

# Partsinddragelsen i beskæftigelsespolitiske reformer under VK-regeringen

## – kontinuitet eller forandring?

*Mikkel Mailand*

I artiklen analyseres partsinddragelsen i Flere i arbejde og den beskæftigelsespolitiske del af Strukturreformen. Både den politisk-administrative og den korporatistiske arena har været anvendt i beslutningsprocesserne, om end i varierende omfang. Parternes indflydelse er alt i alt ikke væsentligt reduceret i forhold til situationen i 1990'erne. Der er snarere tale om en fortsættelse af en tendens hen imod svagere partsindflydelse i politikformuleringen, men fortsat stærk påvirkning i dagsorden- og politikfastsættelsen. Beskæftigelsesministeriet følger i stigende grad en strategi, hvor indledende øvelser og analysearbejde forberedes af embedsmænd i en relativ lukket proces og parterne først bliver involveret (enkeltvis og overvejende uformelt), når ministeriet har sine prioriteringer vedrørende overordnede mål og midler klarlagt. Indflydelse på reformer er derfor ikke i samme omfang som tidligere noget parterne får, men noget de i stigende grad må forsøge at ta'.

Arbejdsmarkedets parters rolle i arbejdsmarkedspolitikken var i 1990'erne og starten af 00'erne genstand for stor opmærksomhed fra forskellige danske forskningsmiljøer, og blev bl.a. analyseret i en række evalueringer af Arbejdsmarkedsreformen '94 (Larsen et al. 1996a; 1996b; Haahr & Winter 1996; Winter & PLS Consult 1995), i en række bidrag til SFI-antologien *Drivkræfterne bag arbejdsmarkedspolitikken* (Jørgensen & Larsen 2003; Torfing 2003; Mailand & Due 2003; Winter 2003) og i flere bidrag til *Magtudredning* (Torfing 2004; Christiansen et al. 2004; Albrekt Larsen & Goul Andersen 2004). Samlet tegner disse publikationer et billede af en relativ om-

fattende partsinddragelse, der blev styrket i starten af 1990'erne, men derefter svækket i politikformuleringen, men ikke i politikimplementeringen.

Langt hovedparten af ovennævnte bidrag omhandler udelukkende Nyrup-regeringernes politik, mens der stadig kun er publiceret få studier med fokus på parternes rolle i VK-regeringen beskæftigelsespolitik. Efter regeringsskiftet i 2001 har der været mest opmærksomhed omkring den svækkede formelle indflydelse, som overgangen fra regionale arbejdsmarkedsråd med nogen beslutningskompetence til de rent rådgivende regionale og lokale beskæftigelsesråd. Derimod er parternes rolle i VK-regeringens be-

skæftigelsespolitiske reformer stort set endnu ikke blevet analyseret (se dog Christiansen & Klitgaard (2008) for en undtagelse).

På den baggrund vil artiklen her fokusere på beslutningsprocesserne omkring de to væsentligste beskæftigelsespolitiske reformer under VK-regeringen, nemlig *Flere i arbejde* og Strukturreformen, for at finde frem til, om formen og omfanget af parternes indflydelse har forandret sig i forhold til tidligere, eller om der er tale om 'business as usual'. Væsentlige nye trepartsinitiativer, som fx Globaliseringsrådet og trepartssamarbejder om efteruddannelse, kunne tyde på, at VK-regeringen, efter i sine første år at have lagt afstand til fagbevægelsen og til en hvis grad også til arbejdsgiverorganisationerne, har lært lektion om den danske model.

Men gælder dette også i tilfældet med de beskæftigelsespolitiske reformer? Og er den måde arbejdsmarkedets parter inddrages på – og selv søger indflydelse på – den samme nu som tidligere, eller er der kommet andre former til? Det er de centrale spørgsmål, der tages op i artiklen.

Artiklen bygger på dele af det endnu uafsluttede FAOS-forskningsprojekt "Aktører i krydsfeltet mellem regulering af løn- og arbejdsvilkår og velfærdsområder". Hvor andet ikke er angivet stammer data dels fra fem interviews med repræsentanter fra Beskæftigelsesministeriet, LO og DA (2001-02) og seks interview med DA, DI, LO og FTF (2005-06)<sup>1</sup> foretaget i forbindelse med to afsluttede projekter, dels fra syv interviews med repræsentanter fra Beskæftigelsesministeriet, DA, LO, FTF og KL foretaget i 2007<sup>2</sup> specifikt i forbindelse med det ovenstående endnu uafsluttede projekt.

Fokus vil primært være på relationerne mellem det politisk-administrative system og arbejdsmarkedets parter. Derfor vil relationer inden for de to aktørgrupper (fx relationer mellem Finans- og Beskæftigelsesministeriet og relationerne mellem hoved- og

medlemsorganisationer) ikke behandles. Endvidere vil KL's rolle ikke blive så grundigt behandlet som de øvrige arbejdsmarkedsorganisationer, og KL vil ikke være omfattet af begrebet 'parterne', der anvendes i analysen.

Efter denne indledning følger en redegørelse for artiklens teoretiske udgangspunkt og begrebsmæssige ramme. Derefter følger analysen af de to cases. Til slut diskuteres og konkluderes der på baggrund af resultaterne.

## **Begrebsmæssig ramme – inddragelsesniveau, beslutningsarenaer og beslutningsfaser**

Projektet, hvorfra denne artikel artikels resultater stammer, tager overvejende sit teoretiske udgangspunkt i korporatisme-teori (fx Schmitter 1979; Visser & Hemerijck 1997). Af pladsmæssige hensyn vil der i det følgende alene blive redegjort for de dele af det teoretiske udgangspunkt, der direkte skal anvendes i analysen.

### **Graduering af partsindflydelsen**

Bernhard Ebbinghaus' (2002) model for samfundsmæssig styring med involvering af parterne, der danner et kontinuum fra unilateral statsstyring over treparts- til topartsstyring er inspireret af korporatisme-teori, men rækker udover det snævre fokus på det nationale niveau og politikformulering, der kendetegner denne forskningstradition. Ebbinghaus opstiller fire modeller for styring på et kontinuum som et alternativ til *ensidig statsregulering*, hvor der ingen involvering af arbejdsmarkedets parter er. I *konsultation* er der en uforpligtende høring af parternes synspunkter, mens *concertation* (der tilnærmelsesvis kan oversættes med 'forhandlinger') indebærer forpligtende af-

taler og indrømmelser overfor partnerne. I *selv-administration* er noget, men ikke al beslutningskompetence delegeret til to- eller trepartsfora, der er mere eller mindre uafhængig af staten. Selvreguleringen, derimod, er resultat af arbejdsmarkedets parter egne forhandlinger uden statsindblanding.

Selvom Ebbinghaus' model ikke indeholder bud på kausale sammenhænge, adresserer den det vigtige forhold, at der kan være variationer i inddragelsen af arbejdsmarkedets parter og mere generelt i deres styringskompetencer. Ydermere er begreberne tilstrækkeligt konkrete til at kunne anvendes direkte i den empiriske analyse.

### Beslutningsarenaer

En beslægtet tilgang til Ebbinghaus' kontinuum er opdelingen af beslutningsprocesser i 'arenaer'. I en række politologiske studier kan man se betegnelsen 'arena' anvendt for det forhold, at politiske beslutningsprocesser foregår inden for forskellige aktørkonstellationer, hvor aktørerne forsøger at placere beslutningerne på den arena, der bedst passer til deres politiske mål. I sit studie af dansk aktiv arbejdsmarkedspolitik i 1990'erne sonderer Winter (2003) således mellem en *korporativ kanal* og en *parlamentarisk-bureaukratisk kanal*, der hver findes både i forhold til politikens formulering og dens implementering.

I sin diskursteoretiske beslutningsprocesanalyse af aktiveringspolitikens udvikling i Danmark anvender også Torfing (2004) beslutningsarenaer. Torfing skelner mellem en *interministeriel beslutningsarena* (embedsmænd), en *korporativ arena* og en tredje arena, en *parlamentarisk arena*, bestående af Folketinget og dets udvalg, der dog i forbindelse med 1990'ernes arbejdsmarkedspolitiske reformer spillede i flg. Torfing en meget begrænset rolle.

Tilsyneladende har ingen af de forskere, der eksplicit anvender betegnelsen arena,

lokaliseret en beslutningsarena kun med deltagelse af interesseorganisationer.

