



# Beskæftigelsespolitik under forandring

*-En diskursteoretisk analyse af beskæftigelsespolitikken fra  
1972 til 2011*



## Kandidatafhandling

Cand. soc. i Politisk Kommunikation og Ledelse

Philip Grøndahl Andersen

Vejleder: Ove Kaj Pedersen

Anslag: 142.686

September 2012

# Indholdsfortegnelse

<b>Abstract.....</b>	<b>3</b>
<b>Problemfelt .....</b>	<b>4</b>
Indledning.....	4
Velfærdsregimer.....	5
Problemformulering.....	8
<b>Analysestrategi, teori og metode .....</b>	<b>9</b>
Videnskabsteoretisk tilgang .....	9
Diskursanalyse.....	10
Faircloughs kritiske diskursanalyse .....	11
<i>Den kommunikative begivenhed</i> .....	14
<i>Diskursorden</i> .....	16
Empiri og afgrænsning .....	16
Metodisk greb .....	18
<b>Historisk udvikling .....</b>	<b>20</b>
<b>Udvikling i problemforståelsen .....</b>	<b>34</b>
Social sikring som strategi, 1972–1988 .....	34
<i>Opsummering</i> .....	40
Fra konjunkturproblem til strukturproblem, 1988-1993 .....	41
<i>Opsummering</i> .....	44
Aktivstrategiens indtog, 1993- 2002 .....	44
<i>Opsummering</i> .....	48
Fra aktivstrategi til markedsstrategi, 2002-2011 .....	49
<i>Opsummering</i> .....	54
Fra socialpolitik til beskæftigelsespolitik (samlet opsummering) .....	55
<b>Stat og borger.....</b>	<b>58</b>
Mitchell Dean – Refleksiv styring .....	58
Niels Åkerstrøm Andersen – Borgerens kontraktliggørelse .....	60
Ove Kaj Pedersen – Konkurrencestaten.....	60
Opsamling.....	62
<b>Konklusion.....</b>	<b>64</b>
<b>Litteraturliste.....</b>	<b>67</b>

## **Abstract**

The idea that the government should be responsible for social security and welfare prevailed in most European countries during the interwar period between WWI and WWII. The economic crisis following Wall Street's 1929 stock market crash sent millions of people worldwide into unemployment and left a world community in depression. In response to this depression, various social security models emerged in Europe; although very different, all models strove to limit the effects of the crisis and ensure that a decent standard of living could be maintained. In Denmark, these initiatives were outlined in the social reform of 1933. This social reform radically changed the approach of social work and laid the foundation for the Danish welfare state.

Today, the welfare state has become entrenched in Danish society. Political scientists have discussed how path dependency has shaped the Danish welfare state and the difficulties in changing it. Despite what seems like a broad political consensus on the Danish welfare state, the labour market policy, one of the major cornerstones of the welfare state has undergone great changes, without it has come to any major political fights.

This master thesis examines the discourse change in Danish labor policy from the social reform in 1976 until 2011, when the new government was elected. With Norman Fairclough as a theoretical framework, this thesis examines the rationales and assumptions which shaped the labour policies of this period.

Based on my discourse analysis of the Danish labour market policy, this thesis will discuss the implications that the changing labour market policy have upon the relationship between the government and its citizens. This thesis will show how the specific analysis of the Danish labour policy can be understood in a broader social perspective and how the labour market policy is an illustrative example for the changes in the relationship between the government and its citizens.

# Problemfelt

## Indledning

*"Arbejdsløshed er en uforskyldt situation for den arbejdsløse. Derfor bør der ydes arbejdsløshedsunderstøttelse – uden tidsbegrænsning – så længe arbejdsløsheden varer."(Socialdemokratiet 1977: 14)*

Citatet stammer fra Socialdemokratiets partiprogram fra 1977. Det skal selvfølgelig ses i lyset af samtiden, men det illustrerer en problemforståelse, der ligger meget langt fra nutidens opfattelse, og det er uden tvivl de færreste partier, der vil tilslutte sig ovenstående citat i dag.

Tanken om at staten har ansvar for borgernes tryghed og velfærd vandt frem i de fleste europæiske lande i mellemkrigstiden. Den økonomiske krise, der fulgte efter børskrakket på Wall Street i 1929, sendte millioner af mennesker verden over ud i arbejdsløshed og efterlod et verdenssamfund i depression. Som svar på dette forekom der i Europa en opblomstring af diverse sociale sikringsmodeller. Trods deres forskellighed havde de alle det overordnede formål at afbøde virkningerne af krisen og sikre at en rimelig levestandard kunne opretholdes.

I Danmark kom dette til udtryk ved socialreformen i 1933. En socialreform der betød gennemgribende ændringer af hele den sociale indsats, og som samtidig lagde grunden for den danske velfærdsstat. Blandt andet blev det kommunale skøn afløst af faste retsprincipper. Den enkeltes velfærd blev et anliggende for staten, og i de efterfølgende årtier blev den danske universelle velfærdsstat videreudviklet med princippet om, at alle har ret til ydelse, som folkepension og børnepenge, uanset social og økonomisk status.

I dag, hvor vi skriver 2012, har velfærdsstaten slået dybe rødder i det danske samfund. Samfundsforskere har længe talt om, hvor svært det er at ændre den, og 10 år med en borgerlig regering har ikke formindsket den offentlige sektor. Tværtimod. På trods af det, der virker som en umiddelbar konsensus omkring velfærdssamfundet, har beskæftigelsespolitikken, en af de store hjørneste i velfærdssamfundet, undergået store

forandringer. Ikke mindst italesættelsen af denne, uden at det er kommet til større politiske slagsmål.

Ovenstående citat illustrerer en problemforståelse, hvor arbejdsløshed blev set som en udefrakommende og uforskyldt tilstand for den enkelte borger. Det primære formål blev derfor at sikre den enkelte borgers mulighed for at opretholde en relativ anstændig levestandard, og dermed undgå økonomisk og social marginalisering så længe arbejdsløsheden var en realitet. Heri ligger også en individforståelse, der ikke retter sig mod et økonomisk nytteorienteret individ, men mod et altruistisk individ, hvor arbejdet i sig selv har en værdi i form af anderkendelse og social status (Jensen 2007: 13).

Ser man på de senere års beskæftigelsespolitik, kan en sådan problemforståelse virke meget fjern. Fra starten af det nye årtusinde ses en stadig større fokusering på økonomiske incitament, hvor mantraet "det skal kunne betale sig at arbejde" slog igennem.

*"Regeringen lægger op til at fjerne de barrierer og forhindringer, som åbenlyst står i vejen for, at vi kan få flere i arbejde (...) Vi filer lidt i hjørnerne af kontanthjælpssystemet, så de ledige altid har en tilskyndelse til at arbejde." (Beskæftigelsesministeriet 2002: Flere i arbejde).*

En beskæftigelsespolitik baseret på tanken om, at det enkelte individs tilskyndelse til at tage et arbejde er tæt forbundet med det økonomiske udbytte heraf. Hvis ikke der er et økonomisk incitament, vil det afholde en store gruppe fra at søge arbejde, og de vil dermed fortsætte med at blive forsørget af det offentlige.

Et af de nyeste beskæftigelsesudspil fra Københavns Kommune "Borgeren ved roret" (Københavns Kommune: 2011), ligger i forlængelse af denne tanke. Et udspil der skal engagere den enkelte borger til selv at tage initiativet (hjælp til selvhjælp), og dermed være med til at give en ansvarsfølelse for deres egen situation. Overordnet set handler det ikke længere om at *forsørge* den enkelt borger, men om at *aktivere* og *motivere*.

## **Velfærdsregimer**

Med hvad lægger vi til grund, når vi diskuterer velfærdsstaten, dens rolle og hvor den er på vej hen? Gøsta Esping-Andersen introducerede i starten af 1990'erne sin teori om hvordan

velfærdsstater vil gruppere sig i klynger - i 3 forskellige velfærdsregimer<sup>1</sup> (Esping-Andersen 1990) (Jensen 2007: 160):

1) En residual/liberal model, der bygger på et liberalistisk idégrundlag, hvor velfærd er den enkelte borgeres eget ansvar, og hvor staten må træde til for dem, der ikke kan forsørge sig selv. Velfærdsydelse er målrettet til de svage grupper i samfundet, og i forlængelse heraf er det en velfærdsstatsmodel med et lavt skattetryk, minimal omfordeling, samt lavt ydelsesniveau.

2) En korporative/konservativ model baseret på lovmæssige sociale sikringssystemer, hvor ydelser er afhængige af ens tilknytning til arbejdsmarkedet, samt hvor meget man har indbetalt. Formålet bliver at sikre sig mod sociale fænomener, eksempelvis arbejdsløshed, og dermed skabe en tryghed. Om end staten har en større rolle i forhold til den residuale model, så er statens rolle relativ marginal.

3) En universel/socialdemokratisk model funderet omkring medborgerskabsbegrebet. Her er man ikke bare borger, men medborger med dertilhørende rettigheder. Dvs. at alle får ydelser uanset, hvor meget man har bidraget - altså flat-rate ydelser. Formålet her er, at alle er lige medborgere i samfundet uden nogen form for stigmatisering. Dette indebærer en stor omfordeling med et relativt højt skattetryk til følge (Esping-Andersen 1990).

Pointen hos Esping-Andersen er, at disse regimer, blandt andet på grund af deres forskellige institutionelle logikker, reagerer forskelligt på arbejdsløshed. De liberale velfærdsregimer har reageret på arbejdsløshedsproblemet ud fra en neo-liberal strategi, der ønsker at nedbryde de barrierer, der står i vejen for de frie markeds kræfter på arbejdsmarkedet. Herigennem opnås en øget lønflexibilitet, der sikrer, at der er overensstemmelse mellem løn og produktivitet på arbejdsmarkedet. Som en konsekvens heraf er der dog en betydelig risiko for at marginalisere en stor gruppe lavtlønnede borgere, der aldrig får ordenligt fodfæste på arbejdsmarkedet (Esping-Andersen 1996: 17).

De konservative regimer har derimod primært bekæmpet arbejdsløsheden ved at reducere i arbejdsstyrken. Det er sket i form af ordninger, der fordrer en tidlig tilbagetrækning fra

---

<sup>1</sup> Med begrebet "velfærdsregime" sigter Esping-Andersen til, at forskellene ikke kun omfatter staten, men indgår i et samspil med familie og arbejdsmarkedet (Jensen: 2007: 160).

arbejdsmarkedet. Ved at skille sig af med den mindre produktive del af arbejdsstyrken etableres en primær arbejdsstyrke, hvis høje lønninger modsvarer af en høj produktivitet. Logikken har været at beskytte den mandlige familieforsørger mod arbejdsløshed, da mange af velfærdsprivilegierne er forbundet med mandens position på arbejdsmarkedet. Konsekvensen ved sådan en politik bliver et uflexibelt arbejdsmarked, hvori dem der er "inde" bliver beskyttet, og dem der er "ude", eksempelvis langtidsledige unge og kvinder, bliver marginaliseret (Esping-Andersen 1996: 18).

De universalistiske regimer har i modsætning til de liberale og konservative regimer hverken øget lønflexibiliteten eller reduceret arbejdsstyrken, men i stedet fokuseret på at opkvalificere de arbejdsløse. En såkaldt social investeringsstrategi der skal bekæmpe gabet mellem lønninger og lavtuddannedes produktivitet. Tankegangen er, at man ved en aktiv arbejdsmarkedspolitik i form af opkvalificering kan sikre en øget produktivitet og mobilitet hos den ledige og dermed overvinde dilemmaet mellem lighed og beskæftigelse (Esping-Andersen 1996: 14).

Historisk set er den danske velfærdsstat hovedsageligt blevet betegnet som universalistisk, blandt andet på grund af relativt højt skattetryk, stor omfordeling og mange flat-rate ydelser (fx SU, børnecheck m.m.). Det er værd at bemærke, at de tre velfærdsmodeller kun findes i ren form i teorien, og der er også flere eksempler i Danmark på institutioner, der ikke er universalistiske i deres form. Ser man på det danske pensionssystem, kan man argumentere for, at det er universalistisk i den forstand at folkepensionens grundbeløb er baseret på en flat-rate ydelse. Da denne ydelse er forholdsvis lav, er der sket en crowding-in af private pensioner, hvilket har betydet, at det danske pensionssystem i dag fremstår som et af de mest privatiserede i Europa.

Men hvordan harmonerer en beskæftigelsespolitik baseret på en nytteorienteret individforståelse, og derigennem fokus på økonomiske incitamenter, med en universel velfærdsstat? Hvor meget kan man rokke ved grundstøjlerne, før den ændrer karakter?

## **Problemformulering**

Dette projekt udspringer af en undren over, hvordan problemforståelsen i beskæftigelsespolitikken, en fundamental del af vores velfærdssamfund, har ændret sig? Hvordan er vi kommet fra, at arbejdsløshed er en uforskyldt situation med fokus på at forsørge den enkelte borger, til i dag, hvor borgeren skal aktiveres for herigennem selv at tage ansvar for egen situation? Hvilke konsekvenser har det for den danske velfærdsstat? Hvilken rolle får staten i forhold til borgeren? Denne undren bliver ikke mindre set i lyset af den aktuelle økonomiske krise, som vi netop nu befinder os i. En krise vi endnu ikke kender det fulde omfang af, men som utvivlsomt vil føre til tab af endnu flere arbejdspladser. Ikke kun i Danmark, men også i resten af den vestlige verden.

Med udgangspunkt i disse indledende betragtninger vil specialet derfor undersøge:

### **Hvordan er problemforståelsen i beskæftigelsespolitikken blevet formet over tid, og hvad betyder det for forholdet mellem stat og borger?**

Projektets formål bliver derfor ikke at undersøge, hvilke politiske kampe der ligger bag den førte beskæftigelsespolitik, ej heller at sige noget om, hvorvidt den førte politik har været en succes eller ej. Med ovenstående problemformulering vil jeg derimod dykke ned i beskæftigelsespolitikken og empirisk analysere, hvordan problemforståelsen over tid er blevet formet, og hvilke rationaler og forståelser der ligger bag den førte politik.

På baggrund heraf vil jeg efterfølgende diskutere, hvad min analyse betyder for forholdet mellem stat og borger. Jeg vil med udgangspunkt i mit arbejde med problemforståelsen i beskæftigelsespolitikken vise, hvordan min specifikke analyse kan forstås i et bredere samfundsmæssigt perspektiv, og hvordan min analyse samtidig udgør et velvalgt eksempel på en mere omfattende problemstilling - forholdet mellem stat og borger.



## **Analysestrategi, teori og metode**

I dette afsnit vil jeg redegøre for opgavens videnskabsteoretiske, teoretiske og empiriske forankring. På baggrund heraf vil jeg efterfølgende redegøre for mit metodiske greb i forhold til analysen.

### **Videnskabsteoretisk tilgang**

Før jeg går i gang med analysen og besvarelsen af problemformuleringen, er det nødvendigt at beskrive den videnskabsteoretiske ramme, som ligger til grund for specialet. Grundlæggende trækkes der på en konstruktivistisk videnskabsteoretisk tilgang. En tilgang, der kommer til udtryk i problemformuleringen, idet der ikke spørges til *hvad* men *hvordan*. Ved at spørge på denne måde ønsker jeg ikke at sige noget om, hvad beskæftigelsespolitik er, da beskæftigelsespolitikken i et konstruktivistisk perspektiv ikke har nogen essens. Jeg ønsker derimod at undersøge hvordan problemforståelsen af beskæftigelsespolitikken har udviklet sig over tid.

Når jeg vælger at se på, hvordan beskæftigelsespolitikken iagttages, og hvordan disse iagttagelser bliver udslagsgivende for kommunikationen, betyder det samtidig, at jeg iagttager i anden orden – jeg iagttager nemlig, hvordan andre iagttager. Med dette anden ordens blik flytter fokus sig fra en ontologisk videnskabsteori, der undersøger et givent objekt/genstandsfelt til en epistemologisk videnskabsteori, der observerer, under hvilke betingelser mening konstrueres (Andersen 1999: 13-14). Der spørges altså til, hvordan forskellige meninger og diskurser bliver til omkring beskæftigelsespolitikken.

Med den erkendelsesorienterede konstruktivistiske tilgang bliver den viden, der produceres, ikke endegyldig og sand, men blot ét bud ud af mange. Da der ikke eksisterer en iagttagerafhængig position, bliver min produktion af viden ligesom alt andet også en konstruktion i sig selv. Mit specifikke blik leder altså iagttageren og former et bestemt udsnit af virkeligheden på bekostning af noget andet, hvorfor blikkets tilrettelæggelse bliver relevant for iagttageren (Esmark et al. 2005: 10).

## Diskursanalyse

Med en problemformulering der spørger til *"Hvordan er problemforståelsen i beskæftigelsespolitikken blevet formet over tid..."*, og som udspringer af en konstruktivistisk videnskabsteoretisk forståelse, har jeg valgt at arbejde ud fra et diskursanalytisk teorifelt, da jeg finder dette mest givtigt i forhold til at besvare min problemstilling. Man skal dog ikke dykke langt ned i det diskursanalytiske felt, før man finder ud af, at det er et område, der spænder utrolig bredt med mange forskellige teoretiske og empiriske tilgange. Teoretikere som eksempelvis Michel Foucault, Ernesto Laclau, Norman Fairclough og Jacques Derrida har alle beskæftiget sig indgående med diskursanalyse. Om end på hver deres måde og med hver deres teoretiske begrebsapparat.

På trods af deres forskelle kan man iagttage fire præmisser, der binder det diskursanalytiske felt sammen (Jørgensen og Phillips 1999: 13):

1) *En kritisk indstilling over for selvfølkelig viden.*

Det findes ikke en objektiv sandhed. Virkeligheden er kun tilgængelig for os gennem vores kategorier. Vores verdensopfattelse bliver dermed et produkt af den måde, vi kategoriserer verden på, og det er derfor ikke muligt at iagttage verden "som den er", forstået på den måde, at den ikke har nogen essens.

