

Jacob Torfing

Diskursive forhandlingsnetværk i aktiveringspolitikken

Forskydningen fra forsørgelse til aktivering har taget form af et stille sporskifte i velfærdsstaten. Aktiveringsreformerne blev undfanget i et vidt forgrenet nationalt forhandlingsnetværk. En række diskursive forestillinger bandt de politiske aktører sammen og muliggjorde dannelsen af et bredt politisk kompromis om aktivlinjen. Forhandlingsnetværket bidrog ikke blot til en effektiv samfundsstyring, men var også i sig selv rimeligt demokratisk. Der var dog problemer i forhold til de folkevalgte politikeres manglende indflydelse på den konkrete politikfastsættelse, der fulgte i kølvandet på forhandlingsnetværkets kompromisdannelse.

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.¹ Først skulle de unge aktiveres, så skulle dagpenge-modtagerne og de arbejdsmarkedssparate 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, inden for hvilket forhandlingerne om den nye aktivlinje foregik.

Det er ikke særligt overraskende, at skiftet fra forsørgelse til aktivering tager afsæt i et vidt forgrenet, nationalt forhandlingsnetværk. Inden for 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 politiklægnings 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 stadig højere grad opfattes som en både effektiv og legitim styreform. Politikere og embedsmænd er i de senere år blevet mindre kritiske over for inddragelsen af de relevante og berørte parter i forhandlingsnetværk (Christiansen og Nørgaard, 2002: 190-192).

Samtidig synes netværksdannelsens form også at være under forandring. Den korporatistiske jern trekant, 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 af selvregu-

lering. 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 det traditionelle billede af politik, som noget der primært foregår på Christiansborg og omegn. En empirisk kortlægning af det aktiveringspolitiske forhandlingsnetværk tjener i denne henseende til at sætte 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. En række nyere teorier inden for policy-analysen understreger den diskursive magts betydning for den offentlige politiklægning (Fischer og Forrester, 1993; Hajer og Wagenaar, 2003). Det er min ambition at vise, hvordan forhandlingerne i netværket og den politiske kompromisdannelse betinges af diskursivt konstruerede forestillinger om problemer og løsninger.

For det *tredje* rejser analysen af den netværksbaserede diskursivering af aktivlinjen spørgsmålet om netværkspolitikkens potentialer i forhold til både at levere en effektiv og en demokratisk problemløsning. Min ambition er her at demonstrere, 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 inden for en fælles ramme af regler, normer, vidensformer og forestillinger, der løbende justeres som en del af forhandlingerne (Kickert et al., 1997; Mayntz, 1993; 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, 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. Teoriene 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 kvalitative empiriske analyse af aktiveringsreformernes herkomst. Analysen bygger på 32 forskningsinterviews med politiske aktører i og uden for 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, samt en modificeret form for *snowball*-metode, hvor interviewpersoner og dokumenter har dannet udgangspunkt for identifikationen af nye interviewpersoner og dokumenter (Torfing, 2004).

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 skrammer. Dette mønster gav i forskerkredse anledning til formuleringen af hypoteser om velfærdsstatens *irreversibility* og *stickiness* (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 vidner 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*". 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 uddannelses tilbud, lavere ydelser, og skærpet kontrol med de lediges rådighed. Der var snarere tale om en gradvis forskydning i balancen mellem *welfare* og *workfare*. Tidligere blev der lagt vægt på rettighedsbaserede forsørgelsesydelser, der tilvejebragte en kollektiv løsning på risikoen for arbejdsløshed, sygdom og invaliditet og sikrede borgere uden for arbejdsmarkedet et rimeligt leveniveau, som muliggjorde deres deltagelse i industrisamfundets masseforbrug. I dag lægges der i stigende grad vægt på de lediges ret og pligt til selv at gøre noget aktivt for at fremme deres arbejdsmarkedsintegration gennem deltagelse i forskellige aktiveringsforanstaltninger.