Men i sammenhæng med regulering af arbejdsmarkedsrelaterede forhold må en sådan arena ellers sige at eksistere og have spillet en rolle i arbejds- og velfærdsrelaterede politikker i Danmark (se fx Due & Madsen 2006). Denne tredje arena, *partsarenaen*, vil blive inddraget i analysen. Artiklens fokus på relationer *mellem* parterne og det politisk-administrative system gør, at der til gengæld ikke vil blive sondret mellem en interministeriel og en parlamentarisk arena.

### Indflydelsen i forskellige faser

Faseopdelingen af den politiske beslutningsproces er meget udbredt i studier af politik, selvom den på det seneste er blevet kritiseret (se fx Sabatier & Jenkins-Smith 1993). Men da opdelingen giver en brugbar systematik, og ydermere understøtter en af artiklens hovedpointer, vil den blive anvendt i det følgende.

I *dagsordenfastsættelsen* arbejder aktører hen imod i en problemdefinition, der passer til deres respektive strategier. Denne fase kan foregå i medierne, såvel som på de tre arenaer. I *politikformuleringen* sker den formelle fastsættelse af regler – inden for aktiveringens primært i form af lovgivning, på en række andre arbejds- og velfærdsrelaterede områder også i form af overenskomster på partarenaen. Med *politikfastsættelsen* forstås den fase, hvor politikformuleringen omsættes i et egentligt regelsæt. Endelig skal politikken *implementeres*, dvs. gennemføres, men denne fase er ikke en del af nærværende analyse.

### En samlet model

Kombineres forestillingen om faseopdeling af politik med forestillingen om beslutningsarenaer og Ebbinghaus' graddeling af partsinddragelsen, fås en model som vist i

Tabel 1. Arenaer, faser og grader af partsinddragelse

	Politisk-administrativ arena Unilateral styring	Korporatistisk arena Konsultation – Forhandling	Partsarena Selvadministration – Selvregulering
Dagsorden- Fastsættelse			
Politikformulering			
Politikfastsættelse			
Implementering	<i>Ikke del af analysen</i>	<i>Ikke del af analysen</i>	<i>Ikke del af analysen</i>

tabel 1. Denne model vil danne ramme om den empiriske analyse.

Analysen vil koncentrere sig om de tre førstnævnte processer og ikke inddrage politikimplementeringen. Derudover er det værd at understrege, at der ikke er tale om en komplet analyse af politikken tilblivelse igennem de tre faser – fokus er på arbejdsmarkedets parter og på regeringens samspil med dem. Det betyder bl.a., at den rolle som fx udenlandsk inspiration har spillet i dagsorden-fastsættelsen ikke analyseres, og at de politiske partiers rolle i beslutningsprocesserne ikke analyseres tilbundsående (se Christiansen & Klitgaard (2008) for en analyse af strukturreformens beskæftigelsesdel, der i højere grad inddrager de politiske partiers rolle).

## Flere i arbejde

### Dagsordenen fastsættes: - februar 2002

Et af de første skridt, som den nytiltrådte VK-regering tog på beskæftigelsesområdet, var at gennemføre den sammenlægning af Arbejdsministeriet og den beskæftigelsesrettede del af Socialministeriet til Beskæftigelsesministeriet, som blev lovet i regeringsprogrammet. Med samlingen af beskæftigelsespolitikken for kontanthjælpsmodtagere og forsikrede ledige i samme ministerium var første skridt taget i retning af etableringen af et enstrengt system.

Hvad regeringsskiftet i øvrigt indebar på beskæftigelsesområdet, kunne man få et indtryk af ved at kikke i regeringsgrundlaget *Vækst, velfærd – fornyelse*, det mest detaljerede regeringsprogram set hidtil. Under overskriften *Flere i arbejde* fandtes mange af de målsætninger, der skulle komme til at præge beskæftigelsespolitikken i de kommende år: Det drejede sig som at *“det skal kunne betale sig at arbejde”*, *“rydde op i mængden af hovedløs aktivering”*, *“flere skal i privat jobtræning”*, *“skabe økonomisk incitament hos alle centrale aktører til at skaffe så mange ledige i arbejde som muligt”*, *“resultataflønning af aktørerne på aktiveringsområdet”*. Det mest konkrete forslag i det knapt én side lange afsnit var dog forslaget om at følge op på ‘ungeordningen’, der gjaldt for unge under 25 år, således at de ledige mellem 25-29 år kun kunne modtage, hvad der svarer til SU, så længe de var i aktivering (Regeringen 2001).

Regeringsgrundlaget viste, at mange af ideerne til den efterfølgende arbejdsmarkedsreform allerede lå på plads et par uger inde i VK-regeringens levetid, men også, at flere af disse tanker mindede en del om elementer fra SR-regeringens arbejdsmarkedspolitiske justering kaldet “Nyorientering” (Arbejdsministeriet 2001), der dog ikke nåede at blive vedtaget. Fordi forberedelserne til *Flere i arbejde* begyndte kort tid – ca. et halvt år – efter at Nyorienteringen blev præsenteret, og fordi Nyorienteringen ikke var voldsomt præget af socialdemokratisk

tankegods, men snarere af beskæftigelsespolitisk snusfornuft og markedsideologi, er det ikke overraskende, at også en borgerlig regering anvendte dele af dette dokument i deres egne lovforberedende arbejde. Nyorientering, og debatten der ledte op til initiativet, må derfor ses som en del af dagsordenskabelsen omkring *Flere i arbejde*.

Ifølge nogle af informanterne var det i denne dagsordenfastsættende fase, nærmere bestemt i forbindelse med udformningen af regeringsgrundlaget, at partsindflydelsen på *Flere i arbejde* var størst, selvom indflydelsen var indirekte. Indflydelsen var ujævnt fordelt i denne fase, da det primært var DA, der formåede at påvirke formuleringen af regeringsprogrammet. Indflydelsen ses på flere områder. Idéer og formuleringer fra DA kan i følge flere af informanterne findes i regeringsprogrammet. Det drejer sig om afsnittene om 'etablering af en statslig, tværgående a-kasse', og det drejede sig om 'ungeordningen', der gælder for unge under 25år. Den ordning ønskede regeringen udvidet med de 25 til 29-årige og det drejede sig om at 'al aktivering skal målrettes konkrete, ordinære job på arbejdsmarkedet'. En af informanterne pegede på, at en medvirkende årsag til den store åbenhed DA oplevede i regeringens første måneder kunne skyldes, at embedsmændene i det nyetablerede Beskæftigelsesministerium pga. fusionen endnu ikke kunne leve op til den normale standard for ministerbetjening. Det gav andre kræfter som gav DA en chance for at komme til.

### **Politikformuleringen: februar – september 2002**

En embedsmandsgruppe begyndte arbejdet med at forberede udspillet allerede kort tid efter, at regeringen blev dannet og det nye beskæftigelsesministerium blev skabt. Arbejdet resulterede i en serie analysepapirer af den hidtidige beskæftigelsespolitiske ind-

sats, der senere blev udgivet som publikation (Beskæftigelsesministeriet 2002b).

Drøftelserne mellem Beskæftigelsesministeriet og parterne startede tidligt i foråret, men intensiveredes frem mod sommerferien. Før sommerferien var alle medlemmer af Landsarbejdsrådet (LO, AC, FTF, LH, DA, SALA, KL, DSI) samlet til et enkelt møde, men ellers afholdtes møderne med hver enkelt organisation hver for sig. Det skyldes ministeriets oplevelse af, at parterne, når de indkaldes samtidigt, i mindre grad bidrager konstruktivt og oftere forsøger at vetoe forslag. Derudover ønskede ministeriet mere intensive drøftelser med LO og DA og KL, end med de øvrige organisationer.