2) *Historisk og kulturelt specificeret*

Vores syn på og forståelse af verden vil altid være historisk og kulturelt indlejret. Det betyder, at den måde vi forstår og repræsenterer verden er kontingent: Vores verdensopfattelse og identiteter kunne have været anderledes, og de kan forandres over tid. Den sociale verden konstrueres socialt og diskursivt, hvilket betyder at den ikke er determineret af ydre forhold eller givet i forvejen. Viden, identiteter og sociale relationer bliver dermed konstrueret gennem diskursiv handlen, der samtidig er med til at opretholde de sociale mønstre. Selv om viden og sociale identiteter er kontingente, betyder det dog ikke, at alting flyder, og at regelmæssigheden i det sociale er opløst. Det sociale vil derimod være relativt fastlåst med begrænsede muligheder for, hvilke udsagn og identiteter der accepteres som meningsfulde.

### 3) *Sammenhæng mellem viden og sociale processer*

Vores forståelse af verden skabes og opretholdes i sociale processer. Viden skabes i social interaktion, hvor der både opbygges fælles sandheder og kæmpes om, hvad der er sandt og falsk.

### 4) *Sammenhæng mellem viden og social handling*

I et bestemt verdensbillede bliver nogle former for handlinger naturlige, andre utænkelige. Vores forskellige sociale verdensbilleder fører således til forskellige sociale handlinger, og den sociale konstruktion af viden og sandhed får dermed konkrete sociale konsekvenser.

## **Faircloughs kritiske diskursanalyse**

Ud af det diskursanalytiske felt har jeg i specialet valgt at arbejde med Norman Faircloughs kritiske diskursanalyse som ramme, da han ønsker, med sin lingvistisk-orienterede diskursanalyse, at vise, hvordan forandringer i sproget kan relateres til samfundsmæssige og kulturelle forandringer (Jørgensen og Phillips 1999: 78).

Fairclough forudsætter, at sproget er en fast del af den sociale verden, og analyser af sociale forandringer må derfor altid inddrage sproget. Fairclough ser det diskursive felt som en del af et større socialt felt. Diskurs, forstået som sociale handlinger gennem sproget, både formes af det sociale, men også omvendt – diskursen er med til at forme det sociale (Fairclough 2008: 121). Det vil sige, at forandringer i diskursen, eksempelvis forandringer i problemforståelsen af beskæftigelsespolitikken, kan være tegn på igangværende sociale forandringsprocesser – eller omvendt, at forandringer i diskursen kan skabe sociale forandringer. Da virkeligheden kun er tilgængelig gennem vores kategorier, gengives virkeligheden subjektivt gennem sproget. Gennem sproget skabes repræsentationer af virkeligheden, der ikke er en sandhed eller en neutral afspejling, men en måde at fortolke og forstå virkeligheden på. For Fairclough består diskurs udelukkende af lingvistiske/sproglige elementer, men det er værd at bemærke, at Fairclough bruger begrebet diskurs på to forskellige måder. Han definerer det som *sprogbrug som social praksis*, men samtidig

anvender han det også som substantiv(en diskurs), som *en måde at tale på, der giver betydning til oplevelser ud fra et bestemt perspektiv*. Det vil sige en bestemt diskurs, der kan adskille sig fra andre diskurser (Jørgensen og Phillips 1999: 79).

Sproget er som sagt i fokus, og som konsekvens heraf mener Fairclough, at det er nødvendigt at arbejde ud fra en tekstorienteret diskursanalyse, der har fokus på sproget, og hvorledes sproget bliver en formidlingskanal, hvor sociale identiteter og relationer konstitueres. Fairclough kalder sin tilgang "kritisk", da han mener, at vores sociale ageren, og især vores sprogbrug, er forbundet med en magtudøvelse, som vi ikke er opmærksomme på. Det er derfor nødvendigt at være kritisk i sin forskning og sætte spørgsmålstejn ved selvfølgeligheder (Fairclough 2008: 120) (Jørgensen og Phillips 1999: 76).

Fairclough er i sit arbejde inspireret af den franske filosof og idéhistoriker Michel Foucaults teoretiske arbejde, og Fairclough overtager flere af Foucaults begreber og perspektiver i sit arbejde med den kritiske diskursanalyse. Fairclough ønsker dog at udvikle en sprogorienteret diskursanalytisk tilgang, der er mere praktisk anvendelig end Foucaults abstrakte diskursanalyse (Fairclough 1992: 37).

Fairclough identificerer tre væsentlige perspektiver fra Foucaults arbejde, som Fairclough inkorporerer i sin tilgang (Fairclough 1992: 55):

- 1) Diskurser er konstituerende. Det vil sige, at diskurser er med til at skabe den sociale verden på en bestemt måde, og dermed udelukke andre perspektiver, ligesom de er med til at producere subjekter og objekter (Fairclough 1992: 41). Når subjekter og objekter udelukkende skabes i diskursen, skaber det samtidig et determineret subjekt. Fairclough mener ligesom Foucault, at diskurser er konstituerende, men som beskrevet tidligere, mener Fairclough samtidig, at diskurser står i et dialektisk forhold til det sociale. Nok er diskurser konstituerende, idet de reproducerer og forandrer viden, identiteter, sociale relationer osv., men de er også konstitueret, da diskurser ligeledes formes af den sociale verden (Fairclough 1992: 3).
- 2) Fairclough overtager begreberne intertekstualitet og interdiskursivitet fra Foucault. Interdiskursivitet betegner det forhold, at enhver diskursiv praksis er defineret af

dens relationer til andre diskurser (Fairclough 1992: 55). Intertekstualitet er en form for interdiskursivitet, bare på mikroniveau, da det betegner det fænomen at: *"(...) alle kommunikative begivenheder trækker på tidligere begivenheder; man begynder aldrig forfra. Man kan aldrig undgå at bruge ord andre har brugt før."* (Jørgensen og Phillips 1999: 84)

Fairclough ser intertekstualitet og interdiskursivitet som udtryk for hvordan - sproget på mikroniveau og diskurser på makroniveau - både er stabile og ustabile på samme tid. Ved at trække på andre diskurser opstår der muligheder for forandring, men disse begrænses af magtrelationer i form af allerede eksisterende rammer og kategoriseringer. *"De tilsyneladende grænseløse muligheder for kreativitet i diskursiv praksis, som antydes af intertekstualitets-begrebet – en uendelig kombination af genrer og diskurser – er i praksis begrænset og indskærpet af de hegemoniske kampes status."* (Fairclough citeret i Jørgensen og Phillips 1999: 85). Fairclough benytter ligeledes begrebet diskursorden fra Foucault, der er et udtryk for summer af alle de diskurser, som benyttes indenfor et socialt domæne. Begrebet diskursorden vil blive gennemgået senere i forbindelse med Faircloughs analytiske model.

- 3) Fairclough overtager også Foucault forståelse af magt som værende diskursiv. Foucault har i sit senere arbejde – den genealogiske fase – beskæftiget sig indgående med at udvikle en teori om magt og viden. Her bliver magt ikke kun noget, som tilhører og udøves af bestemte agenter, eksempelvis staten. Magt skal forstås bredere, som noget der er til stede i alle sociale relationer og praksisser: *"Power is implicit within everyday social practices which are pervasively distributed at every level in all domains of social life, and are constantly engaged in; moreover, it is tolerable only on conditions that it masks a substantial part of itself. Its success is proportional to its ability to hide its own mechanisms (...). This conception of power suggest that discourse and language are of central importance in the social processes of modern society."* (Fairclough 1992: 50). Magt skal dog ikke forstås udelukkende som værende undertrykkende, men som produktiv. Magt er både med til at skabe den sociale verden, samt sætte rammerne for, hvad der kan italesættes, og hvad der kan udelukkes. Da man ifølge Foucault aldrig vil kunne tale fra en neutral position

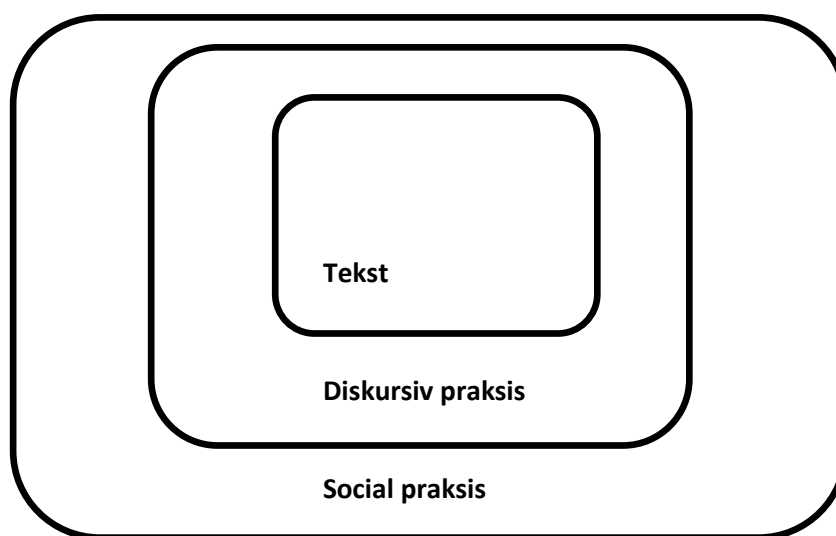
uden for diskurserne, bliver magten derved indlejret i diskurserne og deres konstruktion af den sociale verden.

Som følge af dette perspektiv identificerer Fairclough, ligeledes fra Foucault, hvordan diskurser derfor altid vil have en politisk karakter, ligesom sociale forandringer altid vil være diskursive.

Med udgangspunkt i ovenstående perspektiver fra Foucaults arbejde har Fairclough udviklet en model for sin tekstorienterede diskursanalyse. Fairclough fokuserer videre på to dimensioner, *den kommunikative begivenhed* og *diskursorden* (Fairclough 2008: 123).

### **Den kommunikative begivenhed**

Med den kommunikative begivenhed mener Fairclough, *et tilfælde af sprogbrug*, som fx en tekst, en tale eller et interview, og kan således både være skriftligt såvel som mundtligt. Som nævnt tidligere er det helt essentielt for Fairclough at vise sammenhængen mellem sproget og den sociale verden. Fairclough laver en analytisk inddeling, og argumenterer for at enhver kommunikativ begivenhed har tre dimensioner, jf. nedenstående figur; tekst, diskursiv praksis og sociale praksis. En ideel diskursanalyse må ifølge Fairclough beskæftige sig med alle tre niveauer og ikke mindst sammenhængen imellem disse. Det skal dog bemærkes, at selv om Fairclough laver denne skarpe analytiske opdeling af den kommunikative begivenhed, mener han, at det i praksis ikke er muligt at adskille analysen så stringent, da en analyse af en tekst må inddrage den diskursive praksis og omvendt (Fairclough 1992: 73).



Figur 1. Faircloughs tre-dimensionelle model (Fairclough 1992: 73)

### 1. *Tekst.*

Fairclough argumenterer for, at man må have øje for de lingvistiske træk i teksten. Fairclough arbejder med en lang række lingvistisk orienterede analyseredskaber, som eksempelvis metaforer, grammatik, ordvalg, semantik, sproghandlinger, betydningskonstruktion m.m. Disse har ifølge Fairclough betydning for konstruktionen af sociale relationer og identiteter i diskurserne (Fairclough 2008: 125). Han understreger dog samtidig, at man som diskursanalytiker må udvælge de analyseredskaber, man finder relevant i forhold til ens konkrete empiri.

### 2. *Diskursiv praksis*

Den næste dimension i Faircloughs tretrins-model er den diskursive praksis. Overordnet handler den om de betingelser, som teksten er produceret under, og hvordan der i teksten trækkes på allerede eksisterende tekster og diskurser (Jørgensen og Phillips 1999: 81). Analyse af den diskursive praksis tager ligeledes udgangspunkt i teksten, men i forhold til tekstdimensionen er analysen ikke så lingvistisk orienteret. Relationen mellem tekst og social praksis medieres ifølge Fairclough, af den diskursive praksis. Egenskaber ved den sociale praksis former teksten – igennem den diskursive praksis – ligesom teksten former den sociale praksis, og man må derfor i analysen af den diskursive praksis se på, hvordan teksten produceres og konsumeres (Fairclough 2008: 127). Denne dimension bliver mere fortolkende ifølge Fairclough, da man arbejder på et højere abstraktionsniveau i forhold til den første dimension, og man som forsker er mere afhængig af at besidde en social og kulturel forståelse. Den afgørende pointe for Fairclough med den diskursive praksis er, *"at forbinde den lingvistiske analyse med en intertekstuel analyse for at slå bro mellem tekst og sprog på den ene side og samfund og kultur på den anden."* (Fairclough 2008: 130).

### 3. *Social praksis*

Den sidste dimension i Faircloughs tre-dimensionelle model er den sociale praksis. Her bliver de diskursive praksisser sat i forbindelse med de sociale strukturer og

magtrelationer, som de samtidig indgår i. Ifølge Fairclough kan dette foregå på flere forskellige abstraktionsniveauer, eksempelvis en snæver kontekst, en bredere kontekst af institutionelle praksisser eller en endnu bredere samfundsmæssig kontekst (Fairclough 2008: 130). Da den sociale praksis også består af ikke-diskursive elementer, kan det ifølge Fairclough også være nødvendigt at inddrage sociologiske og kulturelle teorier. Fairclough kommer ikke nærmere ind på, hvordan dette skal ske i praksis. Han definerer dog det overordnede formål med analysen af den sociale praksis, som værende: *"(...) to specify; the nature of the social practice of which the discourse practice is as it is; and the effect of the discourse practice upon the social practice."* (Fairclough 1992: 237).

## **Diskursorden**

Udover den kommunikative begivenhed arbejder Fairclough i sin kritiske diskursanalyse med begrebet diskursorden. Diskursorden som begreb dækker over summen af alle de genrer og diskurser (diskursive praksisser), som benyttes inden for et socialt domæne eller en institution. Et eksempel kan være et jobcenter som institution, hvor diskursive praksisser som forholdet mellem sagsbehandler og borger, journalskrivning, jobsamtaler, aktiveringskurser osv., tilsammen udgør diskursordenen. Diskursordenen er derfor med til at styre den kommunikative begivenhed, da diskursordenen udgør de rammer, i form af diskurser og genrer, som er til rådighed, og som samtidig sætter begrænsninger for, hvad man kan sige i en given social kontekst. Diskursorden er dog både et system, der former og formes af den kommunikative begivenhed (og sprogbrugen forbundet hermed), da sprogbrug også muliggør en ændring af diskursordenen ved at trække på diskurser på nye måder (Jørgensen og Phillips 1999: 83).

## **Empiri og afgrænsning**

Før jeg kan beskrive mit metodiske greb, er det nødvendigt at klarlægge min empiri og afgrænsning. Projektets ambition er at analysere, hvordan problemforståelsen i beskæftigelsespolitikken er blevet formet over tid. Dette kræver dog en nærmere forklaring og definition af, hvad der menes med beskæftigelsespolitik. Med Fairclough i baghovedet



bliver det hurtigt klart, at et begreb som beskæftigelsespolitik ikke er værdineutralt, men også er en del af en diskursiv forståelse, der kan ændre sig over tid. Grænserne for hvad der forstås som eksempelvis beskæftigelsespolitik, socialpolitik og uddannelsespolitik, er historisk set et ustabil forhold og ikke givet på forhånd. Dette kommer jeg nærmere ind på i analysen af problemforståelsen.

Jeg har derfor valgt at lave en empirisk afgrænsning, hvor jeg primært vil tage afsæt i dagpenge- og kontanthjælpsområdet (forsikrede og ikke-forsikrede ledige). Dagpenge- og kontanthjælpsområdet er et centralt område, i det vi i dag forstår som beskæftigelsespolitikken. Jeg mener derfor, at jeg ved at dykke ned i dette område, vil være i stand til at analysere mig frem til og illustrere hvordan beskæftigelsespolitikken har udviklet sig over tid.

Første del af analysen bliver at beskrive hvordan kontanthjælps- og dagpengeområdet har udviklet sig over tid. Både i forhold til de konkrete reformer og lovændringer, men også i forhold til den historiske kontekst. Jeg vil derfor gennemgå, hvordan lovgivningen har udviklet sig på dagpenge- og kontanthjælpsområdet.

På baggrund af dette vil jeg i anden del af analysen se på, hvilke argumentationer der ligger bag reformændringerne. Hvilke rationaler og forståelser ligger bag den førte politik. Jeg vil derfor dykke ned i bekendtgørelser, cirkulærer, lovforarbejder, formålsparagraffer, rapporter og diverse udgivelser i jagten på at fremanalysere, hvordan problemforståelsen i beskæftigelsespolitikken har ændret sig over tid. Da jeg undersøger hvilke rationaler og forståelse der ligger bag den førte politik, har jeg samtidig valgt at afgrænse min empiri, til kun at omhandle materiale fra "staten". Det betyder at jeg får den "officielle" vinkel. Man kunne også vælge at lave en medieanalyse og inddrage artikler, TV-indslag mm., men dette har jeg vurderet ikke at være tilstrækkelig produktivt i forhold til min konkrete problemstilling. Min analyse vil strække sig fra arbejdet med socialreformen i 1970'erne til og med regeringsskiftet i 2011.

Jeg vil afslutningsvis diskutere, hvad udviklingen i problemforståelsen har betydet for forholdet mellem stat og borger. På baggrund af min analyse af beskæftigelsespolitikken vil jeg inddrage tre forskellige perspektiver af henholdsvis Mitchell Dean, Niels Åkerstrøm

Andersen og Ove Kaj Pedersen i diskussionen, og vise hvordan min analyse af beskæftigelsespolitikken kan forstås i en bredere sammenhæng.

## **Metodisk greb**

Som beskrevet i ovenstående, så danner Norman Faircloughs kritiske diskursanalyse den teoretiske ramme for min analyse. I jagten på at fremanalysere de forskellige diskursive problemforståelser har jeg derfor ladet mig inspirere af Faircloughs teoretiske og metodiske overvejelser, men tilpasset mit metodiske greb til den konkrete empiri i forhold til hvad jeg mener, vil være mest produktiv. Jeg benytter derfor ikke hele Faircloughs metodiske begrebsapparat, men bruger ham hovedsagligt som teoretisk ramme for min analyse.