Den umiddelbare reaktion på massearbejdsløsheden i begyndelsen af 1970'erne havde ellers været at genbruge de arbejdsmarkedspolitiske tiltag fra 1930'erne (Pedersen og Holmquist-Larsen, 1994: 164-166). 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. Udbygningen af arbejdsløshedsforsikringen omfattede 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 inden for de sidste tre år, skulle have et tilbud om ni 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 job på kanten mellem den private og offentlige sektor, for derigennem 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. Dette forlig kan ses som det første skridt i retning af den nye aktivlinje. 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 aktivlinjen kommer i 1990, hvor den borgerlige regering med støtte fra Socialdemokratiet indførte 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 fem 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 aktiv arbejdsmarkedspolitik afskaffede genoptjeningsretten til dagpenge ved støttet beskæftigelse, og indførte en fast længde på dagpengeperioden (syv år + to års orlov). Alle ledige skal ifølge loven have udarbejdet en individuel handlingsplan for deres tilbagevenden til arbejdsmarkedet. I den første del af dagpengeperioden (fire år) skal der for de udsatte og efterspurgte ledighedsgrupper laves en tidlig behovsorienteret aktivering. I den sidste del af dagpengeperioden (tre år) skal alle aktiveres på fuld tid. De efterfølgende justeringer i forbindelse med de årlige finanslovsforlig resulterede i en yderligere forkortelse af den samlede dagpengeperiode til fire år, samtidig med at tidspunktet for ret og pligt aktivering blev fremrykket til efter et års ledighed. De unge ledige under 25 år uden en kompetencegivende uddannelse skulle fra 1996 uddannelsesaktiveres i 18 måneder på halv dagpengesats efter kun seks måneders ledighed.

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 seks måneder, mens alle over 25 år skal aktiveres efter 12 måneder. I 1998 kommer så Lov om aktiv socialpolitik, der udvider den tidlige aktivering, som nu skal finde sted allerede inden 13 uger, til at omfatte alle de 25-30-årige – også dem med andre problemer end ledighed. Som supplement til den udbudsorienterede aktiveringspolitik igangsatte Socialministeriet i midten af 1990'erne en holdningsbearbejdende kampagne med henblik på at øge efterspørgslen efter folk med nedsat arbejdsevne og dermed gøre arbejdsmarkedet mere rummeligt.

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 (Peck, 1998). Hvor man i USA har set *workfare* som en erstatning af *welfare*, har man i Danmark set aktiveringspolitikken 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 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 inden for. 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 på disse pointer.

Det nationale forhandlingsnetværk

Diskursiveringen af aktiveringsreformerne er et resultat af horisontale forhandlinger i et netværk, hvor de offentlige myndigheder blot er én blandt flere parter. Tidligere lavede sektorministerierne nye reformer i et tæt og formaliseret samarbejde med nogle få udvalgte interesseorganisationer. Men nu er muren mellem ministerierne og parterne 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. I de tilfælde, hvor man har foretaget en politisk afgrænsning af deltagerkredsen, har netværket haft karakter af enten et udvidet korporativt samarbejde (Zeuthenudvalget og Skånejobudvalgene) eller et håndplukket ekspertudvalg (Socialkommissionen og Velfærdskommissionen). Andre gange, for eksempel i forbindelse med lovhøringer, har der været åbnet op for, at en lang række organisationer, grupper og enkeltpersoner 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 tyk skal af uformelle interaktioner, der foregår på kryds og tværs af skellet mellem offentlig og privat, national og international, samt eliter og subeliter. Det er i disse bi- og multilaterale relationer, at bredden i netværket for alvor 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 (Torfing, 2004: kap. 5).

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, der i begyndelse lå fuldstændig underdrejet, overtog med tiden en stadigt større 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 hårdt for at få lov til 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 overtage nogle af de aktiveringspolitiske skabeloner, der var udviklet i Arbejdsministeriet. 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 havde også en stor indflydelse i forhandlingsnetværket. LO og DA var centrale aktører, og FTF og Akademikernes Centralorganisation (AC) forsøgte også at gøre sig gældende. Hovedorganisationerne havde et kraftigt incitament til at gå konstruktivt ind i forhandlingerne om aktiveringspolitikken, eftersom de i vid udstrækning har udspillet deres rolle i forhold til overenskomsterne, der i stigende grad forhandles decentralt. LO opgav allerede i 1990 lønkampen til fordel for kampen for beskæftigelse og arbejdsmarkedsinklusion. DA kom først på banen i 1993-94, men til gengæld nedtonede 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) repræsenterede henholdsvis system og klienter i forhandlingsnetværket. KL var meget tidligt ude med krav om aktiveringsreformer, og nogle kommuner begyndte allerede i slutningen af 1980'erne at aktivere på egen hånd. Kampagnen for det rummelige arbejdsmarked tog 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 over for de aktive foranstaltninger, de individuelle handlingsplaner og behovsretningen, men til gengæld kritisk over for de manglende rettigheder og klagemuligheder for konthjælpsmodtagerne, samt over for aktiveringen af de svageste klienter.