Den 24. maj 2002 præsenterede Regeringen endeligt forslaget *Flere i arbejde – et debatoplæg* (Regeringen 2002b). Oplægget var relativt omfattende, og lagde op til en reform indført i to faser, hvor den første skulle påbegyndes allerede i efteråret 2002. Planens vigtigste mål var at få 87.000 flere ud på arbejdsmarkedet inden år 2010. De vigtigste elementer i debatoplægget, der koncentrerede sig om første fase af *Flere i arbejde*, var:

- *etablering af et samtænkt system*, hvor indsatsen er uafhængig af, om den ledige er forsikret eller ej, og hvor der er én indgang
- *private aktører skal spille en større rolle*, særligt i forhold til særlige målgrupper
- *mindre omfattende, men bedre aktivering*, bl.a. ved at anvende uddannelsesaktivering mindre og aktivering i virksomhederne mere
- *reduceret redskabsvifte* ved sammenlægning af redskaber
- *øget fokus på selvhjælp tidligt i ledighedsforløbet* vha. bl.a. *job- og CV-bank*
- *en mere fleksibel aktiveringsindsats med ændring af 75 %-kravet*

- et styrket kontaktforbånd igennem hele ledighedsforløbet med vægt på at finde den *hurtigste vej i job*
- *indsatser for fire særlige grupper*: flygtninge og indvandrere (bl.a. virksomhedspraktik), ældre (bl.a. opdyrkning af netværk og jobklubber), unge (ungeindsatsen udvides til også at omfatte 25-29-årige) samt udsatte grupper (bl.a. mere præcise målgruppekategorier)
- ændret økonomistyring, bl.a. *resultataflønning* af medarbejdere i AF
- en bedre tilskyndelse til at arbejde, bl.a. ved at indføre et *loft over kontanthjælp*
- ændringer på ledighedsområdet, bl.a. *harmonisering af rådighedsreglerne* for dagpenge- og kontanthjælpsmodtagere.

Der er flere vigtige elementer, der genkendes fra Nyorienteringen, men der er også temaer i oplægget, der glimrer ved deres fravær. Regeringsgrundlaget havde skabt forventninger om, at regeringen ville tage rådighedsvurderingen af de ledige fra a-kasserne, men det skete ikke. Heller ikke en mere omfattende nedsættelse af dagpenge eller kontanthjælp blev der tale om. Ved præsentationen af forslaget på pressemødet den 24. maj gav Statsministeren udtryk for, at regeringen ingen planer havde om en general sækning af ydelserne, men at man alene ville se på de 'hjørner', hvor der manglede incitament til at komme i arbejde.

Selvom det er muligt at lokalisere hovedtemaer og en overordnet vision om en samlet, slankere og mere outputorienteret aktiveringspolitik, så fornemmes det også, at der til en hvis grad skydes med spredde hagle i forslaget. Informanterne fra både Beskæftigelsesministeriet og interesseorganisationer gav da også udtryk for, at man i denne fase af forløbet fra regeringens side ikke havde en helt klar fornemmelse af, hvor man ville hen. Det kom også til at sætte sit præg på de indledende drøftelser med parterne:

De overordnede mål om at komme 'aktiveringsfabrikken' (som parterne selv havde været blandt de hårdeste kritikere af) til livs og skiftet over imod kontaktforbånd og reducere redskabsviften mødte ikke voldsom modstand hos parterne, men det gjorde en række konkrete elementer i regeringens udspil derimod.

For det første var lønmodtagersiden ikke udelt begejstret for bevægelsen imod et enstrengt system, som det var tydeligt, at *Flere i arbejde* var en del af. For det andet var der ifølge informanterne i LO bekymring over, hvad begrænsningerne i uddannelsesaktivering ville afstedkomme, da man i LO – på trods af al kritikken – anså uddannelsesaktivering som en vigtig kvalificeringsmulighed for egne medlemmer. Men det blev dog aldrig den største knast i drøftelserne, måske især fordi hovedorganisationen mente, at det var vigtigt at Socialdemokratiet kom med i et bredt forlig.

Det var, ifølge informanterne fra fagbevægelsen, også hensynet til et bredt forlig med Socialdemokratiet, der gjorde, at den kritik, der i drøftelserne blev rejst af kontanthjælpsloftet, ikke kom til at stå i vejen for, at fagbevægelsen efterfølgende bakkede op om forliget. Men kontanthjælpsloftet var pga. de potentielt ulighedsskabende elementer bestemt ikke noget man brød sig om – og kontanthjælpsområdet vedblev da også med at være en varm kartoffel i Socialdemokratiet.

Et fjerde kontroversielt spørgsmål vedrørte de 'nye aktører' (eller 'andre aktører' som det kom til at hedde siden hen). Regeringen havde som udgangspunkt en forestilling om en samarbejdsmodel. Men DA var opsat på, at AF og kommunerne ikke skulle kunne nøjes med at indgå samarbejdsaftaler, så myndighederne havde muligheder for at begunstige a-kasserne eller andre udvalgte aktører. DA ønskede et åbent marked, hvor aktørerne skulle udvælges efter åbne ud-

bud. På trods af en generel skepsis overfor udlicitering generelt forholdt fagbevægelsens repræsentanter sig i drøftelserne åbent og positivt overfor udliciteringssiden, hvilket muligvis hang sammen med, at det fra starten af lå klart, at fagforeninger, a-kasser og AOF ville kunne være at finde blandt de andre aktører, ligesom også det forhold at fagbevægelsen selv havde været højlydt i kritikken af AF, kan have haft betydning.

For det femte var spørgsmålet om, hvorvidt ledige skulle kunne udføre ordinært arbejde i forbindelse med deres aktiveringsforløb kontroversielt. Og for det sjette var halvering af dagpengene for de 25-29-årige via en udvidelse af ungeindsatsen et kontroversielt forslag. Ifølge informanterne overlevede dette forslag drøftelserne med parterne, men blev fjernet under de politiske forhandlinger, da det var uspiseligt for Socialdemokraterne.

Hvad der kunne have været kontroversielt, men ikke blev det, var fjernelsen af 75 %-kravet. 75 %-kravet var den pris LO i 1998 tog sig betalt for at acceptere en afkortelse af dagpengeperioden. I følge informanterne var det ikke noget, LO kæmpede for at bevare under drøftelserne, hvilket bl.a. hang sammen med, at LO var indstillet på at arbejde hen imod forlig og vidste, at dette var et af områderne, det ville blive meget svært at holde fast i. Derfor skiftede man retorik og argumenterede for at 75 %-kravet havde udlevet sig selv. Efterfølgende valgte LO at præsentere det for omverdenen som en sejr, at kravet var blevet fjernet.

En væsentlig forskel fra de foregående reformer af aktiveringspolitikken var, at selvom LO, DA og KL leverede en prioriteret ønskeliste til forhandlingerne, så var der ikke – som i forbindelse med reformtiltag i 1990 – tale om et tæt samspil mellem LO og DA, og de præsenterede da heller ikke denne gang et egentligt fælles udspil. Dertil stod de for langt fra hinanden, særligt på

spørgsmålene vedrørende ydelserne, hvor regeringsgrundlaget og frihedspakken havde givet DA grund til at tro, at man kunne komme langt i retning af stramninger. Man ønskede på den anden side ikke at fjerne sig fra samarbejdet med LO, men havde også så sent som i maj måned samme år indgået en firpartsaftale med LO, KL og regeringen om integration, og dermed bevist, at man fortsat godt kunne samarbejde.

De mange knaster og det faktum, at LO og DA stod langt fra hinanden og ikke ønskede at give væsentlige indrømmelser, fik i slutningen af juni 2002 ministeriet til at opgive at nå til en enighed om en egentlig firpartsaftale. Ministeriet sammenfattede dog hvad man trods alt havde kunnet blive enige om i et såkaldt 'fælles konklusionspapir' – dvs. et papir, som parterne nikkede til, men som er regeringens eget dokument og ikke som en egentlig tre- eller firpartsaftale bærer parternes underskrifter.

Konklusionspapiret indgik derefter som et element i ministeriets videre arbejde med reformen, der intensiveredes henover sommeren. Det var – også ifølge nogle af ministeriets egne informanter – først i denne periode at ministeriet for alvor gjorde sig det klart, hvad for en aftale man gerne ville have. Et delvist nyt team i Arbejdsmarkedsstyrelsen konkretiserede ideerne på baggrund af analysepapirerne fra foråret. Også i denne fase var der drøftelser mellem Arbejdsmarkedsstyrelsen og parterne, men udelukkende af den uformelle slags og altid med organisationerne hver for sig – og i nogle tilfælde endog uden at parterne fik udleveret skriftligt materiale. De mest intensive drøftelser foregik med LO, hvilket skyldes, at LO's opbakning var særlig vigtig i forhold til at få Socialdemokraterne til at indgå i et bredt forlig. Mens LO på trods af de ydelses-relaterede elementer i forslaget som kontanthjælpsloftet og reducerede ydelser for de 25-29-årige, mente at Social-

demokraterne skulle følge traditionen for brede forlig på arbejdsmarkedsområdet, så var der stærke kræfter i den socialdemokratiske folketingsgruppe, der var mere kritiske. Det forklarer også – sammen med regeringens insisteren på at der skulle indgås et bredt forlig – det forhold, at drøftelser mellem ministeriet og LO fortsatte, efter at regeringens drøftelser med de politiske partier begyndte i august måned.