Jeg har valgt at lave et metodisk snit, hvor jeg undersøger:

- 1) Problem og løsning
- 2) Mål og midler
- 3) Tidsdimensionen/fortælling – før, nu og fremtid
- 4) Subjekter og objekter

Disse aspekter vil tilsammen danne grundlag til at fremanalysere de forskellige diskursive problemforståelser, og hvordan de har ændret sig over tid. For at operationalisere kategorierne, benytter jeg mig af følgende underspørgsmål:

1. Hvordan konstrueres problem og løsning?

Det primære i forhold til at fremanalysere de forskellige diskursive problemforståelser er at se på, hvad der i empirien identificeres som et "problem", og hvilken "løsning" der knytter sig hertil. Der er masser af problemer over alt - også i beskæftigelsespolitikken, men det interessante bliver at se på, hvad der italesættes som problemet, og hvilke løsninger der knytter sig dertil.

2. Hvad bliver målet, og hvilke midler kræves for at opnå dette?

I forhold til at fremanalysere den diskursive problemforståelse er det relevant at identificere hvilke "mål" og "midler" der knyttes til problemet, og hvordan det fremtræder i empirien.

Det vil sige, hvordan det italesættes, at man kommer fra A til B og med hvilke "midler" i forhold til at opnå dette.

### 3. Hvordan italesættes fortiden, nutiden og fremtiden?

For at få klarlagt den diskursive problemforståelse er det samtidig relevant at se på, hvilken fortælling der bliver fremført. Hvordan italesættes fortiden, nutiden og fremtiden og hvorledes knytter fortællingen sig til konstruktionen af problemet.

### 4. Hvordan træder objekter frem og synliggøres i empirien, og hvilken bevidsthed (subjekter) retter sig imod disse objekter?

Som den sidste del af mit metodiske greb vil jeg i analysen have blik for, hvordan udsagnene i empirien skaber objekter, der kan vides noget om og handles på.

Tilsammen vil disse fire forskellige aspekter med dertilhørende arbejdsspørgsmål danne grundlag i forhold til at fremanalysere den diskursive problemforståelse, og hvordan den har ændret sig over tid. Ovenstående arbejdsspørgsmål vil ikke blive gennemgået slavisk, men de vil danne en rettesnor for specialets analyse, da det i lige så høj grad er relationerne mellem dem, der er interessante i forhold til den diskursive problemforståelse.

## Historisk udvikling

1960'erne var præget af økonomiske opgangstider med vækst og stor efterspørgsel efter arbejdskraft, både fra den private og offentlige sektor. Denne efterspørgsel efter arbejdskraft betød gunstige muligheder for et stort antal kvinder, der kunne få fodfæste på arbejdsmarkedet. Samtidig betød det en udbygning af den offentlige sektor.

Samtidig var 1960'erne præget af en stærk tro på keynesiansk økonomisk politik, hvor man mente, at man kunne regulere de økonomiske konjunkturer ved en aktiv statslig politik, og derigennem sikre en høj beskæftigelse og produktion. Tanken var, at man ved finans- og pengepolitisk intervention kunne sikre opretholdelsen af et højt efterspørgselsniveau og dermed udjævne de økonomiske konjunkturer.

Det er i denne historiske og økonomiske kontekst, at Folketinget i 1964 nedsatte en socialreformskommission, der skulle udarbejde lovforslag til: *" en samlet reform af det danske tryghedssystemes organisatoriske, administrative og finansielle struktur(...)til nytids målsætninger om forebyggelse, revalidering, tryghed og trivsel"* (citeret fra Elm Larsen 2004: 358).

Socialreformkommissionen afgav to omfattende betænkninger. Kommissionens udkast blev med få ændringer vedtaget som love i Folketinget. Den sociale styrelseslov fra 1970, sygesikringsloven fra 1971, sygedagpengeloven fra 1972, og ikke mindst bistandsloven fra 1976. Formålet var at samle opgaver, der hidtil lå spredt i et virvar af forskellige institutioner, i et enklere og mere overskueligt system i kommunerne.

Bistandsloven erstattede en række love, og forenkede det sociale system, idet henvendelser om bistand nu alene skulle rettes til ét sted: kommunen. Også ydelsessystemet blev ændret. Den enkeltes behov blev nu afgørende for, hvilken bistand der skulle ydes, dvs., at hjælpen blev udmålt efter de samme retningslinjer, hvad enten trangen skyldes sygdom, arbejdsløshed, skilsmisse eller lignende. Reglerne for indsatsen var generelle og upræcise, og udover revalideringsydelse for personer med tabt arbejdsevne, så det var i høj grad op til de enkelte kommuner, hvordan reglerne reelt blev administreret.

Pointen med at samlet kompetencen var, at give den kommunale forvaltning bedre muligheder for at skønne over, hvilke redskaber i værktøjskasse der ville være mest hensigtsmæssigt i den konkrete situation, i forhold til at hjælpe den enkelte borger og dennes eventuelle familie.

Samtidig med Socialreformkommissionens arbejde havde Folketinget i slutningen af 1960'erne reformeret dagpengeordningen. Det betød at A-kassekontingent blev gjort næsten ens - førhen havde kontingentet været højt for de lavtlønnede der havde stor ledighedsrisiko, og lavt for højtlønnede med en mindre ledighedsrisiko. Dagpengesatsen blev forhøjet, med det formål at skabe tryghed for de ledige, idet man antog, at ledighed ville være af kortere varighed for langt hovedparten af de ledige (Elm Larsen 2004: kap. 4).

På grund af den stigende ledighed fra midten af 1970'erne, stod et stort antal forsikrede ledige over for at falde for 26 ugers-reglen<sup>2</sup>. For at undgå at denne gruppe af langtidsledige skulle falde ud af dagpengesystemet, var nødløsningen i 1977 at suspendere 26 ugers-reglen. I 1978 vedtog man Arbejdstilbudsloven, der sikrede langtidsledige ret til beskæftigelse i form af såkaldte arbejdstilbud. Enten i private virksomheder med løntilskud eller på offentlige arbejdspladser i 9 måneder. Tilbuddet skulle gives senest 3 måneder før dagpengerettens ophør. Efter de 9 måneders arbejdstilbud blev retten til dagpenge genoptjent. Som en konsekvens af lovens vedtagelse blev dagpenge i realiteten en tidsbestemt ydelse (Kongshøj 2003: 39).

Samtidig med arbejdstilbudsordningen blev det tostrengede arbejdsmarkedssystem etableret. Den statslige arbejdsformidling fik ansvaret for indsatsen over for de ledige A-kasseforsikrede, og kommunerne fik ansvaret over for de ikke-forsikrede ledige.

På baggrund af den stigende arbejdsløshed blandt unge blev det i 1977 vedtaget, at kommunerne skulle forpligtes til at afsætte et årligt beløb pr. indbygger til brug for ekstraordinære foranstaltninger til bekæmpelse af ungdomsarbejdsløsheden. Heriblandt etablering af praktikpladser og beskæftigelsesprojekter.

---

<sup>2</sup> 26 ugers-reglen betød, at for at have ret til dagpenge, skulle man have haft 26 ugers arbejde inden for de sidste 3 år

Som et sidste element i det arbejdsmarkedspolitiske reformarbejde i 1970'erne blev efterlønsordningen indført i 1979. Alle A-kasseforsikrede over 60 år, som havde været medlem af en a-kasse i minimum 10 år, fik fra januar 1979 mulighed for at trække sig tilbage fra arbejdsmarkedet med en efterløn svarende til niveauet for dagpengereetten med en gradvis nedtrapning frem til det fyldte 67. år, dvs. folkepensionsalderen.

Målet med indførelsen af efterlønsordningen var at "skabe plads" til de unge på arbejdsmarkedet gennem en ekstraordinær reduktion i den ældre arbejdsstyrke. Samtidig gav man en stor del af især den ældre ufaglærte arbejdsstyrke, som havde været på arbejdsmarkedet i op til 45 år, mulighed for at trække sig tilbage, før nedslidning reelt ville udstødte mange af dem fra arbejdsmarkedet (Kongshøj 2003: 42).

De overordnede linjer fra 1970'ernes social- og beskæftigelsespolitik blev lang hen af vejen videreført i starten af 1980'erne, hvor Schlütter-regeringen tiltrådte i 1982. De første større lovændringer indenfor beskæftigelsespolitikken kom med lovændringerne af arbejdstilbudsloven i 1985, som betød et øget fokus på opkvalificering. Ændringerne indebar, at forsikrede langtidsledige, i stedet for det andet arbejdstilbud, kunne vælge at gennemføre en uddannelse med en uddannelsesydelse<sup>3</sup> i op til 1 1/2 år, eller begynde som selvstændige med en iværksætterydelse svarende til 50 pct. af højeste dagpengesats.

Uddannelsesydelsen kunne gives inden for den periode, hvor den ledige var dagpengeberettiget efter arbejdstilbuddet i henhold til 26-ugers reglen. Ved fortsat arbejdsløshed efter endt uddannelses- eller iværksætterydelse reduceredes dagpengene til 70 pct. af maksimal dagpengesats, det første år. Det næste år til 55 pct. af maksimal dagpengesats. Endvidere skete en skærpelse af rådighedsforpligtelsen fra "passende" til "rimeligt arbejde" (Kongshøj 2003: 115) (Goul Andersen et al. 2003: 93).

For ikke-forsikrede ledige blev de overordnede linjer fra socialreformen i 1976 bibeholdt op gennem 1980'erne, og langt hovedparten af lovændringerne i perioden må betegnes som mindre justeringer. Dog er det værd at bemærke, at formålsangivelsen "*modvirkes, at pågældendes og familiens hidtidige levevilkår i væsentlig grad forringes*", fra Bistandsloven i 1976, udgik med en lovændring i 1986. §37 kom derefter til at lyde:

---

<sup>3</sup> svarende til dagpengene for personer over 25 år, men halv dagpengesats for personer under 25 år.

*”Til en person, der på grund af ændringer i sine forhold er afskåret fra at skaffe det fornødne til sit eget eller familiens underhold, ydes der efter dette kapitel kontanthjælp, der består af en grundydelse, et boligtillæg og et børnetillæg.”*  
(Lovtidende, Lov om ændring af bistandsloven, L.938, 1986)

Ved samme lovændring ændrede man udmålingsreglerne, så kontanthjælpen kom til at bestå af et fast grundbeløb. Dette kunne så suppleres med andre tillægsydelse, men som udgangspunkt blev beløbet gjort fast for at opnå administrative lettelse samt forbedre retssikkerheden for kontanthjælpsmodtagerne.

I 1988 blev der indgået aftale om en lovrevision af arbejdstilbudsloven (trådte i kraft 1. januar 1989). Det primære i lovrevisionen var, at der skete en fremrykning af tilbuddene. Iværksættelydelse blev nu til en rettighed den enkelte borger kunne opnå efter 5 måneders ledighed. Dette gjaldt også for borgere under 25 år og ledige uden kompetencegivende uddannelse, der hermed fik ret til uddannelsestilbud op til 2 1/2 års varighed før første arbejdstilbud. Retten til et uddannelsestilbud var betinget af mindst 12 måneders ledighed. Endvidere var der tale om en udvidelse af uddannelsesmulighederne med uddannelsesydelse for ledige under 25 år. Det ændrede dog ikke ved muligheden for at genoptjene retten til dagpenge, så dagpengeperioden i teorien kunne fortsætte i det uendelige (Kongshøj 2003: 117).

I forhold til 1970'ernes beskæftigelsestiltag er det først i 1990, at der bliver ændret grundlæggende for ikke-forsikrede ledige. Med lov om ungdomsydelse fik 18-19 årige ret og pligt til aktivering i op til 5 måneders varighed, 20 timer ugentligt. Aktivering bestod først og fremmest af beskæftigelsesprojekter og ansættelse med løntilskud i private virksomheder, men der blev også givet mulighed for, at kommunerne kunne tilbyde uddannelsestilbud.

I 1991 blev loven ændret så ungdomsydelse omfattede 18-20 årige, og i 1992 blev der vedtaget endnu en ændring så ungdomsydelse omfattede 18-24 årige. Samtidig betød lovændringen, at den enkelte blev berettiget og forpligtet til et nyt beskæftigelsestilbud tre måneder efter udløb af ungdomsydelsesperioden (Goul Andersen et al. 2003: 89).

For forsikrede ledige blev der kun foretaget mindre ændringer i starten af 90'erne. I 1991 blev perioden for supplerende dagpenge forkortelse til højst i 52 uger, og i 1992 blev der givet mulighed for at fremrykke arbejdstilbud til unge under 25 år.

I forlængelse af disse ændringer i starten af 1990'erne, blev det i 1992 besluttet at nedsætte Udredningsudvalget (det såkaldte Zeuthen-udvalg), der skulle se på, hvordan man kunne opnå en mere effektiv indsats imod arbejdsløshed, samt komme med forslag til en fremtidig indretning af arbejdsmarkedet. 1970'ernes tro på at beskæftigelsen nok skulle falde, hvis blot det økonomiske opsving varede længe nok, begyndte så småt at falme. Allerede i 1989 havde Arbejdsministeriet udgivet "Hvidbog om arbejdsmarkedets strukturproblemer", hvor problemforståelsen i forhold til ledighedsproblematikken ændrede karakter. Som titlen indikerer, blev ledigheden i højere grad forklaret ud fra et begreb om strukturel ledighed (ændringen omkring problemforståelsen vil blive behandlet nærmere i næste kapitel).

I juni 1993 gennemførte den nye socialdemokratiske ledende regering et større reformarbejde. Lov om aktiv beskæftigelsespolitik afskaffede genoptjeningsretten til dagpenge ved støttet beskæftigelse, og der blev indført en fast længde på dagpengeperioden på syv år. Aktiveringsindsatsen blev fremrykket for ledige, der havde særlig risiko for langtidsledighed. Der blev stillet krav om udarbejdelse af en individuel handleplan for alle ledige, med fokus på hvordan de kunne vende tilbage til arbejdsmarkedet. Derudover blev der indført "ret og pligt" til aktivering for alle efter fire års ledighed (Torfing 2004: 34) (Kongshøj 2003: 120).

På kontanthjælpsområdet blev der i tilknytning til arbejdsmarkedsreformen i 1993 vedtaget lov om kommunal aktivering, der betød, at alle kontanthjælpsmodtagere under 25 år fik ret og pligt til aktivering efter 6 måneder, mens der for kontanthjælpsmodtagere over 25 år blev indført ret og pligt til aktivering efter 12 måneder. Samtidig blev der åbnet op for en række nye aktiveringsformer. Det blev gjort muligt at komme i jobtræning i det offentlige og mulighederne for uddannelsesforløb blev udvidet og gjort til et mere centralt aktiveringsredskab. Endelig blev sanktionsmulighederne skærpet og optjeningsretten til dagpenge for aktiveringsforløb helt afskaffet.



I 1995 og 1996 blev der foretaget mindre justeringer af lov om kommunal aktivering heriblandt stramning af aktiveringspligten samt ændring af ungdomsydelsen. Aktiveringsperioden for unge uden erhvervsgivende kompetence blev udvidet fra 6 måneder til 18 måneder, med henblik på at øge deres kvalifikationer. Samtidig blev aktiveringstilbuddene for ledige over 25 år udvidet med mulighed for voksen- og efteruddannelse. Det blev også et krav, at handleplanerne skulle revurderes hver 6. måned (Goul Andersen et al. 2003: kap.3).

Med finanslovsforliget i 1995 blev der på dagpengeområdet indført ret og pligt til aktivering efter to år. Afslog borgeren at deltage i tilbuddet medførte dette bortfald af retten til dagpenge. Samtidig blev dagpengeperioden sat ned fra syv år til fem år, og nye rådighedsregler blev indført, idet den ledige fik pligt til at tage imod "rimeligt" arbejde efter seks måneder. Ligesom på kontanthjælpsområdet, ses et større fokus på opkvalificering og uddannelse af især unge dagpengemodtagere. Ledige unge under 25 år uden kompetencegivende uddannelse fik efter 26 ugers ledighed ret og pligt til uddannelsesaktivering i 18 måneder (i form af vejledningskurser, privat eller offentlig jobtræning, uddannelse, jobrotation mm.). I 1998 blev loven justeret, så den også omfattede unge med en kompetencegivende uddannelse.

I december 1998 blev der gennemført en række yderligere ændringer på dagpengeområdet. Dagpengeperioden blev sat ned til fire år, og ret og pligt til aktivering blev sat ned fra to år til et år. For unge under 25 år skete dette efter seks måneder. Derudover betød ændringerne, at man først (gen-)optjente retten til dagpenge efter 52 ugers ordinær beskæftigelse mod tidligere 26 uger. Samtidig blev rådighedsforpligtelsen skærpet, idet den ledige efter tre måneder fik pligt til at tage imod "rimeligt" arbejde (Goul Andersen et al. 2003: 90) (Torfing 2004: 33).

På kontanthjælpsområdet blev der ligeledes i 1998 gennemført anseligere ændringer. Lov om aktiv socialpolitik trådte i kraft. Det betød blandt andet en udvidelse af unger reglerne, så de omfattede alle under 30 år, - også dem der havde problemer udover ledigheden. Rådighedsforpligtelserne blev præciseret, så alle kontanthjælpsmodtagere blev forpligtiget til at tage mod "rimeligt" arbejde, aktiveringstilbud og andre beskæftigelsesfremmende tilbud, og den løbende opfølgning blev fremrykket til hver 3. måned. Samtidig indskræp

det i loven, at afslag på grund af tidligere arbejde eller uddannelse ikke var en gyldig grund (Goul Andersen et al. 2003: kap.3).

Ret og pligt til aktivering blev dermed udbredt til alle personer i kontanthjælpssystemet. Hvor det tidligere var en selektiv politik overfor helt unge med manglende erhvervsigende kompetencer, blev det nu en generel politik for alle kontanthjælpsmodtagere.