De politiske partier spillede også en vigtig rolle. Socialdemokratiets "visnepolitik" over for den borgerlige regering betød, at det helt frem til slutningen 1980'erne afviste at lave forlig om social- og arbejdsmarkedspolitikken. Blandt menige socialdemokrater var der betydelig skepsis over for den nye aktiveringspolitik og de dermed forbundne dagpengeforringelser. Aktivlinjen blev dog alligevel et vigtigt element i forsøget på at knække ledighedskurven efter regeringsdannelsen i 1993. Det Radikale Venstre var enig 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 generel 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*-inspirerede aktiveringsforslag om indslusningsløn, lavere dagpenge og tvangsaktivering, men støttede senere de socialdemokratiske ledede regeringers *human capital*-linje. Den socialdemokratiske flertalsregering holdt imidlertid de borgerlige ude af arbejdsmarkedsreformen i 1993. Men der var mest fordi den havde behov for at udvise handlekraft. De borgerlige partier kom hurtigt ind i varmen igen. I Socialistisk Folkeparti var de meget skeptiske over for selve udformningen af den nye aktiveringspolitik, der undergravede lønmodtagernes rettigheder, men de accepterede princippet om ret og pligt aktivering.

En lang række andre nationale aktører har præget debatten om aktiveringspolitikens rolle og udformning. Der gælder først og fremmest Det Økonomiske Råd, der med sin vismandsrapport fra 1988 var med til at sætte fokus på strukturpro-

blemer 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 og massemediernes, der faktisk gav meget spaltepads og sendetid til diskussionerne om den nye aktivlinje.

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 både held og dygtighed til at påvirke politikken indhold, som stort set ender med 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. Omvendt tager USA prisen som skræmmebilledet på en *work first*-inspireret *workfare*.

Selv om den politiske proces er kendetegnet ved at være meget integrativ og inkluderer en lang række forskellige aktører, så er der dog også en række aktører, der er ekskluderet fra forhandlingsnetværket. Det gælder dels den Kristelige Fagforening, der er positiv over for den nye aktivlinje, og dels en række aktører, der står uden for netværket, fordi de er uenige i aktiveringspolitikken indhold. Til den sidste kategori hører Enhedslisten, Landsorganisationen af Arbejdsledige og en række socialpolitiske debattører (Reintoft, 1998; Møller, 1996). Selv om tonen hos de ekskluderede kritikere af aktivlinjen ofte er hård og uforsonlig, er der dog en vis accept af grundprincippet om at bruge ressourcerne i social- og arbejdsmarkedspolitikken mere aktivt.

Der er dog ikke fryd og gammen blandt de aktører, der er inkluderet i forhandlingsnetværket. En række interne konfliktlinjer deler aktørerne i forskellige lejre. Den klareste konflikt går mellem tilhængerne af en *human capital*-inspireret aktivering med vægt på uddannelse og opkvalificering og tilhængerne af en *work first*-inspireret aktivering med vægt på incitamentsiden. *Human capital*-tilgangen har overtaget, i og med at der ikke er nogen, som taler imod den opkvalificerende aktivering. Der er dog en del aktører, der holder døren til en mere *work first*-orienteret aktivering åben. En anden konfliktlinje, der deler tilhængerne af den opkvalificerende aktivering, går mellem dem, der lægger vægt på en meget behovsorienteret aktivering, og dem der støtter en mere regelstyret aktivering. Pendulet er her svinget fra behovsorientering til en højere grad af regelstyring. Kritikken af dette skift har dog været voksende, og det har tvunget pendulet tilbage igen. Andre konflikter handler om, hvor tidligt de ledige skal aktiveres, og om hvorvidt alle ledige skal aktiveres.