At man i LO var mindre kritiske end Socialdemokraterne overfor regeringsudspil skyldtes, at mens LO så det som afgørende, at det ikke var deres medlemmer, der blev berørt af tiltagene på kontanthjælpsområdet, og så det som en succes, at man under drøftelserne med ministeriet fik fjernet ansatser til stramninger overfor forsikrede ledige, så havde – og har – Socialdemokraterne en bredere dagsorden, der også omfatter kontanthjælpsmodtagerne. Men at det ikke er nogen naturlov, at interessevaretagelsen overfor medlemmer altid vinder over hovedorganisationernes ideologiske lighedshensyn illustreres af FTF, der nåede til samme konklusion om nødvendigheden af et bredt forlig som LO, men hvor en informant ikke mener, at den nuværende ledelse ville have bakket op om et forlig som *Flere i arbejde* pga. de potentielt ulighedsskabende elementer.

At LO var mindre kritiske end Socialdemokraterne betød ikke, at man var klar til bakke regeringens udspil op før ret langt henne i forløbet, og LO's skepsis havde da også under trepartsdrøftelserne været på et niveau, hvor den var med til at umuliggøre, at der kunne nås til enighed om en egentlig firpartsaftale. Men på den anden side af sommerferien var LO mere forhandlingsvillig. LO's hovedansvarlige på området, daværende LO-sekretær og nuværende LO-formand Harald Børsting, kom den 5. august med en udtalelse om at der "*er brug for at smide en bombe ind i systemet, så der*

*kommer andre jobformidlere på banen end AF"* (LO 2002), hvilket blev opfattet som et signal om, at man nu var klar til at forhandle, hvad det også var.

Efter et relativt intensivt forhandlingsforløb lykkedes det den 7. oktober 2002 regeringen, Socialdemokraterne, Kristeligt Folkeparti, De Radikale og Dansk Folkeparti at nå til enighed og indgå en politisk aftale om en 15 sider lang tekst, *Aftale om Flere i Arbejde*, der skulle bringe 87.000 personer *Flere i arbejde* inden 2010.

Hovedpunkterne i den politiske aftale var:

- *et enstrengt arbejdsmarkedssystem*
- *hurtigere og direkte i arbejde*
- *job og CV-bank (jobnet.dk)*
- *andre aktører skal inddrages i beskæftigelsesindsatsen*
- *enkle og aktive tilbud – forenkling uden forringelse*, bl.a. reduktion til tre redskaber (vejledning og opkvalificering, løntilskudsjob, virksomhedspraktik)
- *nye minimumskrav for aktivering*, bl.a. at 75 %-kravet ophæves
- *integration af flygtninge og indvandrere*
- *det skal kunne betale sig at arbejde*, bl.a. loft over kontanthjælp
- *forenkling, afbureaukratisering og harmonisering*
- LAR og Det Sociale Råd lægges sammen til et nyt råd, *Beskæftigelsesrådet*, med samme repræsentation som LAR, dog tilføjet DSI (Beskæftigelsesministeriet 2002a).

Aftaleteksten vidner om, at der stort set ikke var blevet tilføjet nye elementer under forløbet (foruden indarbejdelsen af Firpartsaftalen om integration indgået i maj samme år). En væsentlig forandring fra det oprindelige forslag var, at ungeindsatsen på ydelsessiden ikke kom til at omfatte de 25-29-årige. En specificering af, at ledige godt kan udføre ordinært arbejde, er nok den



væsentligste tilføjelse, der kom til under vejs. Flaksehalsindsatsen, som fagbevægelsens repræsentanter havde fået ind i aftalen, blev kun nævnt i indledningen, mens den ikke nævnes inde i selve teksten, hvor redskaber og principper opremses.

### **Politikfastsættelsen: september - december 2004**

I forbindelse med *Flere i arbejde* var organisationerne involveret i uformelle drøftelser om politikfastsættelsen. Igen er der forskel på organisationernes inddragelse. LO og DA var de tættest involverede. Informanterne beskrev det som relativt begrænset, hvad der blev forandret i denne fase, da forligsteksten var ret omfattende og levede ikke de helt store tvivlsspørgsmål. Der var dog i denne fase blandt andet nogle tvivlsspørgsmål vedrørende omfanget af selvvalgt uddannelse, der blev afklaret, ligesom der også blev præciseret forhold vedrørende merbeskæftigelseskravet ved aktivering.

### **Den beskæftigelsespolitiske del af strukturen 2005**

Strukturens beskæftigelsesdel adskiller sig som beslutningsproces væsentligt fra *Flere i arbejde*. Først og fremmest adskiller Strukturens beskæftigelsesdel sig ved at være en del af en meget omfattende beslutningsproces om den fremtidige lokale og regionale struktur, hvor beskæftigelsespolitikken kun udgør en mindre del.

### **Dagsordenen fastsættes: - juni 2004**

Den 1. oktober 2002, i forbindelse med Folketingets åbning, nedsatte regeringen en strukturkommission, der som kommissorium fik at vurdere 'fordele og ulemper ved alternative modeller for indretning af den offentlige sektor og på denne baggrund komme med anbefalinger til ændringer, som er holdbare over en årrække'. Forud

for nedsættelsen af Kommissionen var forløbet en længere debat om, hvorvidt kommuner og amter var for små i forhold til de opgaver, de siden 1973 havde været sat til at løse, og om der overhovedet var brug for amter i et så lille land som Danmark. Ud over denne debat udgjorde også *Flere i arbejde* en væsentlig del af dagsordenfastsættelsen i forhold til Strukturreformens beskæftigelsesdel. *Flere i arbejde* kan som nævnt ses som et første skridt i retning af et enstrengt beskæftigelsessystem, der endnu ikke er fuldt ud realiseret. Et væsentligt tidspunkt i den dagsordenfastsættende fase var, da Beskæftigelsesministeriet – som alle de øvrige ministerier – i april 2003 indleverede sin sektoranalyse til Strukturkommissionen. Beskæftigelsesministeriets sektoranalyse belyser opgavefordelingen og indsatsen i det beskæftigelsespolitiske system.

Blandt de centrale analyser i det 231 sider lange dokument (Arbejdsmarkedsstyrelsen 2003) var en række diagrammer, der på grund af deres mange pletter blev kendt som 'røde hunde diagrammerne'. Diagrammerne viste bl.a., at effekten af aktiveringen varierede mere mellem kommunerne end mellem AF-regionerne, og at de bedste kommuner var bedre til at aktivere end AF, hvor AF fungerede bedst.

Intet sted i dokumentet anbefales direkte en statslig eller en kommunal model, men en række formuleringer kan læses – og blev af parterne såvel som af KL – læst derhen, at man indirekte anbefalede en kommunal model. Ifølge en af de centralt placerede aktører var det allerede flere måneder før sektoranalysen blev indleveret klart, at beskæftigelsesområdet ville være et oplagt politikområde at give til kommunerne, dels fordi kommunernes beskæftigelsesforvaltninger personalemæssigt samlet set var større end AF, dels fordi regeringen ønskede en centralisering af skatteforvaltningen, og kommunerne skulle have noget i bytte herfor.

Parterne blev indkaldt til separate informationsmøder i Beskæftigelsesministeriet om sektoranalysen, men der var ikke lagt op til egentlige drøftelser, som kunne føre til forandringer i dokumentet ud over rent tekniske. Sektoranalysen skulle være et rent ministerielt produkt.

Omtrent samtidig med at Strukturkommissionen nedsattes i oktober 2002 begyndte parterne at overveje, hvilke modeller man selv ønsker sig den fremtidige beskæftigelsespolitiske struktur skulle have<sup>3</sup>. Men der var ikke megen konsultation af parterne i den agendasættende fase, hvilket først og fremmest skyldes parternes entydige præferencer for en statslig forankring af beskæftigelsespolitikken.

Parternes forsøg på at påvirke dagsordenen kulminerede i december 2003, da LO, DA, FTF, LH og SALA præsenterede et fælles udspil *Fremtidens Arbejdsmarkedsservice*, der entydigt anbefaler en statslig forankring af den fremtidige arbejdsmarkedsservice samlet i én driftenhed. På dette tidspunkt var det kendt, hvad hovedkonklusionerne i Strukturkommissionens rapport på beskæftigelsesområdet ville blive. Udspillet blev præsenteret på en konference på Christiansborg og fik meget mediebevågenhed. Hovedbudskabet i udspillet var, at et fremtidigt beskæftigelsessystem skulle være klart statsligt forankret, og at der skulle etableres større regionale enheder (DA et al. 2003).