Den første større reform i det nye årtusinde "Flere i arbejde" blev indgået i efteråret 2002 mellem den daværende regering og Socialdemokraterne, Det Radikale Venstre, Dansk Folkeparti og Kristeligt Folkeparti. Aftalen som trådte i kraft i 2003, var resultatet af et bredt kompromis, der indebar en større omlægning af beskæftigelsesindsatsen. Med reformen introducerede man ideen om et enstrengt system:

*"De tilbud, der er til ledige, bør være uafhængige af, om man er forsikret eller ej. Ligesom der er kontanthjælpsmodtagere, der er arbejdsmarkedsparete, er der også forsikrede ledige, som ikke umiddelbart er parate til at tage et arbejde. Derfor vil man kunne opnå en enkel og mere målrettet indsats ved at samtænke de bedste og mest effektive dele af det kommunale system og det statslige AF-System" (Beskæftigelsesministeriet 2002a)*

Man harmoniserede reglerne inden for blandt andet visitation, kontaktfølg, formidling, aktive tilbud og rådigheds- og sanktionsregler, så alle ledige – både forsikrede og ikke forsikrede – skulle vurderes efter samme principper.

Med aftalen blev der samtidig åbnet op for, at andre aktører skulle inddrages i beskæftigelsesindsatsen, så det blev muligt for private virksomheder at varetage kontaktfølg og gennemføre aktiveringstilbud for den enkelte borger.

Derudover betød aftalen en forenkling af de redskaber og tilbud, der blev stillet til rådighed i forhold til at få den ledige i arbejde. Redskabsviften blev reduceret til tre overordnede tilbud: Vejledning/opkvalificering, virksomhedspraktik og ansættelse med løntilskud. Med den nye reform skulle fokus være på den mest direkte vej til arbejdsmarkedet (Beskæftigelsesministeriet 2002b: 6).

Samtidig blev kravene til aktivering strammet. Blandt unge kontanthjælpsmodtagere under 25 år, uden kompetencegivende uddannelse, skulle der fremover ligge et uddannelsesstilbud senest efter 13 ugers ledighed. Inden for det første ledighedsår skulle der, for personer over 30 år, foreligge en handlingsplan, hvor målet var rettet mod tilbagevenden til arbejdsmarkedet (Beskæftigelsesministeriet 2002b: 7).

Aftalen betød en skærpelse af rådighedsforpligtelsen, heri at jobsøgning samt overtagelse af rimeligt arbejde skulle ske fra 1. ledighedsdag, krav om udvidet geografisk mobilitet for mellem- og højtuddannede og krav om udarbejdelse og placering af digitalt CV i "Jobnet.dk".

Sidste del af aftalen indeholdt under overskriften "Det skal kunne betale sig at arbejde" et loft over kontanthjælpen, således at de samlede ydelser ikke kunne overstige loftet (trådte først i kraft 1. januar 2004). For kontanthjælpsmodtagere under 25 år blev kontanthjælpssatsen sænket til SU-niveau 6 måneder efter påbegyndelsen af et aktiveringstilbud – dvs. senest efter 9 måneders ledighed (Beskæftigelsesministeriet 2002b: 10).

I juni 2005 blev den daværende regering enige med Dansk Folkeparti om en ny integrations- og beskæftigelsesplan: "Ny chance til alle". Den beskæftigelsesrettede del af aftalen trådte i kraft 1. juli 2006, og betød, at de svageste ledige, som reelt var opgivet, skulle have endnu en chance for at komme ind på arbejdsmarkedet. Indholdet af aftalen var, at ledige, der har været passivt ledige i mere end 65 uger ud af de seneste 69 uger, skulle have deres sag genoptaget (Beskæftigelsesministeriet 2005: 20).

Således udtalte beskæftigelsesministeren sig i pressemeddelelsen vedrørende aftalen:

*"Vi kan simpelthen ikke acceptere at betragte nogen som uheldeligt ledige. Det er mennesker, der har masser af ressourcer og som har gået alt for mange år på en ydelse, som kun er midlertidig. De er kommet ud på et sidespor og det er ærgerligt for både dem og for samfundet."* (Ny chance til alle – pressemeddelelse 3. juli 2005)

Ideen med tiltaget var, at ingen måtte opgives, og at indsatsen for de svageste også skulle være beskæftigelsesorienteret. Samtidig betød aftalen en stramning af den gensidige

forsørgerpligt. Ægtefæller, hvor begge modtog kontanthjælp, skulle efter to år have opfyldt et arbejdskrav på minimum 300 timer, ellers ville kontanthjælpen blive frataget for en af ægtefællerne.

I 2006 indgik den daværende regering aftale om en større reformpakke med Socialdemokraterne, Det Radikale Venstre og Dansk Folkeparti: "Aftale om fremtidens velfærd og velstand". På beskæftigelsesområdet betød dette blandt andet en "Forstærket indsats for at nedbringe ledigheden". Ledige skulle nu til samtale minimum hver 3. måned, og jobcentre blev forpligtiget til systematisk at lave en rådighedsvurdering med henblik på at sikre, at ledige reelt stod til rådighed for job. Derudover blev ledige forpligtet til at bekræfte jobsøgning hver uge. For personer over 30 år blev ret og pligt til aktivering fremrykket fra 12 til 9 måneder (Beskæftigelsesministeriet 2006: 41-53). En tilbagetrækningsreform var også en del af reformpakken med gradvis højere efterløns- og pensionsalder.

Regeringen vedtog i slutningen af februar 2008 "Aftale om en jobplan" sammen med Dansk Folkeparti, Det Radikale Venstre og Ny Alliance. Et af hovedpunkterne i aftalen var en stramning af reglerne for at modtage supplerende dagpenge. Reglerne blev ændret således, at forsikrede ledige kunne modtage supplerende dagpenge i 30 uger ud af 104 uger i modsætning til 52 uger tidligere. Derudover blev der, for at øge beskæftigelsen blandt seniorer, indført et særligt skattnedslag på op til 100.000 kr. for 64-årige i arbejde. Hensigten var at give den enkelte større økonomisk tilskyndelse til at blive længere på arbejdsmarkedet (Beskæftigelsesministeriet 2008: 4).

I februar 2009 blev der indgået aftale om "Målretning af aktiveringsindsatse", med det formål at aktiveringen og uddannelses tilbud i jobcentre skulle målrettes, så ledige i højere grad fik hjælp til at kunne bestride jobområder, hvor der var efterspørgsel efter arbejdskraft. Aftalen indebar samtidig at ledige, både forsikrede og ikke forsikrede, skulle have lagt et godkendt CV på jobnet.dk inden for de 3 første ugers ledighed (Beskæftigelsesministeriet 2009: 9).

På baggrund af finanskrisens indtog i 2008 blev reformpakken "Genopretning af dansk økonomi" gennemført i 2010. Som et led i den beskæftigelsesrettede del af reformen blev dagpengeperioden sænket fra 4 til 2 år (Beskæftigelsesministeriet 2010: 14).

Tabel 1. Oversigt over væsentlige lovændringer på dagpengeområdet fra 1976 til 2011	
1978	<p><b>Arbejdstilbudsloven</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ret til beskæftigelse i form af såkaldte arbejdstilbud i 9 måneder, senest 3 måneder før dagpengerettens ophør. Ved gennemførelse af arbejdstilbud genoptjenes retten til en ny dagpengeperiode.</li> </ul>
1979	<p><b>Efterlønsordning</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Alle over 60 år, som havde været medlem af en A-kasse i 10 år fik mulighed for at trække sig tilbage fra arbejdsmarkedet med en efterløn svarende til niveauet for dagpenge, dog med en gradvis nedtrapning.</li> </ul>
1985	<p><b>Ændring af arbejdstilbudsloven</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Øget fokus på opkvalificering</li> <li>• Langtidsledige dagpengemodtagere kunne i stedet for andet arbejdstilbud vælge at gennemføre en uddannelse med en uddannelsesydelse i op til 1 1/2 år eller modtage iværksætterydelse.</li> <li>• Skærpelse af rådighedsforpligtelsen fra "passende" til "rimeligt arbejde".</li> </ul>
1989	<p><b>Ændring af arbejdstilbudsloven</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fremrykning af tilbud.</li> <li>• Iværksætterydelse blev nu til en rettighed efter 5 måneders ledighed, også for de under 25-årige.</li> <li>• Ledige uden kompetencegivende uddannelse fik ret til uddannelsestilbud af op til 2 1/2 års varighed før 1. arbejdstilbud.</li> </ul>
1991/ 1992	<p><b>Ændring af arbejdstilbudsloven</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Forkortelse af perioden for supplerende dagpenge i højst i 52 uger.</li> <li>• Mulighed for at fremrykke arbejdstilbud til unge under 25 år.</li> </ul>
1993	<p><b>Lov om aktiv arbejdsmarkedspolitik</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Indført en grænse for dagpengeperioden på syv år.</li> <li>• Aktiveringsindsatsen blev fremrykket for ledige med særlig risiko for langtidsledighed og der blev stillet krav om udarbejdelse af individuel handleplan for alle ledige.</li> <li>• Indført "ret og pligt" til aktivering for alle efter fire års ledighed.</li> <li>• Ingen genoptjeningsret ved støttet beskæftigelse.</li> <li>• Krav om individuelle handleplaner.</li> </ul>

1995	<p><b>Ændring af Lov om aktiv arbejdsmarkedspolitik</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dagpengeperioden sænkes fra syv år til fem år.</li> <li>• Ret og pligt til aktivering efter to år.</li> <li>• Skærpede rådighedsregler. Pligt til at tage imod "rimeligt" arbejde efter seks måneder.</li> <li>• Ledige unge under 25 år uden kompetencegivende uddannelse, fik efter 26 ugers ledighed, ret og pligt til uddannelsesaktivering.</li> </ul>
1998	<p><b>Ændring af Lov om aktiv arbejdsmarkedspolitik</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dagpengeperioden sænkes fra fem år til fire år.</li> <li>• (Gen-) optjener ret til dagpenge efter 52 ugers ordinær beskæftigelse, mod tidligere 26 uger.</li> <li>• Ret og pligt til aktivering fra to år til et år.</li> <li>• For unge under 25 år, ret og pligt til aktivering efter seks måneder.</li> <li>• Rådighedsforpligtelsen skærpet. Efter tre måneder pligt til at tage imod "rimeligt" arbejde.</li> <li>• Målretning af lediges uddannelse.</li> </ul>
2003	<p><b>Flere i arbejde</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Man harmoniserede reglerne, så alle ledige – både forsikrede og ikke forsikrede – skal vurderes efter samme principper.</li> <li>• Mulighed for private virksomheder at varetage kontaktførelse og gennemføre aktiveringstilbud til den enkelte borger.</li> <li>• Kontaktførelse hver 3. måned.</li> <li>• Ret og pligt til aktivering efter seks måneder for ledige under 30 år.</li> <li>• Krav om digitalt CV på jobnet.dk.</li> <li>• Krav om overtagelse af rimeligt arbejde fra første ledighedsdag.</li> </ul>
2006	<p><b>Velfærdsforlig (Aftale om fremtidens velfærd og velstand)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Forpligtet til at bekræfte jobsøgning hver uge.</li> <li>• Rådighedsvurdering hver 3. måned i dagpengemodtagerens a-kasse.</li> <li>• Ret og pligt til aktivering for personer over 30 år rykkes fra et år til ni måneder.</li> </ul>
2008	<p><b>Aftale om jobplan</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Stramningen af reglerne for at modtage supplerende dagpenge. Forsikrede ledige kan modtage supplerende dagpenge i 30 uger ud af 104 uger, i modsætning til 52 uger tidligere.</li> </ul>
2009	<p><b>Aftale om målretning af aktiveringsindsatsen</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Målretning af aktiveringen og uddannelsesstilbud.</li> <li>• Godkendt CV på jobnet.dk inden for de tre første ugers ledighed.</li> </ul>
2010	<p><b>Aftale om genopretning af dansk økonomi</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dagpengeperioden sænkes fra fire år til to år.</li> </ul>

Kilder: (Retsinformation.dk), (Lovtidende), (Det Økonomiske Råd: 2000, 2007), (Goul Anderen: 2003, 2007), (Kongshøj: 2003), (Torfing: 2004), (Elm Larsen: 2004), (Beskæftigelsesministeriet: 2002, 2005, 2006, 2008, 2009 og 2010)

Tabel 2. Oversigt over væsentlige lovændringer på kontanthjælpsområdet fra 1976 til 2011	
1976	<p><b>Bistandsloven</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Erstattede en række love, og forenklede det sociale system.</li> <li>• Fra retsprincip til skønprincip. I høj grad op til de enkelte kommuner at vurdere den enkelte borgers behov.</li> <li>• Relativt generøse ydelser.</li> <li>• Tildelingskriteriet var <i>behov</i>, forstået som en social begivenhed, en ændring af ens personlige forhold.</li> <li>• Udmålingskriteriet var ligeledes <i>behov</i>, forstået som ændring i ens indkomstforhold.</li> </ul>
1977	<p><b>Bekæmpelse af ungdomsarbejdsløshed</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kommunerne blev forpligtes til at afsætte et årligt beløb pr. indbygger til brug for ekstraordinære foranstaltninger ift. at bekæmpelse af ungdomsarbejdsløsheden. Heriblandt etablering af praktikpladser og beskæftigelsesprojekter.</li> </ul>
1986	<p><b>Lovændring af Bistandsloven</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Formålsangivelsen "<i>modvirkes, at pågældendes og familiens hidtidige levevilkår i væsentlig grad forringes</i>", fra den oprindelige lovtekst fra 1976 fjernes.</li> <li>• Ændring af udmålingsreglerne, så kontanthjælp som udgangspunkt består af et fast grundbeløb.</li> </ul>
1990	<p><b>Ungdomsydelse</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Udsatte grupper fik mulighed for at deltage i beskæftigelsesprojekter.</li> <li>• 18-19 årige fik ret og pligt til aktivering i op til fem måneders varighed.</li> <li>• Mulighed for at kommunerne kunne tilbyde uddannelses tilbud, som aktivering.</li> </ul>
1991	<p><b>Ungdomsydelse</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ungdomsydelsen udvides, så den omfatter de 18-20 årige.</li> <li>• I de første 13 ugers aktivering optjenes ikke dagpengeret.</li> </ul>
1992	<p><b>Ungdomsydelse</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ungdomsydelsen udvides, så den omfatter 18-24 årige. Ret og pligt til nyt aktiveringsforløb på tre måneder efter udløb af ydelse.</li> </ul>

1993	<p><b>Lov om kommunal aktivering</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ret og pligt for kontanthjælpsmodtagere under 25 år til aktivering efter seks måneders ledighed.</li> <li>• Ret og pligt for kontanthjælpsmodtagere over 25 år til aktivering efter tolv måneders ledighed.</li> <li>• Rådighedsforpligtelserne skærpes.</li> <li>• Optjeningsretten til dagpenge ved aktiveringsforløb afskaffes helt.</li> <li>• Nye aktiveringsformer vedtages. Mulighed for at komme i jobtræning i det offentlige og mulighederne for uddannelsesforløb blev udvidet og blev gjort til et mere centralt aktiveringsredskab.</li> </ul>
1995/ 1996	<p><b>Ændring af lov om kommunal aktivering</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aktiveringsperioden for unge uden erhvervsgivende kompetence udvides fra seks til 18 måneder.</li> <li>• Øget mulighed uddannelsestilbud for ledige over 25 år.</li> <li>• Handleplanerne revurderes hver 6. måned.</li> </ul>
1998	<p><b>Lov om aktiv socialpolitik</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Udvidelse af ungereglerne, så de omfattede alle under 30 år, og også dem der har problemer udover ledigheden.</li> <li>• Skærper rådighedsregler, så alle kontanthjælpsmodtagere er forpligtet til at tage imod "rimeligt" arbejde eller aktivering. Ret og pligt bliver dermed udbredt til alle i kontanthjælpsystemet.</li> <li>• Opfølgning bliver fremrykket til hver 3. måned.</li> </ul>
2003	<p><b>Flere i arbejde</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Harmonisering af reglerne, så alle ledige – både forsikrede og ikke forsikrede – skal vurderes efter samme principper.</li> <li>• Mulighed for private virksomheder at varetage kontaktforløb og gennemføre aktiveringstilbud til den enkelte borger.</li> <li>• Fokus skal være på den mest direkte vej til arbejdsmarkedet. Handleplaner skal målrettes mod beskæftigelse.</li> <li>• Skærpelse af rådighedsforpligtelsen. Kontanthjælpsmodtagere skal stå til rådighed fra førsteledighedsdag. Krav om overtagelse af rimeligt arbejde fra første ledighedsdag.</li> <li>• Loft over kontanthjælp, således at de samlede ydelser ikke kunne overstige loftet. (trådte i kraft 1. januar 2004)</li> <li>• Krav til aktivering strammes. Unge kontanthjælpsmodtagere under 25 år, uden kompetencegivende uddannelse, skal fremover have uddannelsestilbud senest efter 13 ugers ledighed.</li> <li>• For kontanthjælpsmodtagere under 25 år, blev kontanthjælpsatsen sænket til SU-niveau seks måneder efter påbegyndelsen af et aktiveringstilbud – dvs. senest efter ni måneders ledighed.</li> </ul>



2005	<p><b>Aftale om "Ny chance til alle"</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• De svageste ledige, som reelt var opgivet, skal have endnu en chance for at komme ind på arbejdsmarkedet. Ledige, der har været passivt ledige i mere end 65 uger ud af de seneste 69 uger, skal have deres sag taget op på ny.</li> <li>• Gensidig forsørgerpligt. Ægtefæller, hvor begge modtager kontanthjælp, skal der efter to år være opfyldt et arbejdskrav på minimum 300 timer, ellers fratages kontanthjælpen for en af ægtefællerne.</li> </ul>
2006	<p><b>Velfærdsforlig (Aftale om fremtidens velfærd og velstand)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Samtale minimum hver 3. måned.</li> <li>• Forpligtiget til systematiske at lave en rådighedsvurdering med henblik på at sikre, at ledige reelt står til rådighed for job.</li> <li>• For personer over 30 år blev ret og pligt til aktivering fremrykket til efter ni måneder.</li> <li>• For personer under 30 år blev ret og pligt til aktivering fremrykket til efter tremåned.</li> </ul>
2009	<p><b>Aftale om målretning af aktiveringsindsatsen</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Målretning af aktiveringen og uddannelses tilbud.</li> <li>• Godkendt CV på jobnet.dk inden for de tre første ugers ledighed.</li> </ul>

Kilder: (Retsinformation.dk), (Lovtidende), (Det Økonomiske Råd: 2000, 2007), (Goul Anderen: 2003, 2007), (Kongshøj: 2003), (Torfing: 2004), (Elm Larsen: 2004), (Beskæftigelsesministeriet: 2002, 2005, 2006, 2008, 2009 og 2010)

## Udvikling i problemforståelsen

Jeg vil i dette afsnit fremanalysere, hvordan problemforståelsen i beskæftigelsespolitikken har ændret sig over tid. Som nævnt i metode- og analysestrategiafsnittet danner Norman Faircloughs kritiske diskursanalyse den teoretiske ramme for min analyse. I jagten på at fremanalysere de forskellige diskursive problemforståelser har jeg valgt at lave et metodisk snit, jf. tidligere afsnit, hvor jeg vil undersøge:

- 1) Problem og løsning
- 2) Mål og midler
- 3) Tidsdimensionen/fortælling – før, nu og fremtid
- 4) Subjekter og objekter

Disse fire forskellige aspekter vil tilsammen danne grundlag for en fremanalysering af de forskellige diskursive problemforståelser, og hvordan de har ændret sig over tid.