Generelt 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 deres interesser. Denne forklaring overser imidlertid, at aktørernes interesser på aktiveringsområdet i høj grad formes af den paradigmatisk policy-diskurs, som konstrueres i forhandlingsnetværket. Mange af aktørerne havde slet ikke i udgangspunktet formuleret nogen interesser på området, og mange aktører oplevede desuden, at deres interesser forandredes som et resultat af interaktionen inden for netværket, der blev holdt sammen af en bestemt diskursivering af feltet.

Den diskursive indramning af forhandlingsnetværket

Enigheden i forhandlingsnetværket skyldes, at bestemte forestillinger har hegemoniseret det åbne 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 rumme, forklare eller integrere (Laclau, 1990; Torfing, 1999). Resultatet bliver et helt eller delvist sammenbrud for den pågældende policy-diskurs. Sammenbruddet åbner op for en politisk kamp mellem hegemoniske strategier, der forsøger at genskabe den sociale og politiske orden ved at italesætte bestemte problemer og løsninger inden for rammerne af en ny paradigmatisk policy-diskurs.

De dislokerende begivenheder kan ikke iagttages gennem en objektiv analyse af faktiske begivenheder og deres konsekvenser. Dislokationer involverer et sammenbrud af mening, og kan derfor kun iagttages i kraft af den måde, de italesættes på. Italesættelsen er altid en del af en ny embryonisk policy-diskurs, der som udgangspunkt forsøger at identificere et policy-problem. Inden for den aktiveringspolitiske diskurs refereres der til fire dislokerende begivenheder, som hver især problematiserer den traditionelle forsørgelsespolitik: 1) den tiltagende globalisering og indførelse af ny teknologi, som betyder, at det ikke er nok bare at parkere de ledige på passiv forsørgeshjælp; 2) de voksende udgifter til beskæftigelsespolitikken, som man fra politisk hold ikke rigtigt synes, at man fik noget for; 3) den høje og vedvarende ungdomsarbejdsløshed, der skabte bekymring for, om man ville tabe en hel generation af unge på gulvet; og 4) 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.

Som svar på dislokationen formuleres der forholdsvis tidligt i reformprocessen en ny *storyline*. En *storyline* er et kort og kondenseret udtryk for en ny hegemonisk forståelse af policy-problemet og dets mulige løsning (Hajer, 1995). Den nye *storyline* lyder således: "strukturledigheden skal nedbringes ved hjælp af aktivering". Selv om den nye *storyline* kun sjældent formuleres så klart og eksplicit som her, så gennemsyrrer og strukturerer den hele den paradigmatisk policy-diskurs, der ligger til grund for aktiveringsreformerne.

Den nye *storyline* blev konstrueret og udbredt i etaper (Torfing, 2004: kap. 6). Aktiveringsbegrebet stammer 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 få økonomisk hjælp skulle tage imod et aktivt tilbud om enten uddannelse eller arbejde.

Baggrunden for den nye ungdomsydelse 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 de offentlige midler mere aktivt. Dette ønske blev dog hurtigt gennem en begrebsmæssig glidning til, at de ledige skulle aktiveres, hvilket forudsatte, at de i udgangspunktet var passive.

Aktiveringsbegrebet var ikke i starten forbundet med den strukturpolitiske diskurs, som var vokset frem i løbet af 1980'erne, og særligt gjorde sig gældende inden for erhvervspolitikken og beskæftigelsespolitikken. På beskæftigelsesområdet blev arbejdsløsheden imidlertid 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 ni pct. Inspirationen til den kraftige fokusering på strukturpolitik og strukturledighed kom fra OECD og en række nyliberale økonomer fra England og USA. Strukturledighedsbegrebet havde empirisk resonans i Danmark, hvor 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".