### **Politikformuleringen: juni 2004 – januar 2005**

Strukturkommissionen afgav betænkning i januar 2004. I betænkningen anbefales en kommunestørrelse på mindst 20-30.000 indbyggere og højst 7-8 regioner. På beskæftigelsesområdet anbefales en enstrengt struktur med forankring i kommunerne *“idet opgaveløsningen er sammenhængende med de øvrige kommunale opgaver på især socialområdet”*, men at der *“forudsættes en fort-*

*sat betydelig statslig styring og deltagelse”* og *“at arbejdsmarkedets parter fortsat har en betydelig rolle i beskæftigelsespolitikken”* (Indenrigs- og Sundhedsministeriet 2004, 30-31). Dermed havde Beskæftigelsesministeriet fået styrket legitimering til at arbejde hen imod en kommunal forankring af beskæftigelsespolitikken.

Drøftelserne mellem ministeriet og KL var af naturlige årsager meget omfattende i denne fase, mens drøftelserne – også de uformelle – mellem parterne og Beskæftigelsesministeriet også i denne fase var meget begrænsede, hvilket skyldes, at regeringen og organisationerne fortsat stod langt fra hinanden. Parterne valgte i hele perioden frem til at det politiske forlig blev indgået i august 2004 at holde fast i, at en statslig forankring af beskæftigelsespolitikken var at foretrække. Flere af parternes informanter gav udtryk for, at de i bagklogskabens ulideligt klare skær for længe holdt fast i en statslig model og i stedet burde have brugt kræfterne på at finde ud af, hvad en realistisk model kunne bestå i.

Parterne afgav i starten af april høringsvar vedrørende betænkningen til Indenrigsministeriet, der havde anmodet om bemærkningerne. DA, SALA og LH gentog i deres fælles høringssvar, at en kommunalisering vil føre til, at lokalpolitiske interesser vægtes for højt; at Folketing og beskæftigelsesminister sættes udenfor indflydelse; at Danmark vil få sværere ved at leve op til internationale forpligtelser, fx *Den europæiske beskæftigelsesstrategi*; at mobiliteten på arbejdsmarkedet begrænses (DA et al. 2004).

Den 27. april kom så regeringens længe ventede udspil til en strukturreform. Udspillet *Det nye Danmark – en enkel offentlig sektor tæt på borgeren* lagde som ventet op til en kommunalisering af beskæftigelsesindsatsen i et enstrengt system. Dog understregedes vigtigheden af et overordnet statsligt ansvar for indsatsen, således at der reelt

skulle være to niveauer i beskæftigelsessystemet: Et statsligt system med en central myndighed og et mindre antal regionale enheder, som skulle varetage overvågning og styring af det lokale niveau samt tværgående opgaver, samt et lokalt niveau med nye jobcentre i kommunalt regi, hvor alle borgere og virksomheder med behov for hjælp og service skulle henvende sig. Hovedpunkterne i udspillet inden for beskæftigelsesområdet var:

- et *enstrengt beskæftigelsessystem* med én lokal, kommunal indgang
- alle ledige skal fremover henvende sig på *nye lokale jobcentre i kommunerne*
- *kommunen finansierer* alle udgifter til forsørgelse og den aktive indsats med *statslig refusion*
- *tæt styring fra statsligt niveau* med en central myndighed og et mindre antal regionale enheder, som overvåger jobcentrenes resultater og løser tværgående opgaver og sikrer tæt sammenhæng til nationale målsætninger
- *a-kasserne bevarer* deres nuværende rolle og opgaver
- *arbejdsmarkedets parter repræsenteres på alle niveauer*, bidrager med rådgivning og medvirker til at udvikle beskæftigelsesindsatsen (Regeringen 2004, 13-15).

Selvom udspillet understregede, at aktører som staten, a-kasserne og parterne fortsat skulle spille en væsentlig rolle, var der tale om en reel enstrengt indsats i kommunalt regi. Men i de efterfølgende politiske forhandlinger om strukturreformen var netop kommunalisering en af de kameler, som Socialdemokraterne (og fagbevægelsen) havde svært ved at sluge, og da regeringen ønskede et bredt forlig om noget så væsentligt som landets fremtidige lokale og regionale

struktur og opgavefordeling, var man åbne for forhandling.

Regeringen udviklede en model, hvor den kommunale og den statslige beskæftigelsesindsats skulle flyttes sammen i jobcentrene, men hvor staten beholdt myndighedsansvaret for de forsikrede ledige og kommunerne for kontanthjælpsmodtagerne. Selvom der på denne måde ikke ville være tale om en gennemført enstrengt indsats, repræsenterede modellen endnu et skridt i den enstrengede retning, samtidig med at den kunne tænkes at være mere tålelig for Socialdemokraterne.

Efter at forsøgene på at få Socialdemokraterne med i forliget mislykkes, indgik regeringen og Dansk Folkeparti den 24. juni 2004 forlig om reformen. De væsentligste punkter på beskæftigelsesområdet var at:

- *staten* har myndighedsansvaret for forsikrede ledige, *kommunerne* har myndighedsansvaret for kontanthjælpsmodtagerne
- *AF og kommunerne skal flytte sammen i fælles jobcentre af tre slags*: A-centre, der som minimum skal varetage alle generelle serviceopgaver (tilmelding, CV, jobsøgning, vejledning mv.); B-centre, der er op til 40 større jobcentre, der skal være store med særlige opgaver; C-centre (pilot-jobcentre), hvor kommunen på forsøgsbasis har myndighedsansvaret for både forsikrede ledige og kontanthjælpsmodtagere
- *evaluering af det nye beskæftigelsessystem*, herunder af de tre typer jobcentre
- *staten finansierer* alle udgifter til forsikrede ledige, og *kommunerne har myndighedsansvaret* for øvrige målgrupper
- *a-kasserne bevarer deres opgaver og parterne skal fortsat have indflydelse* på beskæftigelsesindsatsen på det centrale, det regionale og det lokale niveau (Regeringen 2004a).

Udover at skitsere en sammenflytning af kommunale beskæftigelsesenheder og AF, snarere end en sammenlægning, indeholdt forliget også en anden ny dimension i forhold til april-udspillet, nemlig opdelingen i tre typer centre, hvoraf kun C-typen skulle have rent kommunalt myndighedsansvar. Yderligere lagdes der op til, at de forskellige center-typer skulle evalueres. At der skulle etableres flere jobcentre skyldtes ifølge Beskæftigelsesministeriets informanter, at man frygtede, at nogle af kommunerne ville blive for små til kunne bære samtlige opgavetyper. Frygten hang sammen med, at man i stats-administrationen på dette tidspunkt regnede med, at der ville blive et sted mellem 150 og 200 kommuner (det faktiske tal endte med at være 98). Samtidig var det samlede antal af jobcentre også en imødekommelse af Socialdemokraternes ønsker, idet de ikke ønskede jobcentre i hver kommune, men ca. 40-50 jobcentre i alt. Socialdemokraterne var også imod pilot-jobcentre, men formåede ikke at få dem fjernet inden man forlod forhandlingsbordet.

Når regeringen valgte at holde fast i en model med sammenflytning, og ikke gik tilbage til den reelt enstrengede model, da Socialdemokraterne og De Radikale sprang fra forhandlingerne, skyldes det ifølge flere af informanterne, at regeringen til syvende og sidst ikke ønskede en konfrontation med de faglige organisationer. Indstillingen i regeringen var, at både a-kasserne og fagforeningernes medvirken var vigtig for en succesfuld implementering af reformen.

### **Politikfastsættelsen: juni 2004 – juni 2005**

Politikfastsættelsesfasen kan anslås til at begynde umiddelbart efter, at den politiske aftale blev indgået, men fasen mudrer i Strukturreformens tilfælde sammen med politikformuleringsfasen, fordi der indgås en supplerende politisk aftale i forløbet. I poli-

tikfastsættelsesfasen afklaredes to væsentlige spørgsmål. Det ene var antal og typer af, og opgaver for, jobcentre, og det andet var fordelingen af repræsentanter i Beskæftigelsesrådet, de regionale arbejdsmarkedsråd og de lokale arbejdsmarkedsråd. Altså spørgsmål, der rækker ud over det rent tekniske. I denne fase var drøftelserne med parterne – i hvert fald med dele af dem – helt anderledes tæt end i politikformuleringsfasen.