Hvor jeg i foregående afsnit har fokuseret på de lovgivningsmæssige tiltag i forhold til at give et overblik over beskæftigelsespolitikken, vil jeg nu se på begrundelserne for disse ændringer. Hvilke problemforståelser ligger bag den førte politik?

### Social sikring som strategi, 1972–1988

Som nævnt tidligere trådte bistandsloven i kraft i 1976 og var en del af et større samlet lovkompleks. Reformerne, der længe havde været undervejs, var i høj grad et resultat af socialreformkommissionens arbejde, som var blevet nedsat tilbage i 1964. For at analysere hvilken problemforståelse der præger samtiden og ligger til grund for lovændringerne, er det derfor relevant at starte med at se på socialreformkommissionens arbejde og betænkninger. I 1972 udgav socialreformkommissionen dens 2. betænkning, hvor formålet med bistandsloven blev tydeliggjort:

*”Formålet må først og fremmest være at forebygge, at korterevarende indkomstmangel skal føre til social tilbagegang (sammenbrud) for den pågældende (eller for familien), som det kan være vanskeligt eller umuligt at*

*rette op, og som kan føre til, at der vil blive stillet stærkt forøgede krav til samfundets hjælpeforanstaltninger.” (Socialreformkommissionen 1972: 37)*

Ovenstående citat illustrerer, hvordan formålet italesættes som værende at sikre at borgerne ved arbejdsløshed eller anden social begivenhed ikke blev socialt eller økonomisk marginaliseret. Som nævnt tidligere kom reformerne til verden i opgangstider med lav arbejdsløshed, og man havde derfor en forventning om, at for langt størsteparten ville arbejdsløshed være af en kortere periode. Ved at opretholde et højt ydelsesniveau sikrede man at den ledige, ikke blot undgik social og økonomisk marginalisering, men samtidig også at den ledige var klar til at træde ind på arbejdsmarkedet, når der igen var brug for den lediges arbejdskraft. Heraf kan det iagttages, hvordan problemet bliver gjort til et spørgsmål om at hindre økonomisk og social marginalisering ved arbejdsløshed.

Endvidere fremgår det af socialreformkommissionen, at det var nødvendigt at sørge for, at den gruppe, der ikke havde udsigt til at vende tilbage til arbejdsmarkedet, blev sikret.

*”Herudover må bistandsloven imidlertid indeholde muligheder for at sikre forsørgelse af personer, der har behov for varig kontanthjælp uden at kunne få pension. Hovedformålet er hermed er at sikre de pågældende et acceptabelt varig levestandard, idet de pågældendes muligheder for at generhverve eller skaffe sig selv en rimelig indkomst ikke skønnes at være til stede” (Socialreformkommissionen 1972: 37-38)*

Udover at sikre, at den ledige (og dennes familie) ved arbejdsløshed havde mulighed for at opretholde en tilnærmelsesvis samme levestandard, ses det i ovenstående citat, hvordan der samtidig er fokus på at sikre en acceptabel levestandard for personer, der ikke har mulighed for at genindtræde på arbejdsmarkedet.

Titlen på Socialreformkommissionens 2. betænkning ”Det sociale tryghedssystem”, eksemplificerer samtidig målet med reformarbejdet, - at sikre tryghed for den enkelte, uanset status på arbejdsmarkedet.

I forlængelse heraf anbefalede socialreformkommissionen, at dagpengene ikke blev varighedsbestemt:

*”Der bør næppe i loven fastsættes en bestemt varighedsbegrænsning, idet længden af en forbigående hjælp vil kunne svinge fra et par dage eller 1 uge, f.eks. i forbindelse med en kort arbejdsløshedssituation, til 4-5 år i forbindelse med en revalideringsforanstaltning.”* (Socialreformkommissionen 1972: 38)

Citatet illustrerer den gennemgående problemforståelse i hele socialreformkommissionens arbejde: *Social sikring* af borgerne. En forståelse, der samtidig er udtryk for en altruistisk individforståelse, hvor den enkelte altid vil vælge at tage et arbejde. Ikke på grund af økonomiske incitamenter, men fordi arbejdet har en værdi i sig selv i form af anerkendelse og social status.

Midlet til at opnå denne *socialle sikring* blev derfor at sikre, at ydelseskriterierne for tildeling af kontanthjælpen blev behovsorienterede, samt at der ikke var varighedsbegrænsninger på ydelserne. I Bistandsloven § 37, fremgår det:

*”Når en person på grund af sygdom, svangerskab og fødsel, svigtende arbejdsmuligheder, ophør af samlivet med ægtefællen, aftjening af værnepligt eller andre ændringer i sine forhold i en begrænset tid er afskåret fra at skaffe det fornødne til sit eget eller familiens underhold og udgifter hertil ikke dækkes gennem dagpenge eller pensionsydelse, yder deraf det offentlige en sådan hjælp, at det modvirkes, at pågældendes og familiens hidtidige levevilkår i væsentlig grad forringes.”* (Lovtidende A, Lov om social bistand, L.333, 1974)

Inddelingen i bistandsloven illustrerer ligeledes, hvordan det offentliges forpligtelser kommer før den enkeltes forpligtelser. Bistandslovens kapitel 1. hedder: *”Det offentliges forpligtelser over for den enkelte.”*, mens kapitel 2. hedder: *”Den enkeltes forpligtelser over for det offentlige”* (Lovtidende A, Lov om social bistand, L.333, 1974)

Ovenstående leder hen til, hvordan ledighedsproblemet blev italesat som et efterspørgselsproblem, hvor mangel på arbejde og heraf økonomisk og social marginalisering er det primære, og hvor det er et spørgsmål om, hvornår konjunkturerne

vender. Løsningen blev at sikre den enkelte, hvor midlet var relativt generøse behovsorienterede ydelser uden tidsbegrænsning. Heraf handler det ikke om at motivere den enkelte til at vende tilbage til arbejdsmarkedet, da arbejdsløshed bliver et udefrakommende fænomen, men ved relativt generøse ydelser at sikre mulighed for, at opretholde den samme levestandard.

Det er samtidig værd at bemærke, hvad der ikke nævnes i reformarbejdet. Der blev på intet tidspunkt i argumentationen knyttet an til et samfundsøkonomisk aspekt. Udover at socialreformens berettigelse også blev begrundet ud fra en logik om at samle og forenkle lovgivningen (Socialreformkommissionen 1972: 3), så er den altovervejende argumentation, som ovenstående illustrerer, knyttet an til et socialt aspekt.

Bistandsloven blev til i opgangstider, men da den trådte i kraft, så den samfundsøkonomiske virkelig meget anderledes ud. Oliekriserne gjorde sit indtog med stigende ledighed til følge, hvilket især gik ud over den yngre del af arbejdsstyrken.

Som nævnt tidligere blev det i 1977, på baggrund af den stigende arbejdsløshed blandt unge, vedtaget at kommunerne skulle forpligtes til at afsætte et årligt beløb pr. indbygger til at bekæmpe ungdomsarbejdsløsheden.

Med vedtagelsen af efterlønsordningen i 1979 blev det to år senere muligt for personer der var fyldt 60, at trække sig tilbage fra arbejdsmarkedet.

*”Efterlønsordningen skal ifølge bemærkningerne til lovforslaget primært ses som en arbejdsmarkedspolitisk foranstaltning, der sigter mod en omfordeling af arbejdet, idet ældre lønmodtageres tilbagetrækning fra arbejdsstyrken giver mulighed for beskæftigelse af yngre arbejdsløse” (Retsinformation: 1978 – Cirkulære om efterlønsreformen)*

Dermed kunne man både sikre at nedslidte ældre mellem 60 og 66 fik mulighed for at trække sig tilbage efter mange år på arbejdsmarkedet, men også, hvilket var det primære formål, at skabe plads på arbejdsmarkedet til de yngre generationer.

Der er dog intet i lovgivningsarbejdet, der vidner om en ændret problemforståelse, med de ændrede konjunkturer. Opfattelsen var, at når konjunkturerne vendte igen, ville

arbejdsløsheden falde, og der blev kun gennemført mindre justeringer på dagpenge- og kontanthjælpsområdet i slutningen af 70'erne og starten af 80'erne. Som det fremgår i en rapport fra Arbejdsministeriet fra 1981, var det primært statens opgave at øge efterspørgslen efter arbejdskraft:

*”Det er regeringens målsætning at fremskaffe denne efterspørgsel efter arbejdskraft op gennem 1980'erne. Det vil først og fremmest ske via en forøgelse af produktion og beskæftigelse i betalingsbalanceerhvervene, som derpå vil give større beskæftigelse i erhverv af serviceprægede karakter”*  
(Arbejdsministeriet 1981: 48)

Der herskede en forståelse af, at det var et spørgsmål om, at når konjunkturerne vendte, så ville arbejdsløsheden falde, og at en aktiv efterspørgselsorienteret politik kunne være med til at vende udviklingen til det bedre. Løsningen blev knyttet an til en social sikrings-strategi, så den del af befolkningen, der var blevet arbejdsløs på grund af nedadgående konjunkturer, var klar til at træde ind på arbejdsmarkedet, når der igen var brug for dem. Sagt med andre ord handlede det om:

*” (...)at holde arbejdsstyrken intakt, indtil den tilstrækkelige efterspørgsel efter arbejdskraft i erhvervene opnås.”* (Arbejdsministeriet 1981: 48)

Midlet til at arbejdsstyrken intakt var blandt andet at opretholde relativt høje ydelser, så arbejdsløse ikke blev marginaliseret, og derfor var klar til at træde ind på arbejdsmarkedet, når der var brug for dem igen.

*”Den efterspørgselsforøgelse efter arbejdskraft, der sker gennem arbejdsmarkedspolitikken, rettes ofte mod bestemte målgrupper og vil derfor samtidig kunne tjene det formål, at formindske konsekvenserne af arbejdsløsheden. En følge af langvarig ledighed kan være permanent erhvervuedygtighed med nedbrydning af den enkeltes selvrespekt og tab af arbejdskraft for samfundet”* (Arbejdsministeriet 1981: 47)

I 1985 blev der foretaget en større lovændring af arbejdstilbudsloven (dagpengeområdet). Som det er beskrevet i tidligere afsnit, blev der i lovgivningen indført et øget fokus på uddannelsestilbud samt en reduktion af dagpengestørrelsen. Lovændringer der umiddelbart kan tolkes som det første tegn på, at der stilles spørgsmålstejn ved passivstrategien. Argumentationen i lovarbejdet var dog i høj grad knyttet op på, at det skulle gøres nemmere og mere overskueligt for den ledige at få et uddannelsestilbud, og der er ikke noget i lovarbejdet, der indikerer en overordnet ændret problemforståelse.

*”Der skal generelt tilstræbes, at der opbygges en administration som gøres så enkelt som muligt.(...) En væsentlig forudsætning for at de ledige kan anvende tilbuddet om uddannelses- og iværksættedydelse effektivt til at opnå beskæftigelse er, at de ledige modtager en grundig (fyldig) information og vejledning, om den enkeltes muligheder.”* (Retsinformation: 1985 – Cirkulære vedrørende arbejdstilbudsloven)

Også på kontanthjælpsområdet kunne man i midten af 1980'erne se de første tegn på, at der bliver stillet spørgsmålstejn ved den daværende problemforståelse, da formålsangivelsen *”modvirkes, at pågældendes og familiens hidtidige levevilkår i væsentlig grad forringes”*, fra Bistandsloven i 1976, udgik med en lovændring i 1986. (Lovtidende, Lov om ændring af bistandsloven, L.938, 1986)

Det generelle italesættelse af problemforståelse i midten af 80'erne var dog stadig præget af en forståelse af arbejdsløshed som et konjunkturproblem. Med udgangspunkt i denne overordnede forståelse begyndte man at fokusere på den øgede ungdomsarbejdsløshed, og de konsekvenser det medførte. Tendens ses bl.a. i *”Hvidbog om indsatsen mod ungdomsarbejdsløshed”* fra 1985, hvor der gøres status over indsatsen.

*”Ungdomsarbejdsløsheden har i en årrække været et alvorligt menneskeligt og socialt problem. Bekæmpelse af ungdomsarbejdsløsheden har derfor været en højt prioriteret offentlig opgave. (...) der [er] oprettet et betydeligt antal ekstraordinære pladser i uddannelse og i forskellige beskæftigelsesprogrammer eller ordninger med kombineret uddannelse og beskæftigelse. Mange tusinde*

*unge er herigennem hjulpet på vej ind i uddannelse eller varig beskæftigelse.”*  
(Arbejdsministeriet 1985: 2)

Som det fremgår af ovenstående citat, havde der i en periode været øget fokus på initiativer til at bekæmpe ungdomsarbejdsløsheden. Fælles for initiativerne var, at de lå i forlængelse af den problemforståelse, der var udsprunget af socialreformen i midten af 1970'erne, hvor de sociale og menneskelige konsekvenser ved arbejdsløshed var i højsædet.

*”Man kan imidlertid spørge i hvilket omfang, det er den omtalte udbygning af de ordinære og ekstraordinære foranstaltninger eller den generelt forbedrede beskæftigelsessituation på arbejdsmarkedet, som ligger til grund for det betydelige fald i ungdomsarbejdsløsheden, som i de seneste år har kunnet konstateres. Givet er det, at det er udviklingen i den generelle beskæftigelsessituation, der i de kommende år vil være helt afgørende for ungdomsarbejdsløshedens omfang.”* (Arbejdsministeriet 1985: 43)

Samtidig bemærkes det, at det er uklart, hvilken effekt de ekstraordinære tiltag, som var rettet mod bekæmpelse af ungdomsarbejdsløsheden, har haft, men at det fremadrettet er den generelle beskæftigelsessituation, der er afgørende for udviklingen. En illustration af hvordan troen på den efterspørgselsorienterede konjunkturpolitik stadig var intakt.

## **Opsummering**

Det kan iagttages, hvordan problemforståelsen med bistandslovens tilblivelse i 1976 blev italesat ud fra en socialpolitisk diskurs, hvor det overordnede paradigme var at se arbejdsløshed som et konjunkturproblem. Mangel på arbejde med social og økonomisk marginalisering til følge blev italesat som problemet, mens løsningen knyttede sig til at sikre et anstændigt forsørgelsesgrundlag i perioder med arbejdsløshed. Målet blev i høj grad at forebygge økonomisk og social marginalisering, og midlet blev behovsorienteret generøse ydelser (passivstrategi). En problemforståelse der på trods af de ændrede konjunkturer med stor arbejdsløshed til følge fortsatte op gennem store dele 1980'erne.



## Fra konjunkturproblem til strukturproblem, 1988-1993

Hvor man i midten af 1980'erne havde vedtaget lovændringer, blandt for at komme blandt andet den store ungdomsarbejdsløshed til livs, var det først i slutningen af 1980'erne, at man kunne iagttage de første tegn på et brud med den tidligere problemforståelse. Efter en længere periode i 1980'erne med høj ledighed, begyndte man efterhånden at sætte spørgsmålstegn ved den tidligere opfattelse af, at ledigheden ville falde, når blot konjunkturerne vendte. Med "Hvidbog om arbejdsmarkedets strukturproblemer" fra 1989 ses dette for første gang italesat:

*"Niveauet for ledigheden har været højt i de seneste 10 år uanset konjunktursituationen, og der er mange tegn på, at den høje ledighed vil fortsætte, hvis ikke der gøres en indsats mod grundlæggende, strukturelle forhold i økonomien. (...) Der opstår mangel på visse typer af arbejdskraft allerede når ledigheden kommer ned i retning af 200.000 personer. Det gør ledighedsbekæmpelsen alene med generelle økonomiske-politiske midler nærmest umulig."* (Arbejdsministeriet 1989: 11)

Men henvisning til ledighedsudviklingen gennem 1980'erne italesættes den tidligere førte politik, som ude af stand til at føre samfundet videre og nedbringe ledigheden.

Problemet blev for første gang anført som et strukturproblem. Det var derfor nødvendigt med en arbejdsmarkedspolitik, der søgte at nedbryde de strukturelle forhindringer:

*"Den strukturforbedrende arbejdsmarkedspolitik må bestå af for det første en efter- og videreuddannelsesindsats rettet mod ledighedstruede grupper. For det andet en reform af dagpengesystemet, med hensyn til både det generelle ydelsesniveau og bestemmelserne vedrørende hjemsendelse og finansiering."* (Arbejdsministeriet 1989: 37)

Citatet illustrerer ligeledes, hvordan løsningen på strukturproblemet bliver koblet til efter- og videreuddannelse samt en reform af dagpengesystemet. Arbejdsmarkedet blev fremstillet som stående over for udfordringer med mismatch mellem kvalifikationer og efterspørgsel, og fokus på uddannelse skulle derfor være med til at komme strukturproblemerne til livs. Hermed italesættes det hvordan efter- og videreuddannelse,

*”der i praksis virker som en marginal – men ofte relativ hurtig – tilpasning af de udbudte kvalifikationer, bliver central for arbejdsmarkedets fleksibilitet og tilpasningsevne”* (Arbejdsministeriet 1989: 41).

