det økonomiske liv og det civile samfund.

Det nye er dog at styringsnetværk i stigende grad ses som en effektiv og legitim styringsform i vores komplekse og fragmenterede samfund, der ikke længere kan styres fra et ophøjet centrum. Undersøgelser fra Magtudredningen (Christiansen og Nørgaard, 2003) viser således, at politikerne i dag er mindre

skeptiske over styringsnetværk, end de var for 20 år siden.

Den nyeste forskning peger da også på en række potentielle fordele ved netværksstyring. For det første hævdes det, at styringsnetværk ofte vil kunne identificere nye problemer på et tidligere tidspunkt end andre styringsformer, og hurtigt finde en forhandlet løsning, der kan tilpasses til de givne forhold. For det andet menes netværksstyring at kunne være med til at kvalificere den politiske beslutningstagning, idet de forskellige netværksaktører tilvejebringer informationer, argumenter og vurderinger, der bidrager til at opstille og vurdere forskellige handlingsalternativer. Aktørkredsen kan ofte i kraft af sit detailkendskab hjælpe til med at få indkredset problemerne og til at få sorteret de tvivlsomme løsninger fra.

For det tredje etablerer styringsnetværk en ramme for udvikling af konsensus, eller i det mindste for håndtering og civilisering af konflikter. Styringsnetværk muliggør strategisk forhandling, samarbejde og gensidig læring, og de institutionelle spilleregler definerer, hvordan man på passende vis opfører sig overfor hinanden og løser de konflikter, der opstår. For det fjerde argumenteres det, at styringsnetværk bidrager til at reducere implementeringsmodstanden ved at skabe fælles ansvar for nye politiske tiltag. Aktører, der har været med til at forhandle nye former for offentlig regulering, vil ofte være mindre tilbøjelige til at kritisere eller obstruere implementeringen af disse, end hvis de ikke havde været med. For det femte er der eksempler på, at netværksstyringen fremmer mobiliseringen af ikke-statslige ressourcer. Netværksdeltagerne begynder langsomt, men sikkert, at bruge deres egne ressourcer i den gode sags tjeneste, og derved forøges den samlede ressourceindsats.

Problemet med netværksstyring er imidlertid, at de potentielle fordele kun virkeliggøres i

styringsnetværk, der er velfungerende. Netværksstyring er baseret på nogle skrøbelige sociale og politiske processer. Udskiftninger i personkredsen, interessekonflikter, dårligt lederskab, frustrationer over manglende resultater, og udefra kommende forstyrrelser kan destabilisere og ødelægge netværksstyringen. En god og fleksibel netværksmanagement og et velgennemtænkt institutionelt design kan dog medvirke til at begrænse skaden og sikre styringsnetværkenes funktionsduelighed (se Kickert, Klijn og Koppenjan, 1997).

I Danmark har vi i erkendelse af, at lokale problemer kræver lokale løsninger, opprioriteret den regionale og lokale netværksstyring i løbet af 90'erne. I forbindelse med arbejdsmarkedsreformen i 1993 blev de Regionale Arbejdsmarkedsråd udvidet og fik forøget deres kompetencer, og i 1999 blev der i følge Lov om administration og retssikkerhed oprettet lovpligtige Lokale Koordinationsudvalg. Men når der nu er så mange fordele ved at inddrage parterne gennem forskellige former for netværksstyring, hvorfor i alverden skulle netværksstyringen så pludselig være kommet i farezonen? Det skyldes hovedsageligt to ting. På det generelle ideologiske plan nærer den borgerlige regering tilsyneladende ikke den samme tiltro til netværksstyringens potentialer, som den tidligere regering. Den hælder mere til en kombination af stram statsstyring og fri markedsstyring. Dette er overraskende, fordi de Konservative traditionelt har talt varmt for betydningen af et roligt og velorganiseret arbejdsmarked, og fordi Venstre jo også har rødder i den grundtvigianske tradition for inddragelse af relevante og berørte parter i samfundsstyringen.