Kort efter at forliget om strukturreformen blev indgået i juni, startede Beskæftigelsesministeriet med at arbejde på et udkast til lovforslaget. I denne fase var der uformelle drøftelser med parterne og KL, igen med hver organisation for sig.

Regeringens lovudkast *Lov om ansvaret for styringen af den aktive beskæftigelsespolitik* afsluttedes i november måned. Lovudkastet indeholdt stadig en struktur med tre typer af jobcentre og lægger op til en gennemførelse af den politiske aftale i øvrigt. Som der var lagt op til i den politiske aftale, var partnerne stadig tiltænkt en rolle at spille i beskæftigelsespolitikken, men i lovudkastet anes, at rollen lokalt-regionalt skulle overgå fra at være involvering i prioriteringer og defineringen af implementeringen til overvågning af implementeringen (se også Torfing 2005). Endvidere blev de 14 RAR i lovudkastet foreslået nedlagt og erstattet af fire beskæftigelsesregioner, der skulle have som opgave at overvåge og analysere udviklingen på de regionale arbejdsmarkeder og have bemyndigelse til at gribe ind, hvis jobcentre ikke opfylder lovens krav. Staten skulle igen overvåge beskæftigelsesregionerne. Kommunerne blev udpeget som værter for jobcentre, der skal opdeles i en statslig og en kommunal del som forudsat i den politiske aftale. Til jobcentre skulle knyttes lokale beskæftigelsesråd, der skal 'inddrages', men som ikke skal have RAR'ernes beslutningskompetence. I de lokale beskæftigelsesråd lagdes der, i modsætning til

i det nationale og de regionale råd, ikke op til, at DA og LO skal have flere repræsentanter end de øvrige organisationer – alle skulle have én repræsentant (Arbejdsmarkedsstyrelsen 2004).

En af Beskæftigelsesministeriets informanter forklarede, at denne 'flytning' af indflydelsen fra input til output skulle ske, da Beskæftigelsesministeriet for længe ikke havde haft tilstrækkelig viden om politikens effekter. Derudover er det spørgsmålet, om man fra ministeriets side også havde et ønske om direkte at svække partnerens indflydelse. Her var der ikke enighed blandt informanterne – heller ikke blandt Beskæftigelsesministeriets informanter.

Høringsfasen startede den 1. december og løb frem til 7. januar. For at maksimere deres indflydelse gav parterne (LO, FTE, DA og SALA) udover de almindelige individuelle høringssvar også et fælles 11 sider langt høringssvar (LO et al. 2004), hvor de bl.a.: advarede mod kommunalisering af beskæftigelsespolitikken, denne gang særligt C-centrene; konstaterede, at der var lagt op til en svækkelse af den landsdækkende styring af politikken og til en svækkelse af partsindflydelsen, særligt på regionalt niveau; foreslog, at DA og LO får lov til at udpege tre – og ikke som foreslået kun ét medlem – hver til de lokale beskæftigelsesråd; konstaterede, at lovforslaget ikke gav svar på, hvordan det kunne undgås, at der opstod konflikt imellem kommunernes hensyn til, at egne borgere kommer i job, og hensynet til, at virksomhederne ønsker den bedst kvalificerede arbejdskraft.

På to af de nævnte områder skete der væsentlige forandringer i politikfastsættelsesfasen efter at høringssvarene er indgivet. For det første skete der en omfordeling af repræsentanterne, som parterne ønskede det, således at LO og DA ville få ret til hver at udpege tre repræsentanter i stedet for kun én. For det andet blev forslaget til jobcen-

terstrukturen ændret. I drøftelser med parterne i løbet af efteråret problematiserede bl.a. LO opdelingen i A-, B- og C-centre. En af årsagerne til dette var, ifølge flere af informanterne, et ønske om at genåbne forhandlingerne, så Socialdemokraterne kunne komme ind igen og være med i hvert fald i en tillægsaftale. I partiet mente man bl.a., at pilotjobcentre (C-centrene) let kunne føre til en ren kommunalisering på længere sigt, og ville ikke medvirke i en aftale, hvor de indgik. KL ønskede også en ny centerstruktur, da modellen med tre jobcentre indebar, at nogle kommuner kun skulle have satellit-jobcentre (A-centre), og KL forudså, at ingen kommuner ville have lyst til at være nederst i hierarkiet.

Man var i Beskæftigelsesministeriet åben overfor en anden udmøntning af aftalen end den med tre modeller, bl.a. fordi mange af aktørerne var af den opfattelse, at strukturen med de tre centre var for kompleks, og det var bureaukratisk, at ledige skulle sendes frem og tilbage mellem de forskellige typer af centre – og også fordi det var vigtigt at få Socialdemokraterne med i så vigtig en aftale<sup>4</sup>.

Da den oprindelige aftale indeholdt tre typer af centre, var det derfor nødvendigt for aftaleparterne at lave *en tillægsaftale* for at få omsat planerne om fjernelsen af A-jobcentrene til lov. Det skete med tillægsaftalen mellem regeringen og Dansk Folkeparti, der blev indgået i starten af maj 2005. Med aftalen blev det fastslået, at alle 92 jobcentre ville komme til at varetage de samme opgaver. Forskellen ville alene blive, hvem der skulle have ansvaret for opgaverne – kommunen eller staten. Men Socialdemokraterne ønskede ikke at støtte op om en løsning med C-centre og var desuden kritisk overfor en model med et jobcenter i hver kommune. De tilkendegav senere i Folketingets Arbejdsmarkedsudvalg: "*Med den nye aftale om 92 B-jobcentre bliver AF res-*

*sourcerne smurt så tyndt ud, at man må stille spørgsmålstegn ved den faglige bæredygtighed”* (Arbejdsmarkedsudvalget 2005). En aftale med Socialdemokraternes medvirkning var rent faktisk inden for rækkevidde ifølge en anden analyse af forløbet (Christiansen & Klitgaard 2008), men kom altså ikke i hus.

Ministeriets informanter fremhævede, at drøftelserne med DA var tættere end med de øvrige arbejdsmarkedsorganisationer i denne fase. Nogle af informanterne pegede på, at årsagen skulle findes i personafhængige forhold. At DA i den grad gik ind og spillede en meget aktiv rolle i udmøntningen kan dog også hænge sammen med et andet forhold, som nogle af informanterne påpegede, nemlig at DA's medlemsorganisationer tilsyneladende ikke var så kritiske i forhold til en kommunalisering som DA var det. En af informanterne fremhævede, at det i den forbindelse kan have spillet en rolle, at DI ikke bakkede DA op i deres insisteren på et statsligt forankret system. Desuden kan det have haft betydning, at det på grund af hensynet til forholdet mellem DA og regeringspartierne ikke var hensigtsmæssigt, at DA vedblev med at opretholde kritik af regeringen.

Den endelige lov blev vedtaget i Folketinget den 24. juni 2005 og inkluderede bl.a. reduktion til to typer af jobcentre samt udvidelsen af LO's og DA's repræsentation fra én til tre repræsentanter hver i de lokale beskæftigelsesråd. Dermed afsluttedes en beslutningsproces, der kan være svær præcist at fastsætte starten på, men som strakte sig over mindst tre år.

## Diskussion og konklusion

Helt overordnet kan det vedrørende de to cases konstateres, at både den politisk-administrative og den korporatistiske arena har spillet en rolle i beslutningsprocesserne. Inddragelsen i forbindelse med den korpo-

ratistiske arena har nærmere haft karakter af konsultation end af forhandling. Til tider har begge beslutningsarenaer været i spil inden for samme beslutningsfase. Partsarenaen har derimod ikke spillet en rolle, i modsætning til hvad der har været tilfældet på andre arbejds- og velfærdsrelaterede emner i de senere år.

Dette billede er ikke væsentligt forskelligt fra det, der gjorde sig gældende under Nyrup-regeringerne. Det er snarere en fortsættelse af en tendens, der har kunnet ses siden midt 1990'erne hen imod svagere partsindflydelse i politikformuleringen, men fortsat stærk påvirkning i dagsorden- og politikfastsættelsen.