Samtidig begyndte man nu at fremstille dagpengesystemet, der blandt andet skulle være med til at forhindre økonomisk og social marginalisering, som havende nogle uhensigtsmæssige sideeffekter:

*”Dagpengesystemet er blandt andet indrettet ud fra den opfattelse, at samfundet har en forpligtelse til og en interesse i at sikre en rimelig levestandard for personer, som midlertidig bliver ramt af indkomstbortfald i forbindelse med ledighed. Understøttelsessystemet har imidlertid afledte virkninger på lønmodtagers og virksomhedernes økonomiske tilskyndelser.”* (Arbejdsministeriet 1989: 26)

Problemet blev dermed ikke længere fremstillet som et spørgsmål om mangel på arbejde og indkomstgrundlag, men derimod at netop de foranstaltninger, der skulle sikre ledige med social og økonomisk marginalisering, har nogle uhensigtsmæssige virkninger.

”Hvidbog om arbejdsmarkedets strukturproblemer” markerede starten på en ny problemforståelse i arbejdsmarkedspolitikken. Som det tidligere er beskrevet, blev der i midten af 1980’erne vedtaget lovændringer, der indebar ændringer på kontant- og dagpengeområdet, men det var først med hvidbogen, at man gjorde op med konjunkturpolitikken som middel mod arbejdsløshed. De efterfølgende års lovgivning var også præget af denne forståelse - især på dagpengeområdet, hvor ledige uden kompetencegivende uddannelse fik ret til uddannelses tilbud. Derudover blev der foretaget en generel fremrykning af opkvalificerings- og uddannelses tilbud. På kontanthjælpsområdet ses denne tankegang i lovgivningen kun vedrørende ungdomsydelsen, hvor de 18-19 årige i 1990 fik mulighed for at deltage i beskæftigelsesprojekter.

Den ændrede problemforståelse med ”Hvidbog om arbejdsmarkedets strukturproblemer” i 1989 slog dog først rigtigt igennem lovgivningsmæssigt med arbejdsmarkedsreformen fra 1993, hvor både dagpenge- og kontanthjælpsområdet blev kraftigt reformeret. Reformen

som samtidig manifesterede den aktive arbejdsmarkedspolitik med fokus på uddannelse og opkvalificering.

Inden da havde udredningsudvalget (det såkaldte Zeuthen-udvalget) i 1992 udgivet deres rapport om arbejdsmarkedets strukturproblemer, der i store træk, fulgte sporet fra 1989.

*"(...)forsøgene på at bekæmpe ledigheden ved øget offentlig beskæftigelse, ved reduktion af arbejdsudbuddet eller ved lovreguleret indkomspolitik [har] alle været problematiske, især hvad angår de mere langsigtede påvirkninger af ledigheden. (...) Et centralt spørgsmål ved diskussionen af de strukturelle forhold bliver derfor, om de ledige er så kvalificerede og arbejdsmarkedsparate, at arbejdsgiverne foretrækker at ansætte ledige frem for at lokke allerede ansatte i andre virksomheder til sig eller helt undlade at foretage nyansættelser." (Udredningsudvalget 1992: 7)*

Citatet illustrerer ligeledes en fortælling om, hvordan den tidligere politik ikke var tilstrækkelig i forhold til at løse de ledighedsrelaterede udfordringer. En fortælling der samtidig fremstillede manglende kvalifikationer hos den ledige som det primære problem. Løsningen på problemet knyttede sig til en øget aktiv indsats med fokus op efteruddannelse og opkvalificering i forhold til at løse de strukturelle udfordringer.

*Det overordnede mål for aktivering må være at skabe bedre ligevægt mellem udbud af og efterspørgslen efter arbejdskraft, så flest mulige ledige bliver i stand til at finde varig beskæftigelse på normale vilkår. Der er derfor vigtigt, at indsatsen med aktivering øger de lediges produktivitet og arbejdsevne. Hvis dette mål om opkvalificering gennem aktivering realiseres, vil de lediges konkurrenceevne på arbejdsmarkedet styrkes. Det vil kunne reducere den strukturelle ledighed." (Udredningsudvalget 1992: 7)*

Begrebet strukturledighed bliver det nye buzzword i forståelsen af ledighedsproblematikken, hvor løsningen som sagt knyttes til uddannelse og opkvalificering (det som senere bliver italesat som den aktive arbejdsmarkedspolitik).

Det er dog værd at bemærke, at aspektet omkring social sikring, som 1970'ernes social- og arbejdsmarkedspolitik blev bygget op omkring, langt fra negligeres, men stadig spiller en betydelig rolle. Eksempelvis fremgår det i udredningsudvalgets rapport:

*”Det skal dog samtidig understreges, at ledighed er forbundet med væsentlige omkostninger af ikke-økonomisk art bl.a. i form af tab af social status og selvagtelse” (Udredningsudvalget 1992: 7)*

Men i forhold til tidligere, hvor mangel på arbejde og dermed indkomstgrundlag var det primære problem, og hvor løsningen knyttede sig til at sikre et anstændigt forsørgelsesgrundlag i perioder med arbejdsløshed, ses det i empirien, hvordan det sociale aspekt bliver mindre fremtrædende i argumentationen og dermed problemforståelsen.

## **Opsummering**

Med ” Hvidbog om arbejdsmarkedets strukturproblemer” kan man iagttage de første tegn på en ændret problemforståelse. Det ses, hvordan italesættelsen af den overordnede forståelse skiftede fra et konjunkturproblem til et strukturproblem. Problemet blev knyttet an til manglende kompetencer og uddannelse, og målet blev italesat som værende at forbedre netop disse kompetencer hos den ledige. Fokus på uddannelse og aktivering var målet i forhold til at opnå dette.

Den ændrede problemforståelse, der startede med ”hvidbog om arbejdsmarkedets strukturproblemer” fra 1989 og fortsatte med Udredningsudvalgets arbejde, blev dog ikke umiddelbart implementeret i lovgivningen. Først med reformarbejdet i 1993, hvor dagpenge- og kontanthjælpsområdet undgik store forandringer, vandt den nye problemforståelse indpas i lovgivningen.

## **Aktivstrategiens indtog, 1993- 2002**

Det var på baggrund af det overordnede skifte fra konjunkturproblem til strukturproblem, at de omfangsrige arbejdsmarkedsreformer fra 1993 kom til verden. I Arbejdsmarkedspolitik årbog fra 1993 skrev Arbejdsministeriet om reformerne:

*"Hovedingredienserne i regeringens arbejdsmarkedsreform består af en aktiv arbejdsmarkedspolitik (...) hvis hovedprincipper sikrer: -at de passive ydelser i højere grad erstattes af aktive tilbud - at de ledige får klare rettigheder og pligter -at såvel beskæftigede som ledige får nye muligheder for efter- og videreuddannelse" (Arbejdsministeriet 1993: 22)*

I Arbejdsministeriets publikationer omkring reformarbejde (Arbejdsministeriet 1993, Udredningsudvalget 1992) ses, som ovenstående citat også illustrerer, hvordan den "aktive arbejdsmarkedspolitik" og "aktivstrategien" blev fremstillet som midlet til at løse strukturproblemerne på arbejdsmarkedet. Den tidligere politik, der blev italesat som værende passiv, skulle nu erstattes med aktive tilbud i form af efter- og videreuddannelse, med klare rettigheder og pligter for den ledige.

En aktivstrategi som også gav sig til udtryk i lovparagrafferne. På dagpengeområdet blev lov om aktiv arbejdsmarkedspolitik vedtaget, hvor den nye aktivstrategi ses i formålparagraffen: "*§ 1. Loven har til formål at bidrage til at sikre et velfungerende arbejdsmarked gennem en aktiv arbejdsmarkedspolitik rettet mod beskæftigede og arbejds- og uddannelsessøgende samt private og offentlige arbejdsgivere.*" (Lov om aktiv arbejdsmarkedspolitik: 1993). På kontanthjælpsområdet lov om kommunal aktivering vedtaget, hvor formålparagraffen lød: "*§ 1. Loven har til formål at bidrage til etablering af tilbud om aktivering i form af beskæftigelse eller uddannelsesmæssige aktiviteter over for personer, der er berettiget til eller modtager kontanthjælp efter lov om social bistand.*" (Lov om kommunal aktivering: 1993). I begge formålparagraffer kan det iagttages, hvordan den aktive arbejdsmarkedspolitik gør sit indtog med fokus på aktivering og uddannelse i forhold til at løse de strukturelle udfordringer.

Samtidig er det værd at bemærke, hvordan reformarbejdet var med til at forskyde socialpolitikken, så dele af den blev til arbejdsmarkedspolitik. Hvor det førhen udelukkende var lov om social bistand (bistandsloven), der dækkede kontanthjælpsområdet, og som ved dens ikrafttrædelse i 1976 blev set som en socialpolitisk lovforanstaltning, kom der med lov om kommunal aktivering, et øget arbejdsmarkedsrettet fokus i lovgivningen i forhold til indsatsen for de ikke-forsikrede ledige. En indsats som tidligere primært blev italesat i en samfundsmæssig socialpolitisk kontekst. Med arbejdsmarkedsreformerne i 1993 ses en

tendens til, at det i højere grad blev italesat i en arbejdsmarkedspolitisk kontekst, med fokus på individet. Sagt med andre ord, så skiftede objektet karakter fra et socialt objekt til et individuelt objekt.

Op gennem halvfemserne fortsatte den aktive arbejdsmarkedspolitik med at gøre sit indtog i lovgivningen med yderligere fokus på aktivering og uddannelse. Rapporten "Arbejdsmarkedspolitikken under forandring" fra 1996 illustrerer, hvordan problemforståelsen i arbejdsmarkedspolitikken blev italesat i perioden:

*"Udover de menneskelige og sociale problemer, som især langtidsledighed direkte og indirekte er årsag til, indebærer ledighed et pres på de offentlige finanser. Et samfund som det danske, med et godt udbud af de offentlige velfærdsydelse og ret til økonomisk sikring af mennesker, der midlertidigt eller permanent er borte fra beskæftigelse, forudsætter både en høj beskæftigelse og lav ledighed. Derfor er det et problem, at strukturledigheden her ligger højt siden starten af firserne."* (Arbejdsministeriet 1996: 3)

Strukturledigheden fortsatte med at blive fremlagt som det overordnede problem. Det ses hvordan de "menneskelige og sociale problemer" stadig knyttes an til det at være ledig. Målet var dog væsentlig anderledes, da det ikke primært handlede om at sikre den enkelte mod social og økonomisk marginalisering, men at sørge for at sænke strukturledigheden. Det blev fremstillet således, at det var nødvendigt med en høj beskæftigelse, for at det danske samfund kunne opretholde "et godt udbud af de offentlige velfærdsydelse". I forlængelse heraf blev løsningen knyttet an til efteruddannelse og opkvalificering:

*"En høj strukturledighed afspejler forskelle i udbud og efterspørgsel efter kvalifikationer på arbejdsmarkedet. (...) Et hovedsigte med arbejdsmarkedspolitikken er derfor at øge kortuddannedes incitament og muligheder for at opkvalificere sig, så der bliver muligt at reducere strukturledigheden, uden at lønspredningen øges."* (Arbejdsministeriet 1996: 8)

Hvor det tidligere blev italesat som et efterspørgselsproblem, at der ikke var arbejde nok, bliver det i strukturparadigmet et udbudsproblem, hvor der primært er fokus på det mismatch, der er mellem de lediges kvalifikationer, og de kvalifikationer som

virksomhederne eftersørger. Midlet bliver at øge mulighederne for at efter- og videreuddanne sig.

*”Et andet hovedmål med arbejdsmarkedspolitikken er at sikre, at de ledige er aktivt jobsøgende og parate til at påtage sig job, der ikke nødvendigvis på alle måder svarer til forventningerne eller til det foregående job. Rådighedsreglerne skal således sikre, at balancen mellem en god dækningsgrad af dagpenge og incitamentter til at søge job ikke bliver skævt.” (Arbejdsministeriet 1996: 9)*

I slutningen af 1980'erne opstod den første strukturorienterede problemforståelse af arbejdsmarkedspolitikken, som byggede på efteruddannelse og opkvalificering, med en høj grad af indre motivation (den lediges egen motivation til at videre- og efteruddanne sig, samt aktivt at søge job). I ovenstående citat ses det hvordan man begyndte at italesætte de ydre motivationsfaktorer som eksempelvis rådighedsreglerne. Man begyndte at se på incitamentsstrukturerne i arbejdsmarkedspolitikken som værende af betydning. Ligesom i slutningen af 1980'erne knytttes løsningen an til i en aktiv arbejdsmarkedspolitik i form af opkvalificering og uddannelse – om end nødvendigheden af en balanceret incitamentstruktur begynder at blive et tema. Ret og pligt blev i højere grad midlet for at sikre *”incitamentter og muligheder for at opkvalificere sig.”* (Arbejdsministeriet 1996: 8)

Den aktive arbejdsmarkedspolitik blev videreført med lovændringerne i 1998, hvor ret og pligt til aktivering blev indført for alle i både kontant- og dagpengesystemet, og hvor det overordnede strukturpolitiske paradigme fortsatte med at dominere.

Som det ses i *”Danmarks nationale handleplan for beskæftigelse”* fra 1999, fik strukturpolitikken æren for den gunstige udvikling på arbejdsmarkedet:

*”Strukturpolitikken har virket, og den strukturelle ledighed er sænket mærkbart de senere år. Men efter fem år med kraftig økonomisk vækst blev det igennem 1998 stadig tydeligere, at den fortsatte stærke opgang i den indenlandske efterspørgsel skabte begyndende balanceproblemer for den danske økonomi”* (Arbejdsministeriet 1999: 5)

De fremtidige udfordringer knyttes fortsat an til en samfundsøkonomisk diskurs, med fokus på de *"begyndende balanceproblemer"* som den danske økonomi står overfor.

Det bliver derfor nødvendigt at fortsætte med yderligere strukturreformer de kommende år for at sikre den danske økonomi:

*"Der er derfor behov for en periode med konsolidering af den danske økonomi, hvor både den private og den offentlige efterspørgsel vokser langsommere end i de seneste år. Samtidig understreger udviklingen behovet for at fortsætte med strukturreformerne."* (Arbejdsministeriet 1999: 5)

Samtidig fremstår de demografiske forhold som et argument for at fortsætte strukturarbejdet. Arbejdsstyrken vil i forhold til den resterende befolkning formindskes, og det er derfor nødvendigt at sikre, at arbejdsstyrken vokser ved hjælp af strukturreformer:

*"Ledigheden er nedbragt til et niveau under 6 pct., og i de kommende år vil den demografiske udvikling trække i retning af en mindre arbejdsstyrke. En fortsat vækst i beskæftigelsen kræver derfor, at arbejdsstyrken vokser af andre årsager end demografiske"* (Arbejdsministeriet 1999: 8)

Løsningen på dette blev i høj grad efterlønsreformen fra 1999, der begrænsede mulighederne for efterløn og dermed en tidligere tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet.

## **Opsummering**

Med arbejdsmarkedsreformen i 1993, ses det hvordan den strukturorienterede problemforståelse slår rødder og bliver gennemgående i lovgivningen på kontant- og dagpengeområdet. Uddannelse og opkvalificering bliver italesat som løsningen, hvor aktivstrategien for alvor slår igennem. Op gennem 1990'erne bliver *"ret og pligt"* til uddannelse og aktivering gennemgående i italesættelsen af problemforståelsen. I slutningen af 1990'erne ses det, at der også begynder at komme fokus på manglende økonomiske incitamenter, og hvordan dette kan skabe u hensigtsmæssige sideeffekter.



## Fra aktivstrategi til markedsstrategi, 2002-2011

*"Gennem de sidste 20 år har der populært sagt været demografisk medvind på arbejdsmarkedet. I de kommende år vender vinden. Der bliver færre hænder til at producere det, vi alle skal leve af. Der er det afgørende, at vi får mange flere personer ind på arbejdsmarkedet og i beskæftigelse. Ellers kan vi blive nødt til at slække på velfærden."*(Beskæftigelsesministeriet 2002a: 3)

Med disse ord indledte regeringen deres handleplan for beskæftigelsesreformen "Flere i arbejde" fra 2002. Citatet er med til at fortælle en historie om, at vi førhen har været begunstiget af de demografiske forhold, men at tiderne begynder at ændre sig. De gode tider kan ikke blive ved, og det er derfor nødvendigt med reformer for at bevare velfærden. Problemet italesættes som rettet mod udbudssiden af arbejdsmarkedet, og ligger i forlængelse af 1990'ernes strukturorienterede problemforståelse. Hvis ikke der kommer flere ind på arbejdsmarkedet, kan velfærden ikke opretholdes. Målsætningen bliver at få de ledige hurtigst muligt i beskæftigelse:

*"Vi lægger op til en ny aktiv beskæftigelsespolitik. Filosofien er, at hver enkelt har ansvar for sit eget liv og dermed for sin egen fremtidige jobsituation.(...)Regeringen lægger op til at fjerne de barrierer og forhindringer, som åbenlyst står i vejen for, at vi kan få flere i arbejde.(...)Vi filer lidt i hjørnerne af kontanthjælpssystemet, så de ledige altid har en tilskyndelse til at tage et arbejde."*(Beskæftigelsesministeriet 2002a: 3-4)

Med reformen blev mottoet "det skal kunne betale sig at arbejde" en fremtrædende del af argumentationen, hvor problemet fremlægges som manglende tilskyndelse, i form af økonomiske incitamenter, til at tage et arbejde. Ovenstående citat illustrerer, hvordan den ledige ligeledes bliver gjort til objekt for viden og handling, og hvordan den ledige som individ bliver tillagt en rationel nytteorienterede forståelse. Hermed bliver det de ydre motivationsfaktorer i form af økonomiske incitamenter, der er det afgørende. Det er derfor nødvendigt at sikre, at den ledige altid har en tilskyndelse til at tage et job. Det er samtidig værd at bemærke, hvordan det eksplicit italesættes, at den enkelte har ansvar for sin egen

beskæftigelsessituation (modsat tidligere, hvor det først og fremmest handlede om statens ansvar). Således bliver det muligt at knytte den enkeltes ansvar til løsningen i form af mottoet "det skal kunne betale sig at arbejde".