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 arbejdsgivernes problemer med at skaffe den rigtige arbejdskraft. Men med vismandsrapporten og hvidbogen blev strukturledighedsbegrebet omfortolket til i højere grad at handle 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 sagde, at strukturledigheden skulle nedbringes ved hjælp af aktivering. 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, uddannelses tilbud, 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. Socialpolitik er ikke længere blot et spørgsmål om at hjælpe de svage, men også et spørgsmål om at nedbringe strukturarbejdsløsheden.

Den nye *storyline* formuleres i begyndelsen af 1990'erne, og kommer til at udgøre omdrejningspunktet for aktiveringsreformerne på såvel dagpengeområdet som kontanthjælpsområdet. Kernebegreberne "strukturarbejdsløshed" og "akti-

vering" er imidlertid langt fra klare og entydige, hvilket fremgår 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 imidlertid 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 økonomisk råd og hos en række Århusøkonomer. En anden diskursivering af strukturledigheden rettede skytset mod de *høje velfærdsydelse*, 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 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. Mandag Morgen var eksponent for denne opfattelse, og i Finansministeriet flirtede man også lidt med tanken. 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. 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. 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 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 tredje 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 denne opfattelse, som også deles af arbejds- og socialministeren.

Kernebegrebernes vage og flydende karakter muliggør såvel en stabil koalitionsdannelse som skabelsen af et politisk kompromis. Den nye *storyline* 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, selv om det sker ud fra vidt forskellige fortolkninger og accentueringer. *Storylinen* 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 om reformens overordnede rationale (Hajer, 1995).

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

Dette skal dog ikke forstås sådan, at det politiske kompromis om aktiveringspolitikens indhold kan logisk udledes af den hegemoniske *storyline*. Den nye *storyline* muliggør og betinger forhandling og kompromis, men den kan på grund af kernebegrebernes flertydighed ikke bestemme indholdet af det politiske kompromis. Dette bestemmes af de politiske aktører, der netop 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 strukturarbejdsledelsesproblemet 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. Til gengæld er der inden for begge områder stor tilslutning til opfattelsen af 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 frem for lavere ydelser. Hvis valget står mellem at sænke lønningerne, så de 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 rådhedskontrol, 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 inden for 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, eftersom kompromiset skal fremstå som troværdigt i forhold til resterne af det gamle policy-spor. Sporafhængigheden er også diskursivt medieret i den forstand, at de politisk acceptable tolkninger af "strukturledighed" og "aktivering" er betinget af aktørernes accept af en række løsningspræmisses. Aktørerne henviser i debatten til en række institutionaliserede kompromisser, traditioner og opfattelser, der gør,

at nogle diskursiveringer af "strukturledighed" og "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.

De fælles løsningspræmisser udstikker visse grænser for, hvilke opfattelser af policy-problemet og dets mulige løsning, som aktørerne kan gøre gældende og få opbakning til. 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 i de aktuelle kampe om aktiveringspolitikens 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.

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. De skiftende borgerlige regeringer forsøgte sig op gennem 1980'erne med en række soloudspil på aktiveringsområdet. Men fraværet af politisk dialog med de centrale aktører gjorde, at reformforslagene 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 mødes ofte med stor skepsis, fordi man derved giver en række stærke interesseorganisationer vetoret over for nye politiske tiltag. Resultatet er opretholdelsen af status quo. 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 *storyline* 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 over for implementeringen af den nye policy.

Forhandlingsnetværk kan med andre ord under visse betingelser føre til en effektiv politisk beslutningstagen. Men er forhandlingsnetværk også udtryk for en demokratisk beslutningstagen? I den diskursteoretiske beslutningsprocesanalyse forskydes demokratiproblematikken fra den konkrete beslutningstaging 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.

Det forhold gør det derfor nødvendigt at udvikle nogle nye kriterier for, hvornår og i hvilken udstrækning den netværksbaserede diskurssætning kan siges at være demokratisk (Torfing, 2004: kap. 7). Hvis vi forlader os på de klassiske liberale demokratinormer, kan forhandlingsnetværk nemlig hurtigt afskrives som udemokratiske. Deltagerne i forhandlingsnetværk er ikke valgt af frie og lige borgere, og de er ikke repræsentative for befolkningen. 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 mangler nemlig 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 forhandlingsnetværk.