Den svagere påvirkning af politikformuleringen – der er tydeligst under Strukturreformens tilblivelse – er flersidet. For det første har der ikke været lovforberedende kommissioner med partsdeltagelse på området siden Zeuthen-udvalget, der blev nedsat under den sidste Schlüther-regering, men på afgørende punkter kom til at præge Nyrups arbejdsmarkedsreform. Parterne har typisk heller ikke siden været stærkt involveret via andre kanaler i politikformuleringens tidlige faser. Beskæftigelsesministeriet har siden midten af 1990'erne i stigende grad fulgt en strategi, hvor indledende øvelser og analysearbejde forberedes af embedsmændene i en relativ lukket proces, og parterne først bliver involveret (enkeltvis og overvejende uformelt), når ministeriet har sine prioriteringer vedrørende overordnede mål og midler klarlagt – helst på baggrund af et solidt analysearbejde. Denne metode sikrer, at ministeriet kan kontrollere beslutningsprocessen, samtidig med at de separate drøftelser sikrer parternes opbakning og konstruktive medvirken, men mindsker deres muligheder for at vetoe emner.

En af de interviewede embedsmænd beskriver dele af denne strategi som et forsøg på at gøre Beskæftigelsesministeriet mere

'proaktivt', mens en anden mener, at den opdelt dialog er helt nødvendig for at få et 'konstruktivt' forløb med parterne. En tredje af de interviewede embedsmænd gav udtryk for, at embedsværkets tillid til, at parterne kan bidrage konstruktivt er svækket, og at det vanskeliggør mulighederne for at kunne nå til enighed, hvis parterne inddrages tidligt i processen.

Men denne model for inddragelse i politikformuleringsfasen – der kan kaldes 'partsinddragelse light' – lykkedes dog ikke altid helt for regeringen, som illustreret af starten af forløbet omkring *Flere i arbejde* (hvor ministeriet ikke havde sine prioriteringer på plads), af Strukturreformen (hvor uenigheden i politikformuleringsfasen var for stor til at der overhovedet kunne etableres et samspil), og – hvis man går længere tilbage – af arbejdsmarkedsreformens 3. fase i 1998, hvor det nærmest kom til at fremstå, som om beslutningerne blev taget på partsarenaen og parterne alene bestemte (se fx Christiansen et al. 2004). Forløbet op til 3. fase af arbejdsmarkedsreformen har sandsynligvis været med til at cementere 'partsinddragelse light', da man i Beskæftigelsesministeriet var frustrerede over ikke at fremstå som hovedaktør i politikformuleringen. At undgå en gentagelse af dette forløb har efterfølgende været et pejlemærke i dialogen med parterne.

At tale om en svækket partsinddragelse i politikformuleringen bliver dog mindre indlysende hvis tidsperspektivet udvides. Som det er fremgået af andre studier kunne parterne heller ikke i aktiveringspolitikens tidlige år i 1970'erne og 1980'erne tage en stærk og formel inddragelse i politikformuleringen for givet (fx Winter 2003). Flere tiltag er således blevet til på trods af manglende konsensus mellem arbejdsmarkedets parter og mellem parterne og regeringen.

Betydningen af den *dagsordenfastsættende fase*, der går forud for politikformuleringen,

har med få undtagelser ikke fået meget opmærksomhed hos forskere og andre kommentatorer. Da denne fase er vanskelig at afgrænse, og da det ikke altid er til præcist at placere ophavet til bestemte tiltag, kan parternes indflydelse her være vanskelige at fastsætte præcist, men der er ikke noget der tyder på, at partsinddragelsen her er svækket.

Medierne spiller en stigende rolle i problemdefinitionen, og både DA og LO blev i løbet af 1990'erne bedre til at bruge medierne. Begge hovedorganisationer bruger nu langt flere ressourcer på medie håndtering end for 15-20 år siden. De fleste informanter fremhæver DA's succes med nyhedsbrevet *Arbejdsmarkedspolitisk Agenda*, men også LO's ugebrev *A4* får pæne ord med på vejen, når informanterne spørges til parternes indflydelse i den dagsordensættende fase. Forløbet omkring Nyrup regeringens Nyorienteringen i 2001 er et væsentligt eksempel på den indflydelse, der kan opnås i den dagsordenfastsættende fase via brug af medierne. DA og LO – der stod sammen – fik defineret et problem (problemer i AF's aktiveringspolitik) og presset en minister, uden at organisationerne selv (der via RAR og andre kanaler er medansvarlige for aktiveringspolitikken) blev holdt til regnskab for problemerne (Mailand & Due 2003). At denne metode til at opnå indflydelse har sine begrænsninger illustreres af parternes mislykkede forsøg på op til Strukturreformen via medierne at skabe en 'folkestemning' mod kommunal forankring af beskæftigelsespolitikken.

En anden mere direkte måde at øve indflydelse på i den dagsordenfastsættende fase er via regeringen og de politiske partier. Et eksempel på dette er DA's rolle i forbindelse med tilblivelsen af VK-regeringens første regeringsgrundlag fra 2001, hvor en række DA formuleringer direkte kan findes i regeringsgrundlagets tekst. DA's relativt direkte og stærke indflydelse på regeringspro-

grammet står i kontrast til de efterfølgende forløb under *Flere i arbejde* og især Strukturreformen, hvor parterne først for alvor fik noget at skulle have sagt i politikfastsættelsesfasen. Men LO spillede som vist også en vigtig rolle, da Socialdemokratiet skulle 'slæbes til truet' i forbindelse med forslaget om *Flere i arbejde*.

Heller ikke i *politikfastsættelsen* genfindes den tendens til svækkelse af partsindflydelsen, der præger politikformuleringen. Også denne fase finder stadig ofte sted på den korporatistiske arena. Udover den helt obligatoriske formelle og skriftlige høringsrunde, var der i forbindelse med *Flere i arbejde* uformelle drøftelser med parterne, væsentligst dog med DA, LO og KL. Og efter at parterne og regeringen ikke havde haft mange drøftelser under politikformuleringsfasen i den beskæftigelsespolitiske del af Strukturreformen, kommer parterne (samlet, hver for sig og sammen med allierede folketingspartier) til at spille en væsentlig rolle bl.a. i forhold til jobcentrenes delte forankring i stat og kommuner og fordelingen af repræsentanter i de nye lokale beskæftigelsesråd. Et andet studie af strukturreformens beskæftigelsesdel viser endvidere, at LO spillede endog

meget tæt sammen med Socialdemokraterne i politikfastsættelsesfasen (Christiansen & Klitgaard 2008).

*Opsamlende* må det konstateres, at det lige så meget er timingen og formen for partsinddragelsen, der har forandret sig, som det er det samlede niveau for indflydelse. Indflydelse er ikke længere i samme omfang som tidligere noget parterne får, det er noget de ta'r – eller måske nærmere, tilkæmper sig. Det lykkes ikke altid for dem, men alt i alt fremstår aktiveringspolitikken stadig som et område, hvor partistyring spiller en væsentlig rolle. Med det forbehold, at politikimplementeringen i artiklen her ikke er analyseret, ser vores karakteristik af samspillet mellem stat og parter, forfattet i slutningen af 2001, på den baggrund ud til stadig at holde vand:

*“Samlet set tegner udviklingen et billede af en dynamisk form for neo-korporatisme, hvor deltagelse i implementering er væsentlig og omfattende, og hvor deltagelse i politikformulering sker ad hoc igennem flere kanaler og ikke kan tages for givet, men må genvindes år efter år igennem strategiske valg og handlinger”* (Mailand & Due 2003).

## NOTER

1. Informanterne fra 2001-02: Jesper Hartvig Pedersen (Arbejdsdirektoratet), Tina Volby (DA, to interview), Kim Knudsen (LO) og Marie Louise Knuppert (LO). Informanterne fra 2005-06: Jørgen Bang-Petersen (DA, to interview), Richard B. Larsen (DI), Michael Jacobsen (LO), Per Klok og Preben Foldberg (LO) samt Jens Frank (FTF).
2. Informanterne fra 2007: Bo Smith (Beskæftigelsesministeriet), Helle Rasmussen (Arbejdsmarkedsstyrelsen), Lars Goldsmidt (ex-Arbejdsmarkedsstyrelsen), Jørgen Bang-Petersen (DA), Michael Jacobsen (LO), Jens Frank (FTF) og Ulrik Petersen (KL).
3. DA havde dog helt tilbage i 1998 udarbejdet en model for, hvordan man ønskede sig styringen af beskæftigelsespolitikken skulle tage sig ud.
4. Christiansen & Klitgaard (2008, 191) angiver tre troværdige forklaringer på, hvorfor det var vigtigt for regeringen at få Socialdemokraterne med i reformen: 1) af stemmemaksimeringshensyn, fordi Socialdemokraterne traditionelt var mere optaget af beskæftigelsesområdet end andre partier; 2) for at fremtids sikre reformen mod at blive



omgjort ved regeringsskift; 3) fordi regeringen allerede fra starten af forløbet havde

planlagt at give Socialdemokraterne indrømmelser på beskæftigelsesområdet.