I forlængelse heraf ses det samtidig, hvordan det at behandle de svageste ordentligt, kobles sammen med at få dem ud på arbejdsmarkedet:

*"Et velfærdssamfund bedømmes på, hvordan det behandler sine svageste. Derfor skal vi gøre en kraftanstrengelse for at nedbryde de barrierer, der står i vejen for, at alle får mulighed for et liv med arbejde." (Beskæftigelsesministeriet 2002a: 3)*

Man italesætter det at behandle de svageste godt på en ny måde i forhold til tidligere, hvor målet ikke bliver at sikre social tryghed og mulighed for at oprette en tilnærmelsesvis samme levestandard, men at fjerne de barrierer der står i vejen, for at få dem ud på arbejdsmarkedet.

Forinden beskæftigelsesreformen "Flere i arbejde" fra 2002, blev Arbejdsministeriet, med Fogh-regeringens tiltrædelse i 2001, omdøbt til Beskæftigelsesministeriet. Dette betød samtidig en ændret ressortopdeling, hvor Beskæftigelsesministeriet fik overdraget opgaver fra Socialministeriet, således at alle arbejdsmarkedsrettede ydelser på social- og beskæftigelsesområdet blev samlet i Beskæftigelsesministeriet. I tråd med reformen "Flere i arbejde" fra 2002, hvor målet var at få den ledige hurtigst muligt i arbejde, blev dele af socialpolitikken lagt ind under beskæftigelsespolitikken. Samtidig blev arbejdsmarkedsuddannelserne overflyttet fra det tidligere Arbejdsministerium til Undervisningsministeriet (Finansministeriet 2006).

Udover ændringer i ressortområderne illustrerer navneskiftet fra Arbejdsministeriet til Beskæftigelsesministeriet også en ændret problemforståelse. Arbejdsmarkedspolitik som begreb knytter sig til en bredere efterspørgselsorienterede forståelse, hvor fokus i højere grad er på at skabe arbejdspladser, hvorimod beskæftigelsespolitik som begreb knytter sig til en udbudsorienteret forståelse med et mere snævert fokus på ledigheden og de barrierer(strukturer), der forhindrer den enkelte i at komme ud på arbejdsmarkedet. Om end dele af denne ændrede forståelse fandt sted tidligere, så illustrerer det, hvordan

forståelsen af arbejdsløshed som strukturproblem har bidt sig fast, og hvordan fokus forskyder sig til den enkeltes motivation og incitamenter.

Ved reformen "Ny chance til alle" i 2005 fortsatte man af det spor, der blev lagt i 2002, hvor mantraet "det skal kunne betale sig at arbejde" var dominerende i argumentationen.

*"Et grundlæggende princip for regeringen er, at det altid skal kunne betale sig at arbejde. Det skal vi gøre ved at give ledige på offentlig forsørgelse bedre økonomiske incitamenter til at tage et arbejde. Og ved at sikre, at de alle også reelt står til rådighed for arbejdsmarkedet." (Beskæftigelsesministeriet 2005: 23)*

Udbudssiden ses fortsat at være det primære fokusområde, hvor økonomiske incitamenter virker som barriere i forhold til at få en stor gruppe af ledige ud på arbejdsmarkedet.

Samtidig ses hvordan fokus rettes mod den lediges pligt til at tage ansvar for sin egen situation og for aktivt at gøre en indsats for at komme i arbejde.

*"Når man modtager forsørgelse fra det offentlige, har man pligt til at yde noget til gengæld. Ledige skal stå til rådighed for arbejdsmarkedet og skal hele tiden aktivt forsøge at udnytte de muligheder, de nu engang har for at få et arbejde." (Beskæftigelsesministeriet 2005: 23)*

De ledige får dermed pligt til at udnytte de muligheder og ressourcer, de har til rådighed i forhold til at komme i beskæftigelse og, omend implicit, så italesættes ledighed som værende ens eget ansvar. Pligt bliver hermed vendt om i forhold til tidligere, hvor pligt blev italesat som statens pligt til at sikre mod social og økonomisk marginalisering, til nu hvor borgerens pligt er i fokus.

Ved reformen "Ny chance til alle" i 2005 bliver det samtidig mere eksplicit italesat, at det at have et arbejde er lig med "det gode liv".

*"Vi skal som velfærdssamfund sikre, at alle får mulighed for at klare sig selv. Vi ved også, hvad det betyder for børn, at forældre har et arbejde og er tilfredse med deres liv. Børn, hvis forældre ofte er ledige, har større risiko for selv at blive ramt af ledighed." (Beskæftigelsesministeriet 2005: 23)*

Ved at knytte "arbejde" og "tilfredsstillende liv" sammen, siger man samtidig, at de der ikke har et arbejde har et mindre tilfredsstillende liv. I forlængelse af den primære argumentation, hvor der argumenteres for nødvendigheden i, at flere kommer ind på arbejdsmarkedet, hvis det nuværende velfærdsniveau skal opretholdes, så kommer der her en ekstra dimension på. At der er en hvis livskvalitet i det at have et job.

Som nævnt i tidligere afsnit betød "Aftale om jobplan" fra 2008 blandt andet en stramning af reglerne for supplerende dagpenge. Som ved de foregående aftaler knyttede argumentationen sig i høj grad til den demografiske udvikling, mangel på arbejdskraft og de barrierer der stod i vejen for at få de ledige ud på arbejdsmarkedet.

*"Det igangværende økonomiske opsving har medført historisk høj beskæftigelse og den laveste målte ledighed siden 1974. Opsvinget indebærer aktuelt et pres på arbejdsmarkedet, og mange brancher melder om mangel på arbejdskraft. For at dæmpe det aktuelle pres på arbejdsmarkedet og sikre fortsat fremgang i velstand og velfærd er det nødvendigt med en målrettet indsats for at forbedre rekrutteringsgrundlaget." (Beskæftigelsesministeriet 2008: 2)*

De beskæftigelsesmæssige stramninger bliver begrundet ud fra en fortælling om, at de nuværende økonomiske konjunkturer med historisk høj beskæftigelse, betyder, at vi nu står over for store udfordringer i forhold til mangel på arbejdskraft. Arbejdsstyrken vil i de kommende år formindskes i forhold til den samlede befolkning, og for at opretholde velfærden i fremtiden, er det derfor nødvendigt at få flere ud på arbejdsmarkedet. En fortælling om at alle må yde mere, og at vi ikke har råd til at efterlade så stor en del af befolkningen i ledighed.

*"Analyser peger på, at de nuværende muligheder for supplerende dagpenge ikke sikrer tilstrækkelig tilskyndelse hos arbejdsgivere og arbejdstagere til at udbyde og efterspørge arbejde på fuld tid. Fra 1999 til 2007 er den samlede dagpengeledighed faldet med knap 47 pct., mens omfanget af supplerende dagpenge for personer med fast nedsat tid kun er faldet med godt halvdelen. (...) Der er enighed om yderligere at styrke tilskyndelsen hos arbejdsgivere og*

*arbejdstagere til at efterspørge og udbyde arbejde på fuld tid.”(Beskæftigelsesministeriet 2008: 5-6)*

Samtidig bliver der argumenteret med, som ovenstående citat eksemplificerer, at de daværende regler ikke sikrede tilstrækkelig tilskyndelse til at tage et fuldtidsjob, og at det derfor er nødvendigt med yderligere skærpelser af reglerne. Ligesom ved reformen ”Flere i arbejde” fra 2002, viser det, hvordan den ledige som individ bliver tillagt en rationel nytteorienterede forståelse, hvor det er den ydre motivation i form af økonomiske incitamenter, der er det afgørende.

Hvor de tidligere reformer og lovændringer på beskæftigelsesområdet i det 21. århundrede blev sat i verden under mere gunstige økonomiske forhold, så var virkeligheden væsentlig anderledes i 2010 da reformpakken ”Genopretning af dansk økonomi” blev vedtaget. Som navnet også antyder, gik den globale finanskrisen ikke uden om den danske samfundsøkonomi.

Den overordnede argumentation for reformpakken, heriblandt de beskæftigelsesrettede tiltag, lød således:

*”(... )i kølvandet på krisen er det offentlige overskud vendt til underskud. Alene i år skønnes et underskud på knap 90 mia. kr. Det er konsekvensen af faldet i den private beskæftigelse samt den resolute og meget ekspansive krisepolitik. Samtidig er den globale finansielle og økonomiske krise afløst af risiko for en offentlig gældskrise, hvilket den seneste uro på de finansielle markeder i Europa vidner om. Der er nu stort fokus på, at landene fører en ansvarlig økonomisk politik.” (Beskæftigelsesministeriet 2010: 3)*

En italesættelse af at tiderne kræver, at der bliver ført en ansvarlig økonomisk politik, hvor landene, heriblandt Danmark fører en økonomisk ansvarlig politik. Med hensyn til de beskæftigelsesorienterede dele af reformpakken, betød det blandt andet, at dagpengeperioden blev halveret fra fire til to år.

*”Det er erfaringen fra lignende reformer op gennem 1990’erne, at forkortelser af dagpengeperioden øger søgeaktiviteten og sikrer hurtigere afklaring af*

*jobønsker blandt ledige.(...)Afkortningen ventes umiddelbart at tilvejebringe 1,5 mia. kr. i 2013. (...)Samlet sikres et mere tidssvarende dagpengesystem, som understøtter fremtidig vækst og beskæftigelse.” (Beskæftigelsesministeriet 2010: 14-15)*

Problemet bliver italesat således, at for at genoprette dansk økonomi er det nødvendigt med stramninger på beskæftigelsesområdet. Et af midlerne til at genoprette dansk økonomi bliver derfor at sænke dagpengeperioden. Som ved de tidligere reformer i det 21. århundrede fortsættes den overordnede strategi i beskæftigelsespolitikken, hvori fokus retter sig mod udbudssiden. Løsningen bliver den samme. At fortsætte den markedsorienterede strategi, der fik sit gennembrud med reformen ”Flere i arbejde” fra 2002, med fokus på at nedbryde de manglende økonomiske incitamenter og sikre motivation blandt de ledige. Med de ændrede økonomiske konjunkturer kan det dog iagttages, hvordan dele af argumentationen skifter karakter i forhold til tidligere. Hvor reformerne (og den markedsorienterede strategi), blev begrundet med pres på arbejdsmarkedet i form af mangel på arbejdskraft, de demografiske forhold, manglende økonomiske incitamenter osv., bliver der ved beskæftigelsesreformen fra 2010, der betød en halvering af dagpengeperioden, knyttet et ekstra led i argumentationen. Reformen bliver således samtidig begrundet ud fra en nødvendighed om at føre en ansvarlig økonomisk politik, hvis vi skal være i stand til at bevare velfærden.

## **Opsummering**

Med aftalen ”Flere i arbejde” fra 2002 indtraf en forskydning i forhold til den tidligere førte beskæftigelsespolitik. Aftalen udgjorde fundamentet for ændringen i problemforståelsen, som kom til at præge resten af årtiet. En forståelse, der fortolker ledighedsproblemet som et overordnet strukturproblem, der retter sig mod udbudssiden, og som bliver gjort til et spørgsmål om manglende økonomiske incitamenter til at tage og søge et arbejde. ”Det skal kunne betale sig at arbejde” som løsning, vinder indpas i diskursive problemforståelse, og det handler om at styrke den ydre motivation hos den ledige ved at skærpe tilskyndelsen til at tage et arbejde eller pligten til at deltage i aktivering. Midlet bliver heraf skærpede rådighedsvurderinger, lavere ydelser, loft over kontanthjælp, sanktioner og mere kontrol.

Navneforandringen fra Arbejdsministeriet til Beskæftigelsesministeriet, og den ændrede ressortopdeling, illustrerer ligeledes den ændrede problemforståelse. Hvor eksempelvis kontanthjælpsområdet tidligere blev knyttet an til en socialpolitisk problemforståelse, er denne forståelse op gennem 1980'erne og 1990'erne langsomt trådt i baggrunden i forhold til en problemforståelse, der italesætter kontanthjælpsområdet i en beskæftigelsespolitisk diskurs.

### **Fra socialpolitik til beskæftigelsespolitik (samlet opsummering)**

Ovenstående analyse har vist, hvordan problemforståelsen i beskæftigelsespolitikken har ændret sig over tid fra bistandslovens tilblivelse i starten af 1970'erne til arbejdsmarkedsreformerne i 1990'erne og frem til i dag(2011). Som nedenstående figur illustrerer, har den diskursive problemforståelse ændret sig fra 1970'erne, hvor kontanthjælps- og dagpengeområdet blev italesat ud fra en socialpolitisk diskurs, og hvor det overordnede paradigme var at se arbejdsløsheds som et konjunkturproblem. Problemet blev italesat som mangel på arbejde med social og økonomisk marginalisering til følge, hvor løsningen knyttede sig til at sikre et anstændigt forsørgelsesgrundlag i perioder med arbejdsløshed. Målet blev i høj grad at forebygge økonomisk og social marginalisering, og midlet blev behovsorienterede generøse ydelser (passivstrategi).

Fra slutningen af 1980'erne ses, hvordan italesættelsen af den overordnede forståelse skifter fra et konjunkturproblem til et strukturproblem. Problemet knyttes an til manglende kompetencer og uddannelse, og målet bliver dermed italesat som værende at forbedre netop disse kompetencer hos den ledige. Uddannelse og aktivering bliver målet i forhold til at opnå dette.

Den strukturorienterede problemforståelse bliver konsolideret med arbejdsmarkedsreformen i 1993. Uddannelse og opkvalificering fortsætter med at blive italesat som løsningen på problemet med aktivstrategien som middel. Op gennem 1990'erne bliver "ret og pligt" til uddannelse og aktivering gennemgående i italesættelsen af problemforståelsen, hvor også manglende incitamenter i forhold til at tage et arbejde, kommer i fokus.

Fra 2002 med reformen "Flere i arbejde" formuleres problemet i højere grad som et spørgsmål om manglende økonomiske incitamenter og motivation for den enkelte, og hvor løsningen knyttes an til sloganet "det skal kunne betale sig at arbejde". Midlet til at opnå dette bliver først og fremmest en markedsstrategi med en sænkning af ydelsesniveauet og skærpede rådighedsforpligtelser.

	1972-1988	1988-1993	1993-2002	2002-2011
<i>Problem</i>	Konjunkturproblem - (efterspørgselsorienterede) Mangel på arbejde med økonomisk og social marginalisering til følge	Strukturproblem – (udbudsorienterede) Manglende kompetencer og kvalifikationer	Strukturproblem – (udbudsorienterede) Manglende kompetencer og kvalifikationer	Strukturproblem – (udbudsorienterede) Manglende økonomiske incitamenter og motivation
<i>Løsning</i>	Sikre forsørgelsesgrundlag i perioder med arbejdsløshed	Uddannelse og opkvalificering	Uddannelse og opkvalificering	Det skal kunne betale sig at arbejde
<i>Mål</i>	Social sikring	Forbedre kompetence- og erhvervsevnen	Forbedre kompetence- og erhvervsevnen	Hurtigst muligt tilbage på arbejdsmarkedet
<i>Middel</i>	Passivstrategi - Behovsorienterede ydelser	(Aktivstrategi) – Tilbud om uddannelse og aktivering	Aktivstrategi – Ret og pligt til uddannelse og aktivering	Markedsstrategi - Sænkning af ydelsesniveau og skærpet rådighedsforpligtelser

Ovenstående figur illustrerer, hvordan den diskursive problemforståelse har forandret sig. Generelt er der tale om en løbende udvikling, omend der kan iagttages større forskydninger undervejs – her tænkes på slutningen af 1980'erne, hvor et begreb som strukturel arbejdsløshed vandt indpas i diskursen, arbejdsmarkedsreformen fra 1993 hvor den aktive arbejdsmarkedspolitik slog igennem, og i 2002 hvor manglende økonomiske incitamenter blev italesat som det primære problem. En udvikling der samtidig har betydet, at den socialpolitiske diskurs er trådt i baggrunden i forhold til kontanthjælps- og



dagpengeområdet, der i dag fortrinsvis bliver iagttaget ud fra en beskæftigelsespolitik diskurs. En diskurs der samtidig har medført et skifte fra det sociale til det individuelle. Det er ikke længere arbejdsmarkedet der som sådan er i fokus, men det enkelte individ. Modsat arbejdsmarkedspolitikken, søger beskæftigelsespolitikken i højere grad at aktivere og motivere den enkelte, og på den måde sikre at den enkelte står til rådighed for arbejdsmarkedet.

## Stat og borger

Som ovenstående analyse har anskueliggjort har beskæftigelsespolitikken, en grundpille i den danske velfærdsstat, undergået væsentlige forandringer siden bistandslovens ikrafttrædelse i 1976 – såvel som i lovgivningen som i problemforståelsen. Men hvilke konsekvenser har det haft for forholdet mellem stat og borger? Hvordan andre dele af velfærdsstaten har udviklet sig i perioden ligger uden for dette speciales område at analysere, og det kan derfor være svært at sige præcis, hvilken betydning den ændrede beskæftigelsespolitik har haft for forholdet mellem stat og borger. Hvad kan tilskrives den ændrede beskæftigelsespolitik, og hvad kan tilskrives andre policy-områder, og giver det overhovedet mening at arbejde med sådan en inddeling?