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 forhandlingsnetværket har ikke i udgangspunktet samme opfattelse af det fælles bedste, og deres interaktion er ikke styret af en almengyldig kommunikativ rationalitet, der hjælper dem til at afdække det fælles bedste. Aktørerne har forskellige forestillinger om, hvad der er godt for samfundet, og deres magtstrategier er styret af forskellige rationalitetsopfattelser. Gennem diskursivt medierede policy-processer er de dog i stand til at overskride deres særinteresser og nå frem til et politisk kompromis. Det betyder dog ikke, at de indbyrdes forskelle forsvinder, men blot at de, der før blev opfattet som "fjender", redefineres som "legitime modstandere" (Mouffe, 2000). Problemet med den kommunitaristiske demokratiopfattelse er i sidste ende, at forestillingen om det fælles bedste er uforeneligt 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. Jeg vil her operere med fem centrale demokratinormer:

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 aktøerne mulighed for at byde ind med egne synspunkter og fortolkninger.
3. Der skal være lydhørhed over for andre og kritiske synspunkter.
4. Der skal være frihed og lighed i såvel debat som beslutninger i netværket.
5. Netværksdeltagerne skal ansvarliggøres gennem etablering af en kritisk offentlighed.

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, dels om der er plads til politiske 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 henholdsvis et klart ja og et nølende nej. Som vi har tidligere har set, så er der faktisk plads til divergerende opfattelser af problemer og løsninger i netværket, og de ekskluderede aktører må generelt vurderes at have accepteret ikke at være en del af det politikformulerende netværk. Den problematiske undtagelse er den Kristelige Fagforening, som er udelukket, fordi dens deltagelse ville få netværks-samarbejdet til at bryde sammen på grund af LO's og følgelig også DA's store modvilje. Det er imidlertid ikke nogen saglig begrundelse for eksklusionen, så her er der klart et demokratisk problem. Problemet er dog begrænset, i og med at den Kristelige Fagforening kun i meget begrænset omfang har deltaget i den aktiveringspolitiske debat og forsøgt at komme med i forhandlingsnetværket.

De fleste af de ekskluderede aktører har det dog fint med at stå udenfor, og eksklusionen har bestemt ikke betydet, at de er berøvet en stemme i debatten. Flere af de ekskluderede aktører har haft både ressourcer, held og dygtighed til at markere deres modstand mod den nye aktivlinje i den offentlige debat. De har også for norges vedkommende forsøgt at etablere en alternativ dagsorden. Enhedslisten har således ført an i kampen for at løse ledighedsproblemet gennem oprettelse af flere jobs i den offentlige sektor.

En lukket, entydig og meget præcist formuleret *storyline* kan gøre det svært for de inkluderede aktører at byde ind og gøre sig gældende med nye, alternative og kritiske fortolkninger. 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 aktøerne 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 inden for en fælles ramme. Det aktiveringspolitiske netværk lever fint op til denne norm, i og med at de centrale begreber i den nye *storyline* er vagt og upræcist formuleret og genstand for en lang række alternative fortolkninger. De flertydige begreber om "strukturledighed" og "aktivering" gjorde det muligt at knytte en lang række

aktører sammen i et diskursivt fællesskab, der muliggjorde forhandlinger om konkrete reformer. Alle aktøerne i netværket har haft mulighed for at præge debatten om, hvordan strukturledigheden kunne nedbringes ved hjælp af aktivering. Den betydningsmæssige flertydighed understøttede således en demokratisk debat om den overordnede linje i aktiveringspolitikken.