## REFERENCER

- Andersen, Jørgen Goul & Christian Albrekt Larsen (2004): *Magten på borgen – en analyse af beslutningsprocesser i større politiske reformer*, Århus, Aarhus Universitetsforlag.
- Arbejdsmarkedsudvalget (2005): *Betænkning over forslag til lov om ansvaret for styring af den aktive beskæftigelsesindsats*, Betænkning afgivet af Arbejdsmarkedsudvalget den 1. juni 2005.
- Arbejdsmarkedsstyrelsen (2003): *Beskæftigelsesministeriets sektoranalyse til Strukturkommissionen*, København, Arbejdsmarkedsstyrelsen.
- Arbejdsmarkedsstyrelsen (2004): *Forslag til Lov om ansvaret for og styringen af den aktive beskæftigelsespolitik*, København, Arbejdsmarkedsstyrelsen.
- Arbejdsministeriet (2001): *Nyorientering af arbejdsmarkedspolitikken*. [www.am.dk/aktiv\\_arbejdsmarkedspolitik/nyorientering.asp](http://www.am.dk/aktiv_arbejdsmarkedspolitik/nyorientering.asp)
- Beskæftigelsesministeriet (2002a): *Aftale om "Flere i arbejde"*, København, Beskæftigelsesministeriet.
- Beskæftigelsesministeriet (2002b): *Flere i arbejde – analyser af den beskæftigelsespolitiske indsats*, København, Beskæftigelsesministeriet.
- Christiansen Peter Munk, Asbjørn Sonne Nørsgaard & Niels Chr. Sidenius (2004): *Hvem Skriver Lovene? Interesseorganisationer og politiske beslutningsprocesser*, Magtudredningen, Aarhus, Aarhus Universitetsforlag.
- Christiansen, Peter Munk & Michael Baggesen Klitgaard (2008): *Den utænkelige reform. Strukturens tilblivelse*, Odense, Syddansk Universitetsforlag.
- DA, LO, FTE, LH & SALA (2003): *Fremtidens arbejdsmarkedsservice*, København, DA et al.
- DA, LH, SALA (2004): *Høringssvar til Strukturkommissionens betænkning – beskæftigelsesområdet*, København, DA.
- Due, Jesper & Jørgen Steen Madsen (2006): *Fra storkonflikt til barselsfond – Overenskomstforhandlingerne 1998, 2000, 2004*, København, Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Ebbinghaus, Bernhard (2002): *Varieties of Social Governance: comparing the social Partners' Involvement in Pension and Employment Policies*, Cologne, Max Planck Institute for the Study of Societies.
- Haahr, Jens Henrik & Søren Winter (1996): *Den Regionale Arbejdsmarkedspolitik. Planlægning mellem centralisering og decentralisering*, Århus, Systeme.
- Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2004): *Strukturkommissionens betænkning 1434*, København, Indenrigs- og Sundhedsministeriet.
- Jørgensen, Henning & Flemming Larsen (2003): *Aktivgørelse af aktivering kommer ikke af sig selv – betydningen af institutionelt design for udviklingen af ledighedsindsatser*, i Per Kongshøj Madsen & Lisbeth Pedersen (red.): *Drivkræfter bag arbejdsmarkedspolitikken*, København, SFI.
- Larsen, Flemming et al. (1996a): *Aktivering og aktørvurdering*, Ålborg, CARMA.
- Larsen, Flemming et al. (1996b): *Implementering af Regional Arbejdsmarkedspolitik*, Ålborg, CARMA.
- LO (2002): [http://www.lo.dk/AKTUELT/Arkiv/Nyheder\\_arkiv/2002/SmidenbombeIAF-systemet.aspx](http://www.lo.dk/AKTUELT/Arkiv/Nyheder_arkiv/2002/SmidenbombeIAF-systemet.aspx)
- LO, FTE, DA & SALA (2004): *Høring om forslag til lov om ansvaret for og styring af den aktive beskæftigelseindsats og forslag til lov om ændring af lov om en aktiv beskæftigelsesindsats med flere love*, København, LO et al.
- Mailand, Mikkel & Jesper Due (2003): *Partsstyring i arbejdsmarkedspolitikken – perspektiver og alternativer*, i Per Kongshøj Madsen & Lisbeth Pedersen (red.): *Drivkræfter bag arbejdsmarkedspolitikken*, København, SFI.
- Regeringen (2001): *Regeringsgrundlag 2001. Vækst, velfærd – fornyelse*, København, Regeringen.

- Regeringen (2002): *Flere i arbejde – et debatoplæg*, København, Regeringen.
- Regeringen (2004a): *Aftale om Strukturreformen*, København, Regeringen.
- Regeringen (2004b): *Det nye Danmark – en enkel offentlig sektor tæt på borgeren*, København, Regeringen.
- Sabatier, Paul A. & Hank C. Jenkins-Smith (1993): *Policy Change and Learning – An Advocacy Coalition Approach*, Boulder, Westview Press.
- Schmitter, Philippe C. (1979): Still the century of Corporatism, i Philippe C. Schmitter & Gerhard Lehmbruch (red.): *Trends towards Corporatist Intermediation*, London, Sage.
- Torfig, Jacob (2003): Den stille revolution i velfærdsstaten – fra forsørgelse og hierarki til aktivering og netværksstyring, i Per Kongshøj Madsen & Lisbeth Pedersen (red.): *Drivkræfter bag arbejdsmarkedspolitikken*, København, SFI.
- Torfig, Jacob (2004): *Det stille sporskifte i velfærdsstaten – en diskursteoretisk beslutningsprocesanalyse*, Magtudredningen, Århus Universitetsforlag.
- Torfig, Jacob (2005): *Kommentarer til Lov om ansvaret for og styring af den aktive beskæftigelsesindsats*, Uddelt i forbindelse med præsentation på FTF-seminar.
- Visser, Jelle & Anton Hemerijck (1997): *'A Dutch Miracle' – Job Growth, Welfare Reform and Corporatism in the Netherlands*, Amsterdam, Amsterdam University Press.
- Winter, Søren & PLS Consult (1995): *Den regionale Arbejdsmarkedspolitik – Planlægning imellem centralisering og decentralisering*, Århus, Systime.
- Winter, Søren (2003): Kanlrundfart eller zapning? – om kanaler og arenaer i den aktive arbejdsmarkedspolitik, i Per Kongshøj Madsen & Lisbeth Pedersen (red.): *Drivkræfter bag arbejdsmarkedspolitikken*, København, SFI.

**Mikkel Mailand**, cand.scient., ph.d. er lektor på Forskningscenter for Arbejdsmarkeds- og Organisationsstudier (FAOS), Sociologisk Institut, Københavns Universitet.  
e-mail: mm@faos.dk

#### CALL FOR PAPERS

Vi ønsker forslag til artikler til et temanummer om *Professionalisering og Faglighed*

Mange faggrupper og faglige organisationer kæmper for at blive professioner med den status, anerkendelse og løn som det indebærer. Det sker ved at styrke tilhørsforholdet til fagene, ved at akademisere uddannelserne og ved at kodificere og videnskabeliggøre fagenes vidensbaser. Hvilke konsekvenser har disse tiltag for fagenes og professionernes selvforståelse og deres muligheder for at udvikle en faglig stolthed? Hvilke konsekvenser har ændringerne for fags og professioners tiltrækningskraft og evne til at rekruttere unge til uddannelserne?

Med dette temanummer ønsker vi at sætte fokus på disse og lignende problemstillinger som præger moderne fag og professioner. Vi modtager gerne både teoretisk dybgående eller empirisk velfunderede bidrag, historisk orienterede analyser, undersøgelser af specifikke fag eller bredere diskuterende bidrag af feltets tilgange, traditioner, teorier og metoder.

Send et abstract på en side inden 15. december 2008

Forslaget til artikel skal være redaktionen i hænde senest 1. marts 2009

Den færdige artikel skal være redaktionen i hænde senest 1. maj 2009

Send til temareaktionen:

Christian Helms Jørgensen, PAES, P10, RUC, Postboks 260, DK-4000 Roskilde, e-mail: cjhj@ruc.dk eller

Ida Juul, Institut for Didaktik, DPU, Emdrupvej 101, 2400 Kbh. NV., e-mail: juul@dpu.dk