På det mere konkrete plan er regeringen meget begejstret for den såkaldte Hollandske Model, hvor hierarkisk statsstyring af lokale jobcentre kombineres med en total privatisering af aktiverings- og jobformidlingsindsatsen. De foreløbige evalueringer tyder dog på, at den Hollandske Model fører til lav kvali-

tet, nedprioritering af de svageste ledige og ansættelse af de ledige i kortvarige og usikre job. De negative effekter af privatiseringen søges imødegået gennem en ressourcekrævende kontraktstyring af de private virksomheder, der fører til en tiltagende privat monopoldannelse, fordi de mindre virksomheder ikke har råd til at have medarbejdere engageret i de krævende kontraktforhandlinger på et marked der ikke er voldsomt lukrativt. På trods af problemerne fastholdes den Hollandske Model som en vigtig inspirationskilde for den danske regering, og det er med til at underminere den danske tradition for netværksstyring, eftersom man i Holland netop har elimineret enhver form for partsinddragelse.

5. De lokale koordinationsudvalg

I følge det foreløbige udspil fra regeringen (Regeringen, 2004) erstattes de nuværende RAR'er med 4 regionale Beskæftigelsesråd, der skal lave flaskehalsovervågning ved at kontrollere og i et beskedent omfang ramme-styre de lokale jobcentres resultater. Parternes indflydelse reduceres her til en i hovedsagen bagudrettet overvågningsfunktion, der placerer parterne i rollen som kritiske kontrollanter og dermed kraftigt mindsker deres programansvarlighed. På det lokale plan ser det dog ud til, at de Lokale Koordinationsudvalg overlever i form af nogle nye Lokale Beskæftigelsesudvalg, hvis præcise kompetence, opgaveportefølje og ressourcebasis endnu er ukendt. Det bør dog få os til at spørge, hvad erfaringerne egentlig er med de Lokale Koordinationsudvalg. Den sparsomme forskning på dette område har peget på en række positive træk ved de Lokale Koordinationsudvalg, som bærer løfter for fremtiden (Andersen og Torfing, 2004; Caswell og Jensen, 2001). For det første har mange af netværksaktørerne i koordinationsudvalgene en betydelig organisationspolitisk erfaring, samt en hel del viden og erfaring indenfor området, i kraft af at de tidligere har beskæftiget sig med de problemstillinger, som koordinationsudvalget fokuserer på.

For det andet er der oftest en kerne af aktive, ofte i form af politikere, kommunale medarbejdere, og arbejdsmarkedets parter, der er parat til sætte sig i spidsen for arbejdet og drive det fremad. Der er en klar sammenhæng mellem aktørernes erfaring og viden og deres aktivitetsniveau. De aktører, der har de bedste forudsætninger for at deltage i arbejdet, er også de mest aktive.

For det tredje har de fleste aktører en positiv opfattelse af de muligheder, der ligger i netværkssamarbejdet. De hæfter sig i forskellig grad ved, at netværksstyringen giver større fleksibilitet og ansvarlighed i opgaveløsningen, en mere fremsynet og solidarisk indsats, samt mere innovation og større bredde i arbejdet. En positiv indstilling til ideen og arbejdet i koordinationsudvalgene er en vigtig forudsætning for at udvalgsmedlemmerne holder ved, og fortsætter med at lægge kræfter i arbejdet.

For det fjerde har udviklingen af et fælles norm- og værdigrundlag flere steder bidraget til at trænge de organisationspolitiske særinteresser i baggrunden. Det er vigtigt, fordi en snævert afgrænset interessevaretagelse giver konflikter, og virker demotiverende på de ekskluderede aktører. Konsensusdannelse gennem formulering af nogle fælles værdier og holdninger, samt en fælles opfattelse af problemer og løsninger, er på afgørende vis med til at holde sammen på netværket.

For det femte fungerer koordinationsudvalgene ud fra en integrativ betragtning rimeligt demokratisk ind ad til. De demokratiske spilleregler overholdes, der er en fælles optik på arbejdet, en udpræget konsensusfølelse i diskussionerne, og en udbredt respekt for aktørernes indbyrdes forskellighed. Netværksaktørerne har derfor gode muligheder for at komme til orde og at gøre en forskel, hvilket virker befordrende for deltagelsen og udvalgets almindelige omdømme.

For det sjette er koordinationsudvalgene rammen om vigtige læreprocesser. De fleste udvalgsmedlemmer giver udtryk for, at de har forøget deres kompetencer og handlemuligheder gennem deltagelse i udvalgsarbejdet, samt diverse eksternt arrangerede kurser, konferencer og seminarer. Netværksaktørerne får øget viden om området, de udveksler erfaringer, lærer hvordan de får indflydelse, og får blod på tanden af at se, at indsatsen lykkes. Der er desuden også en række gode eksempler på, at aktørerne får nedbrudt deres fordomme om hinanden, bliver mere orienteret mod de fælles prioriteringer, og får defineret en ny rolle og identitet i det politiske arbejde.