Det tredje krav til det diskursive forhandlingsnetværk er, at der skal være lydhørhed hos deltagerne over for andre og kritiske synspunkter. Det er altså ikke nok, at vage og flertydige begreber og forestillinger muliggør fremkomsten af forskellige synspunkter og fortolkninger. En demokratisk forhandling må forlange lydhørhed over for disse synspunkter og fortolkninger, også når de afviger fra hovedstrømmen, eller er kritiske over for denne. Det betyder ikke, at alle synspunkter skal gøres til genstand for en objektiv og 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 aktøerne 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. Aktøerne demonstrerer i interviewene kendskab til hinandens holdninger, og deres udmeldinger er ofte formuleret med skyldig hensyntagen til andres synspunkter. Eksempelvis kan man hos økonomerne i og omkring det Økonomiske Råd spore en vis åbenhed over for *human capital*-argumentet om uddannelse og opkvalificering selv om man helt klart foretrækker *work first*-tilgangen med kontrol og øgede arbejdsincitamenter. En sådan lydhørhed er vigtig, ikke blot fordi det tvetydige budskab hjælper DØR til at sælge sine synspunkter til offentligheden, men også fordi det fremmer dialog. Aktører med forskellige holdninger til aktivering kan hente støtte og argumenter i rådsrapporterne. Det samme er tilfældet med anbefalingerne fra OECD. Selv om de klart tager parti til fordel for en *work first*-tilgang, er der også spor af en *human capital*-tilgang i deres udmeldinger.

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 aktøerne inden for visse rammer frit kan ytre sig og forsøge at påvirke diskursen i netværket. Der kan dog godt være eller opstå nogle ensidige afhængighedsrelationer, der gør, at nogle aktører føler sig presset til at tage vidtgående hensyn til de dominerende aktører, hvorved deres frihed indskrænkes. Eksempelvis følte Arbejdsministeriet sig på et tidspunkt 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 aktivlinjen, som på et tidspunkt 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 lom-

men på de offentlige myndigheder, hvilket er afgørende for førstnævntes frie og dermed demokratiske indflydelsesmuligheder.

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 ulige indflydelsesmuligheder, der er problemet. Der er ulige indflydelsesmuligheder i alle de politiske institutioner vi normalt betragter som demokratiske. 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 og 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 handicappedes arbejdsmarkedsdeltagelse blev håndteret; og der er oppositionspartier, som har været med til at præge debatten og fået betydelige indrømmelser fra regeringen. Så selv om indflydelsen i netværket er skæv, så er den ikke så systematisk skæv, at de mindre indflydelsesrige aktører ikke kan komme til orde og præge policy-diskursen og politiklægningen. Konklusionen er dog, at fordringen om en fri og lige indflydelse på diskurssætningen og politikformuleringen ikke fuldt ud honoreres af det aktiveringspolitiske netværk.

Den 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 aktivlinjen. Ansvarliggørelsen handler altså ikke om placering af ansvaret for konsekvenserne af den nye policy, men alene om ansvaret for at have lagt plausible og acceptable ræsonnementer til grund for udformningen af den nye 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 være 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 presse-dækning 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 aktører 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 forhandlingsnetværket. En anden ting er 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 linjer skal godkendes, og udmøntes gennem en lang række konkrete beslutninger om udformningen af aktivlinjen. Derfor er det vigtigt, at processen frem til den endelige vedtagelse af lovforslagene i Folketinget er demokratisk i den forstand, at den er åben, og til stadighed kontrolleres af de politiske aktører i almindelighed og de folkevalgte politikere i særdeleshed. Når politikernes rolle i særlig grad fremhæves, skyldes det, at politikerne er de eneste, der står direkte til ansvar for indholdet af reformerne over for vælgerne. Hvis politikerne sættes uden for indflydelse i den sidste fase, så vil det parlamentariske demokrati blive undergravet. Der er selvfølgelig principielt set parlamentarisk kontrol med de ministerielle aktører i netværket. Ministeriets embedsmænd er underlagt ministeren, som står til ansvar over for Folketinget. Men reelt set er Folketingets og ministerens mulighed for at kontrollere og instruere de ministerielle embedsmænds ageren i netværket meget begrænset. 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 gjort færdigt 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 netværksbaserede eller den parlamentariske arena spiller nogen væsentlig rolle i denne fase. De mange organisationer, der var med til at formulere policy-diskursen og det politiske kompromis om hovedlinjen i aktiveringspolitikken, inddrages kun i beskedent omfang i lovfastsættelsen. 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 er 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 folketingsudvalgsmedlemmerne i særdeleshed synes at have haft 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 inputtet fra forhandlingsnetværket og den efterfølgende lovfastsættelse. Det er svært for politikerne at overskue og vurdere indholdet af inputtet fra forhandlingsnetværket, og der er ikke nogen grundig diskussion og stillingtagen til de forholdsvis radikale reformforslag. Heller ikke i de relevante folketingsudvalg, hvor flere involverede politikere giver udtryk for, at der ikke har været nogen særlig diskussion af aktiveringsreformerne. Politikerne er altså langt hen ad vejen reduceret til et halehæng til netværket.