Alt i alt er der grundlag for betydelig optimisme med hensyn til den videre udvikling af de lokale styringsnetværk. Der er nogle gode takter og vigtige potentialer, som den videre indsats for øget rummelighed og arbejdsmarkedsintegration vil kunne tage afsæt i.

Forskningen peger dog også på en række problemer, hvis løsning er afgørende for realiseringen af koordinationsudvalgenes potentialer. Det første problem er, at sammensætningen af udvalgenes medlemskreds ikke i alle henseender er optimal. Et helt konkret problem er, at der stadigvæk er nogle af de ordinære medlemmer, der enten ikke er med i udvalget eller kun sjældent kommer til møderne. Det er ofte repræsentanterne fra PLO og i nogle tilfælde også DA, der er problemet. Men der er stor variation, mange undtagelser og ikke noget helt entydigt mønster. Der ligger også nogle steder et problem i, at arbejdsgiverrepræsentanterne ikke repræsenterer de store og dominerende virksomheder i området. Det gør det svært for DA-repræsentanterne at fungere som »døråbnere« i forhold til erhvervslivet. Flere udvalgsmedlemmer giver også udtryk for, at de savner nogle mere direkte repræsentanter for det private arbejdsmarked i form af nogle karismatiske virksomhedsledere og nogle fællestillidsmænd fra de store arbejdspladser. Der er også andre efterlysninger. Nogle mener så-

ledes, at der mangler repræsentanter fra andre offentlige institutioner (uddannelsesorganisationer, BST, mv.), repræsentanter for flygtninge og indvandrere, og generelt folk der brænder for og har viden og erfaring på området.

Løsningen på dette problem kunne være, at koordinationsudvalgene blev bedre til at udnytte lovens muligheder for at udpege yderligere medlemmer af koordinationsudvalget, udover de ordinære medlemmer. Er der en ildsjæl eller en energisk erhvervsleder ude i kommunen var det måske en ide at skære ned på antallet af kommunale repræsentanter og udpege et par ekstra koordinationsudvalgsmedlemmer. Der er naturligvis grænser for, hvor mange flere, der kan sidde i koordinationsudvalgene, men inddragelse af nye aktører kan også ske ved, at man inviterer en gæst, eller har bredere *ad hoc*-arbejdsgrupper tilknyttet. Endelig er det nok vigtigt, at man fra koordinationsudvalgets side melder klare ud, at der er brug for folk med engagement, erfaring og viden indenfor området.

Et andet problem handler om, at mange af netværksaktørerne ikke har en ordentlig kontakt til deres bagland. Baglandskontakten er vigtig, dels for at få bragt synspunkter og sager videre til koordinationsudvalget, og dels for at forankre strategien for rummelighed på arbejdsmarkedet i baglandet.

Løsningen kunne her være, at man i koordinationsudvalgene havde en mere åbenhjertig snak om de enkelte medlemmers kontakt til baglandet. Erfaringsudveksling og gode råd og ideer vil sammen med et øget fokus på problemet hjælpe på situationen. For at være sikker på, at koordinationsudvalgets holdninger og initiativer når helt derud, hvor de skal, vil det være en god ide, at koordinationsudvalget får lavet en ordentlig hjemmeside, som baglandet kan besøge og hente oplysninger fra. Et elektronisk nyhedsbrev kunne også være en god ide. Endelig kunne der udvikles en tradition for et årsmøde, hvor alle

de implicerede organisationer og deres medlemmer – og eventuelt den lokale presse – diskuterer strategier, erfaringer og visioner for koordinationsudvalgets arbejde.

Et tredje problem er det helt eller delvis fravær af et fælles norm- og værdigrundlag, samt fælles planer for arbejdets organisering og udførelse. Fraværet vil som regel betyde, at netværkssamarbejdet bliver domineret af snævre organisationsinteresser, og at visse udvalgsmedlemmer marginaliseres.

Løsningen er selvfølgelig, at der bruges tid og kræfter i udvalgene på at diskutere de fælles målsætninger og lave langsigtede planer. En god ide kan her være at lave nogle internater, workshops, eller fremtidsværksteder – gerne i samarbejde med udefrakommende konsulenter, der har erfaring med at styre sådan nogle processer sikkert i havn. Værdien af de fælles målsætninger og planer øges desuden betragteligt, hvis man også får diskuteret, hvordan hvert enkelt udvalgsmedlem kan bidrage til at realisere de fælles prioriteringer.

Et fjerde problem er, at mange af møderne i koordinationsudvalgene præges af meget tidskrævende orienteringspunkter, og at der generelt er for lidt debat, mobilisering og beslutningstagning. Hvis man kun når de obligatoriske orienteringspunkter, og aldrig får taget nogle konkrete og fremadrettet diskussioner, hvor udvalgsmedlemmerne kommer på banen med synspunkter og ideer, så bliver det hurtigt uinteressant at være med i koordinationsudvalget.

Løsningen af dette problem handler om at arbejde bevidst med mødekulturen. Her kan man til en start forsøge at inddrage flere udvalgsmedlemmer på skift i mødeplanlægningen. Man kan vende dagsordenen om, så de spændende beslutningspunkter ligger først, og orienteringer enten gives skriftligt eller sidst på mødet. Man kan lave temamøder og

få oplægsholdere udefra. Endelig kan formanden for koordinationsudvalget og sekretariatet gøre noget mere for få alle udvalgsmedlemmerne til at arbejde både på og mellem møderne – eksempelvis ved at bestille oplæg hos udvalgsmedlemmerne, lave undergrupper, og ved at gå rundt.

Et femte problem er, at byrådspolitikernes demokratiske kontrol med udvalgenes arbejde er begrænset, om end der ofte er en indirekte kontrol gennem formanden for det stående politiske udvalg på området. På lang sigt kan den manglende demokratiske kontrol, der også giver sig udslag i manglende indsigt og dialog, undergrave koordinationsudvalgets legitimitet og politiske forankring. Der er derfor god grund til at være opmærksom på problemet.

Løsningen kan her være at skabe et større samspil med byrådet om de overordnede målsætninger og planer, samt at etablere et tættere samspil med de menige medlemmer af social- eller arbejdsmarkedsudvalget. Det kan blandt andet ske ved, at man holder et årligt fællesmøde, og ved at man tvinger de kompetente politiske organer til at behandle og vedtage nogle overordnede og langsigtede planer for indsatsen.

Hermed er vi ovre i det *sidste* problem, nemlig kommunernes problemer med at finde ud af sin nye rolle som spilstyrer i forhold til de lokale styringsnetværk. Problemet er, at kommunerne ofte enten fylder for lidt eller for meget. Hvis kommunen fylder for lidt, kan det være svært at få sparket arbejdet i koordinationsudvalget ordentligt i gang. Hvis den omvendt fylder for meget, kan det føre til passivisering, ansvarsforflygtigelse og handlingslammelse. Det sidste kan ske, selvom de kommunale repræsentanter har de bedste hensigter om ikke at sætte sig på arbejdet.

En løsning af dette problem tager tid, og kræver mange diskussioner og sværds slag.

Men kommunerne skal lære på en gang at være én blandt flere aktører i styringsnetværket og den overordnede rammesætter for hele styringsnetværket. I sin egenskab af netværksaktør skal kommunen forsøge at holde sig lidt i baggrunden, så de andre aktører i netværket kan komme til. I sin egenskab af overordnet rammefastsætter skal kommunen arbejde aktivt for at forbedre betingelserne for styringsnetværkets arbejde og støtte og engagere medlemmerne i udvalget. Kommunens rammefastsættende regulering af det lokale styringsnetværk skal fremme og understøtte netværkets selvregulering.

Den samlede vurdering er, at de lokale koordinationsudvalg rummer et realiserbart potentiale til at blive krumtappen i en ny inklusionsorienteret velfærdsmodel. Det er allerede på nuværende tidspunkt muligt at identificere en række positive træk og resultater, og en fortsættelse af de igangsatte lære- og udviklingsprocesser vil føre til en yderligere styrkelse af den lokale indsats. De lokale koordinationsudvalg er små laboratorier for lokal netværksstyring af den arbejdsmarkedsrettede indsats. De har allerede på flere punkter vist deres værd, og det vil være forbundet med et betydeligt tab at forstyrre det værdifulde arbejde, der udføres af de knap 2000 mennesker, der på landsplan er engageret i koordinationsudvalgenes arbejde.

Der er et stykke vej endnu før visionerne om at udvikle et netværksbaseret omdrejningspunkt for inklusionsorienteret velfærdsmodel er indfriet. Men det vil være muligt at sætte yderlige turbo på processen ved at styrke koordinationsudvalgenes kompetence og prestige, systematisere udvekslingen af erfaringer med »best practice«, samt ved lave en forløbsundersøgelse af, hvad der gør, at nogle udvalg fungerer bedre end andre.