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 folketingspolitikere har meget begrænsede ressourcer til deres rådighed. De har 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 er i nogen udstrækning også politikerne selv, der er problemet.

Først og fremmest synes partierne ikke rent bemandingsmæssigt at prioritere arbejdsmarkeds- og socialområdet særligt højt. Det er ikke de tunge og erfarne politikere, der normalt tegner partierne, som placeres i Socialudvalget og Arbejdsmarkedsudvalget. Desuden er politikerne alt for passive i forhold til forhandlingsnetværket. De deltager ikke nok i diskussionerne og overvejelserne i forhandlingsnetværket, 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 retningslinjer, som så skal detaljeres, udfyldes og forvaltes af de embedsmænd, der forestår produktionen af offentlige ydelser, service og regulering. New Public Management giver i effektivitetens og professionalismens navn 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, rolle 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 dystert og urovækkende. Der tegner sig et billede af en ny styringskæde, hvor policy-diskursen og det politiske kompromis fornes i forhandlingsnetværket, og den endelige lovfastsættelsen forestås af embedsværket.

Løsningen på det demokratiske problem, der ligger i at politikerne bypasses, er ikke at afvikle den netværksbaserede politiklægning. Netværkspolitikken 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 over for en kæmpe udfordring, som består i at finde ud af, hvad deres rolle i netværkssamfundet er og bør være. Der ligger en stor 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.

Note

1. Denne artikel refererer og opsummerer hovedlinjerne i min magtudredningsbog om *Det stille sporskifte i velfærdsstaten* (Torfing, 2004), der yderligere dokumenterer pointerne i denne artikel.

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*, Vol. 20, No. 1, pp. 1-31.
- Christiansen, Peter Munk og Asbjørn Sonne Nørgaard (2003). *Faste forhold – flygtige forbindelser. Stat og interesseorganisationer i Danmark i det 20. århundrede*, Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- DØR (1988). *Dansk Økonomi*, København: Det Økonomiske Råd.
- Fischer, Frank og John Forrester (eds.) (1993). *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, Durham: Duke University Press.
- Hajer, Maarten A. (1995). *The Politics of Environmental Discourse*, Oxford: Clarendon Press.
- Hajer, Maarten og Henk Wagenaar (2003). *Deliberative Policy Analysis*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Kickert, Walther J.M., Erik-Hans Klijn og Joop F.M. Koppenjan (1997). *Managing Complex Networks*, 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.
- Mayntz, Renate (1993). "Governing failures and the problem of governability: Some comments on a theoretical paradigm", in Jan Kooiman (ed.), *Modern Governance*, 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, pp. 10-13.
- Peck, Jamie (1998). "Workfare: a geopolitical etymology", *Environment and Planning*, Vol. 16, No. 1, pp. 133-161.
- Pedersen, Jesper Hartvig og Niels Henrik Holmquist-Larsen (1994). *Arbejdsministeriet*, København: Arbejdsministeriet.
- Pierson, Paul (1994). *Dismantling the Welfare State?*, 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.
- Torring, Jacob (1999). *New Theories of Discourse. Laclau, Mouffe and Zizek*, Oxford: Blackwell.
- Torring, Jacob (2001). "Path-dependent Danish welfare reforms: the contributions of the new institutionalisms in understanding evolutionary change", *Scandinavian Political Studies*, Vol. 24, No. 4, pp. 277-309.
- Torring, Jacob (2004). *Det stille sporskifte i velfærdsstaten – en diskursteoretisk beslutningsprocesanalyse*, Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Udredningsudvalget (1992). *Rapport fra Udredningsudvalget om arbejdsmarkedets strukturproblemer*, København: Udredningsudvalget, Sekretariatet.
- Young, Iris M. (2000). *Inclusion and Democracy*, Oxford: Oxford University Press.