6. Afslutning

Danmark har markeret sig positivt ved at lægge vægt på uddannelse, træning og opkva-

lificering og ved at inddrage relevante og berørte parter i en fremsynet og ansvarliggørende styring af indsatsen. Og ser man på resultaterne, så har den danske model på aktiveringsområdet været en klar succes. Meget kan sikkert gøres bedre, men der er gode argumenter for at holde fast i de grundlæggende elementer. Der er skabt et stabilt og mærkbart fald i ledigheden, der også har hjulpet ledige fra marginalgruppen ud på arbejdsmarkedet. Flaskeløseproblemer har der stort set ikke været nogle af, og en lang række lokale ildsjæle har kastet deres energi og ressourcer ind i kampen for at gøre arbejdsmarkedet mere rummeligt gennem frivillige aftaler og holdningsændringer på arbejdspladserne. På den baggrund er det svært at se behovet for store reformer på området, og man skal nok passe på, at ønsket om strømlining for strømliningens egen skyld ikke kuldsejler den regionale og lokale netværksstyring, der rummer mange gode takter og potentialer, som vil kunne udvikles yderligere i fremtiden.

Note

1. Denne artikel bygger på et foredrag holdt på Jura-informations årsmøde i Nyborg Strand d. 4. Oktober 2004.

Referencer

- Andersen, John og Jacob Torfing (2004), *Netværksstyring af kommunernes arbejdsmarkedsrettede indsats*, Ålborg: Ålborg Universitetsforlag.
- Caswell, Dorte og Torben Pilegaard Jensen (2001), *Lokale koordinationsudvalg*, København: AKF.
- Christiansen, Peter Munk og Asbjørn Sonne Nørgaard (2003), *Faste forhold – flygtige forbindelse*, Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Damgaard, Bodil (2003), *Social og arbejdsmarkedssystemerne: en flerstrengt historie*, København: SFI.
- DØR (1988), *Dansk Økonomi*, København: Det Økonomiske Råd.
- Hajer, Maarten A. (1995), *The Politics of Environmental Discourse*, Oxford: Clarendon Press.

- Kickert, Walther J.M., Erik-Hans Klijn og Joop F.M. Koppenjan (1997), *Managing Complex Networks*, London: Sage.
- Kooiman, Jan (1993), *Modern Governance*, London: Sage.
- Larsen, Flemming et al. (2001), *Kommunal aktivisering*, Ålborg: Ålborg Universitetsforlag.
- Madsen, Per Kongshøj (2002), »The Danish model of flexicurity: A paradise with some snakes«, i Saffari og Bonoli (red.), *Labour Market and Social Protections Reforms in International Perspective*, Aldershot: Ashgate, s. 243-65.
- Madsen, Per Kongshøj (2003), »Fyrtårn eller slæbejole? Dansk arbejdsmarkeds- og beskæftigelsespolitik og den europæiske beskæftigelsesstrategi«, i Pedersen og Madsen (red.) *Drivkræfter bag arbejdsmarkedspolitikken*, København: SFI, s. 136-61.
- Mayntz, Renate (1993), »Governing failures and the problem of governability: Some comments on a theoretical paradigm«, i Kooiman (red.), *Modern Governance*, London: Sage.
- Mishra, Ramesh (1990), *The Welfare State in Capitalist Society*, Brighton: Wheatsheaf.
- Peck, Jamie (1998), »Workfare: a geopolitical etymology«, *Environment and Planning*, årg. 16, nr. 1, s. 133-161.
- Pierson, Paul (1994), *Dismantling the Welfare State?*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Regeringen (2004), *Aftale om strukturreformen*, København: Indenrigsministeriet.
- Rhodes, R.A.W. (1997), *Understanding Governance*, Buckingham: Open University Press.
- Strukturkommissionen (2004), *Strukturkommissionens betænkning: sektorkapitler*, København: Indenrigsministeriet.
- Torfing, Jacob (1999), »Workfare with welfare: recent reforms of the Danish welfare state«, *Journal of European Social Policy*, årg. 9, nr. 1, s. 5-28.
- 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 (2004a), *Det stille sporskifte i velfærdsstaten*, Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Torfing, Jacob (2004b), »Diskursive forhandlingsnetværk i aktiveringspolitikken«, *Politica*, årg. 36, nr. 2, s. 143-63.