Dette skal dog ikke afholde mig fra at behandle emnet. Jeg vil derfor diskutere tre forskellige perspektiver, der omhandler, hvordan forholdet mellem stat og borger har udviklet sig. Tre perspektiver der på visse områder har overlappende diagnoser, men tager udgangspunkt i forskellige niveauer og forskellige teorier. Jeg har valgt at inddrage:

- 1) Mitchell Dean, der behandler forholdet mellem stat og borger (gennem Foucaults diskursorienterede governmentality-begreb), og analyserer hvordan refleksiv styring har vundet indpas i den moderne stats styring.
- 2) Niels Åkerstrøm Andersen, der ud fra Luhmanns systemteori analyserer, hvordan der er sket en kontraktliggørelse mellem stat og borger.
- 3) Ove Kaj Pedersen, der ved hjælp af institutionel teori analyserer, hvordan velfærdsstaten har udviklet sig til en konkurrencestat.

### **Mitchell Dean – Refleksiv styring**

Det første perspektiv kommer fra den engelske sociolog Mitchell Dean, som er en af de arvtagere, der har arbejdet videre med Foucaults teorier. I bogen "Governmentality – Magt og styring i det moderne samfund" beskriver Mitchell Dean blandt andet, hvordan forholdet mellem stat og borger har udviklet sig over tid. Deans pointe er, at statens styringsrationalitet har ændret karakter fra traditionelle suveræne og disciplinære former for

styring, til også at omfatte neoliberale styringsrationaliteter (det som han også kalder reflektiv styring). Dean tager udgangspunkt i et perspektiv om at neoliberale styringsrationaler har vundet frem og som i forhold til tidligere liberal styring bryder med skellet mellem stat og civilsamfund. Liberalismen stod overfor komplekse styringsproblemer med på den ene side at sikre den enkeltes frihed og mulighed for at forfølge egeninteresser, men samtidig at sørge for at de politiske strukturer, hvorigennem den enkeltes frihed blev muliggjort blev opretholdt. Neoliberalismens svar på dette styringsparadoks bliver at opdrage det økonomiske subjekt, så det harmonerer med et juridisk og politisk subjekt(Dean 2006: 202). Den neoliberale tankegang afviser derfor skellet mellem staten og civilsamfundet, som et legitimt skel for statens ageren, men benytter derimod statslige politikker til at skabe nye markeder og samtidig udbrede markedstænkningen til områder, der tidligere var set som forbeholdt staten.

Ud fra dette generelle perspektiv om neoliberalismens fremkomst til fordel for liberalismen, argumenterer Dean for, at det samtidig har betydet fremkomsten af en række nye styringsteknikker i den offentlige sektor. Teknikker der har det fællestræk, at de skal hjælpe borgeren til en individuel ansvarliggørelse(Dean 2006: 262). Ved at italesætte borgeren som medansvarlig for borgerens egen situation gennem en opdragende og moraliserende diskurs, og ved hjælp af forskellige disciplinære tiltag, forsøger staten at få den enkelte borger til at erkende og acceptere sit eget ansvar. Ansvar for den enkelte borgers situation bliver hermed placeret hos borgerens selv. I modsætning til tidligere hvor det i langt højere grad blev set som en samfundsmæssig opgave. Dette forsøg på at få borgeren til at "passe ind" og derigennem omskrive borgerens egen subjektforståelse, ved hjælp af neoliberale styringsteknikker, er, udover at få borgeren til at tage ansvar, også et forsøg på at få borgeren til at indoptage statens etik og moral. Hvad enten det er inden for beskæftigelsesområdet, uddannelsesområdet, sundhedsområdet etc. Dean konkluderer, at den neoliberale stat har påtaget sig en mindre ledende og omfordelende og rolle og en mere dømmende og myndiggørende rolle(Dean 2006: 271).

## Niels Åkerstrøm Andersen – Borgerens kontraktliggørelse

Niels Åkerstrøm Andersen arbejder ligeledes med forholdet mellem stat og borger, om end hans udgangspunkt er mere empirisk specifikt. For at illustrere sin "diagnose" af forholdet mellem stat og borger, viser han med sociale kontrakter, eksempelvis elevkontrakter i folkeskolen, alkoholkontrakter med unge og kontrakter mellem socialforvaltningen og klient, hvordan der er sket et skifte i forholdet mellem stat og borger. Hans pointe er, at der er sket en kontraktliggørelse i forholdet mellem staten og borgeren med den konsekvens, at magten har skiftet karakter. Ifølge Niels Åkerstrøm Andersen opdagede forvaltningen i 1980'erne, at grænsen for dens magt gik ved borgerens magt over sig selv. Forvaltningen blev derfor nødt til at redefinere sig selv som magt for at intervenere i dette felt. I de sociale kontrakter bliver magten derfor "gemt" i en ny forskel mellem den mægtige og den magtesløse borger (Andersen 2003: 180). Ved at betragte borgeren på denne måde forsvinder statens egen beskrivelse af sig selv som magt, samtidig med at det bliver statens opgave at hjælpe de magtesløse borgere.

Som konsekvens af dette sker der en forskydning i hjælpen, fra at være rettet mod borgerens problemer til at hjælpen er rettet mod borgerens forhold til egne problemer. De sociale kontrakter bliver dermed en teknologi, *"hvorigennem klienten kan transformere sig selv fra ufri og viljeløs til selvvalgt fri og ansvarstagende ved kontinuerlig selvbeskæftigelse i form af forhandling og forfølgelse af mål for egenudvikling."* (Andersen 2003: 181).

Med de sociale kontrakter som empirisk eksempel argumenterer Niels Åkerstrøm Andersen for, hvordan kontrakterne som teknologi gør staten i stand til at iscenesætte forholdet mellem stat og borger som en forhandlingsrelation mellem lige parter, samtidig med at den forpligter borgerne på bestemte programmer for frihed og selvrealisering.

## Ove Kaj Pedersen – Konkurrencestaten

Det sidste perspektiv, jeg vil inddrage i diskussionen, er Ove Kaj Pedersens analyse af, hvordan staten har udviklet sig fra en velfærdsstat til en konkurrencestat. I takt med at velfærdsstaten forandres, og en ny stat, konkurrencestaten, skyder frem, argumenterer Ove

Kaj Pedersen for, at det ikke bare er den økonomiske politik, der er under forandring, men også den politiske kultur. Heriblandt forholdet mellem stat og borger.

Ifølge Ove Kaj Pedersen er konkurrencestaten anderledes end velfærdsstaten på fire centrale områder (Pedersen 2011: 12):

- 1) Konkurrencestaten er en stat, der søger at aktivere og mobilisere borgere og virksomheder til at deltage i den globale konkurrence, modsat velfærdsstaten som kompenserede og beskyttede borgerne og virksomhederne mod konjunkturudviklinger.
- 2) Konkurrencestaten er samtidig en stat, som søger at gøre den enkelte borger ansvarlig for sit eget liv, ser fællesskabet som knyttet an til arbejdet og som ser frihed som muligheden for at realisere egne behov - modsat velfærdsstaten, som lagde vægt på moralsk dannelse, som ser demokratiet som fælleskab, og som ser frihed som muligheden for at deltage aktivt i de politiske processer.
- 3) I modsætning til velfærdsstaten, der søger stabilitet, er konkurrencestaten en stat, der fremmer dynamik.
- 4) Konkurrencestaten fordrer en mere aktiv politik i forhold til de internationale omgivelser. Det er en stat, der søger at påvirke og fremme sine interesser aktivt, blandt andet indenfor EU, og som samtidig bruger mange ressourcer på at forfølge disse interesser.

Konkurrencestaten bliver dermed en mere aktiv og dynamisk stat end velfærdsstaten. Samtidig er konkurrencestaten internationalt orienteret i forsøget på at påvirke og tilpasse sig den internationale konkurrence. Denne forskydning har som sagt ikke blot forandret den økonomiske politik, men også den politiske kultur og den måde vi forstår politik, vores menneskesyn og forståelse af fælleskab, samt statens organisering. Udover at beskrive skiftet fra velfærdsstat til konkurrencestat, argumenterer Ove Kaj Pedersen for hvordan *"(...) de sidste mange års reformer først og fremmest er rettet mod den politiske kultur og især har*

*haft til formål at ændre på de idealer og værdier, det menneskesyn og det syn på fælleskab, som karakteriserede velfærdsstaten og dens periode.” (Pedersen 2011: 33).*

Skiftet fra velfærdsstat til konkurrencestaten har betydet et ændret menneskesyn og en forestilling om fællesskab der modsat tidligere i høj grad er bundet op på arbejdet.

I konkurrencestaten bliver det statens opgave at opdrage og uddanne borgerne, så de bliver i stand til at stå til rådighed for arbejdsmarkedet – på markedets betingelser. Hvor velfærdsstaten havde en opdragende rolle i forhold til deltagelse og demokrati, så bygger konkurrencestaten på en kritik af netop disse værdier (Pedersen 2011: Kap. 6).

## **Opsamling**

Med tre ovenstående perspektiver i baghovedet er det oplagt at se den ændrede problemforståelse i beskæftigelsespolitikken som en væsentlig del af en mere generel samfundsudvikling. Da Bistandsloven trådte i kraft i 1976, var det en lov, der kom til verden under markant andre forudsætninger, både politiske, økonomiske og institutionelle. Siden da har velfærdsstaten undergået store forandringer og ikke mindst italesættelsen af denne. Uagtet om man iagttager samfundsudviklingen som statens forsøg på at styre på nye måder, som en kontraktliggørelse af forholdet mellem stat og borger, eller som et skifte fra en velfærdsstat til en konkurrencestat, står det klart, at forholdet mellem stat og borger har skiftet karakter.

Min analyse af beskæftigelsespolitikken har vist, hvordan problemforståelsen har forandret sig de sidste 40 år. Men samtidig har min analyse også illustreret en langt mere omfattende problemstilling – forholdet mellem stat og borger.

Jeg har i min analyse af beskæftigelsespolitikken fået et detaljeret blik - et blik der samtidig kun er et udsnit af en større sammenhæng. Ved at inddrage andre policy-områder end beskæftigelsespolitikken vil det være muligt analytisk, at dykke ned og iagttage, hvordan de enkelte policy-områder har udviklet sig enkeltvis, men især at se på sammenhængen mellem de forskellige sektorer og deres indvirkning på hinanden. Jeg har i ovenstående diskussion med udgangspunkt i Mitchel Dean, Niels Åkerstrøm Andersen og Ove Kaj Pedersens forskellige perspektiver berørt forholdet mellem stat og borger, men ved at inddrage andre

policy-områder, som eksempelvis uddannelsespolitikken, sundhedspolitikken, retspolitikken osv., vil det være muligt at lave en bredere og mere kompleks empirisk analyse, der samtidig kan gå i dybden med forholdet mellem stat og borger, og hvordan dette har udviklet sig.

## Konklusion

I Danmark har vi haft en selvforståelse af at være et forgangsland, når det kommer til at indrette arbejdsmarkedet. Vores såkaldte "flexicurity-model" med fleksibilitet for arbejdsgiverne i forhold til at ansætte og afskedige medarbejdere og sikkerhed for lønmodtagerne i form af relativt gunstige dagpengeregler, er blevet rost til skyerne af både OECD såvel som nationale og internationale forskere. En model, der i krisetider sikrer virksomhederne på grund af fordelagtige afskedigelsesmuligheder, men samtidig sikrer at lønmodtagerne kan opretholde en relativ høj levestandard i perioden med arbejdsløshed.

I 2008 rullede den globale finanskrisen med pres på de offentlige finanser og stigende arbejdsløshed til følge. Fra den amerikanske boligboble over likviditetsproblemer i banksektoren til krise på aktiemarkedene - og ikke mindst euroens krise med global recession til følge. Krisen illustrerer samtidig, hvor tæt vi i den vestlige verden er forbundet og afhængige af hinanden. Selvom vi i Danmark befinder os i en relativt gunstig økonomisk position, især i forhold til flere sydeuropæiske lande, kan vi ikke undgå at blive ramt, når en global økonomisk krise bryder ud.

Alligevel valgte regeringen at sænke dagpengeperioden i 2010 på et tidspunkt, hvor den økonomiske krise var over os. Det gjorde den ud fra en forståelse af *"(...)at forkortelser af dagpengeperioden øger søgeaktiviteten og sikrer hurtigere afklaring af jobønsker blandt ledige."* (Beskæftigelsesministeriet 2010: 14)

Jeg har i arbejdet med dette speciale været drevet af en nysgerrighed og en undren. En undren over hvordan arbejdsløshed som fænomen er blevet gjort til en individuel sag, hvor det bliver statens rolle at aktivere og motivere den ledige til at tage ansvar for sin egen situation. En undren der med krisens indtog i Danmark og med stigende arbejdsløshed til følge blev til en nysgerrighed af, hvordan hele problemforståelsen omkring beskæftigelsespolitikken har udviklet sig, og er blevet til det den er i dag.

Jeg har derfor dykket ned i beskæftigelsespolitikken og fremanalyseret, med udgangspunkt i Faircloughs kritiske diskursanalyse, hvordan problemforståelsen i beskæftigelsespolitikken er blevet formet over tid. Jeg har vist, hvorledes en social sikrings-diskurs var dominerende i



1970'erne. Det overordnede problem blev fremstillet som mangel på arbejde med økonomisk og social marginalisering for den ledige til følge. En diskursiv forståelse der fortsatte op gennem store dele af 1980'erne. I den sidste del af 1980'erne blev denne forståelse udfordret, hvor et begreb som strukturel ledighed vandt indpas i diskursen. Jeg har vist, hvordan en udbudsorienteret problemforståelse langsomt slog igennem og hvordan 1990'erne var præget af en problemforståelse, der omhandlede manglende kompetencer og kvalifikationer hos den ledige. En ændret forståelse der samtidig gav sig til udtryk i form af ændrede midler til at bekæmpe ledighed. Aktivstrategien vandt indpas med øgede krav om deltagelse og aktivering til den ledige. I det nye århundrede blev den udbudsorienterede forståelse videreført, men her blev ledighed i høj grad gjort til et spørgsmål om økonomiske incitamenter. Kan det betale sig at arbejde?

Ser man samlet på hele perioden, kan det iagttages, hvordan den diskursive problemforståelse løbende har forandret sig, omend med større forskydninger undervejs. Kontanthjælps- og dagpengeområdet blev tidligere italesat ud fra en socialpolitisk diskurs, mens det i dag bliver italesat ud fra en beskæftigelsespolitik diskurs. Samtidig har specialet vist et skifte fra det sociale til det individuelle. Hvor social- og arbejdsmarkedspolitik blev defineret som politik, der omhandlede hele arbejdsmarkedet, så bliver beskæftigelsespolitik i højere grad en politik rettet mod individet.

Min analyse illustrerer samtidig en forskydning i forholdet mellem stat og borger. Jeg har med udgangspunkt i min analyse af beskæftigelsespolitikken ligeledes diskuteret, hvordan forholdet mellem stat og borger har ændret sig. Med perspektiver fra Mitchell Dean, Niels Åkerstrøm Andersen og Ove Kaj Pedersen har jeg vist, hvordan min analyse bliver forståelig i et bredere samfundsmæssigt perspektiv. Hvordan forhold mellem stat og borger ikke er en statisk størrelse, men fungerer i samspil med de forskellige policy-områder. I forlængelse heraf kunne det være spændende at lave en større og mere forkromet analyse med inddragelse af andre policy-områder, for på den måde at afdække det komplekse forhold mellem stat og borger og samspillet mellem de forskellige policy-områder.

Jeg har dog afholdt mig fra at undersøge dette nærmere i dette speciale. Min afgrænsning og mit valg af teori og metode, har gjort det muligt at dykke ned og fordybe mig i et policy-område. Det har betydet, at jeg har haft mulighed for at gå i dybden med

beskæftigelsespolitikken og undersøge de diskursive ændringer nærmere. Ved at vælge Norman Fairclough som teoretisk sparingspartner har jeg fået blik for den lingvistiske del af diskursen, og hvordan den har ændret sig over tid. Mit teorivalg har været med til at give mig et særligt blik i forhold til, hvordan sproget i det diskursive felt(i dette tilfælde beskæftigelsespolitikken) og det sociale felt(dets omverden) er tæt forbundet i et dialektisk forhold.

Men ethvert valg betyder et fravalg af noget andet. Når jeg i specialet vælger at arbejde i dybden med ét policy-område, betyder det samtidig visse begrænsninger. Blandt andet i forhold til samspillet med andre policy-områder, og hvordan de har haft betydning for beskæftigelsespolitikken. Som beskrevet i afsnittet "stat og borger" har jeg på baggrund af min analyse kunne iagttage en ændring forholdet mellem stat og borger, men i hvor høj grad den ændrede beskæftigelsespolitik, isoleret set, har haft betydning for forholdet mellem stat og borger, vil kræve, at jeg breder min analyse ud. Ikke desto mindre mener jeg, at min analyse, udover at give et værdifuldt indblik i beskæftigelsespolitikken, også udgør et velvalgt eksempel på mere omfattende problemstillinger og perspektiver i forhold til velfærdsstatens udvikling og forholdet mellem stat og borger.

Min ambition med dette speciale har været at vise læseren, at det der kan virke som selvfølgeligheder, at den måde hvorpå vi forstår velfærdsstaten, arbejdsmarkedet, beskæftigelsespolitik, ledighed osv. blot er et kontingent blik. Et blik der midlertidigt er rodfæstet, men som kunne være anderledes. Hvordan fremtidens forståelse af ledighedsproblematikken bliver knyttet an, kan kun tiden vise.

## Litteraturliste

**Andersen 1999:** Niels Åkerstrøm Andersen, *Diskursive analysestrategier*, Nyt fra Samfundsvidenskaberne 1999

**Andersen 2003:** Niels Åkerstrøm Andersen, *Borgerens kontraktliggørelse*, Hans Reitzels Forlag 2003

**Arbejdsministeriet 1981:** *Arbejdsmarkedet og arbejdsmarkedspolitik*, Arbejdsministeriet 1981

**Arbejdsministeriet 1985:** *Hvidbog om indsats mod ungdomsarbejdsløshed*, Arbejdsministeriet m.fl. 1985

**Arbejdsministeriet 1989:** *Hvidbog om arbejdsmarkedets strukturproblemer*, Arbejdsministeriet m.fl. 1989

**Arbejdsministeriet 1993:** *Arbejdsmarkedspolitisk årbog 1993*, Arbejdsministeriet 1993

**Arbejdsministeriet 1996:** *Arbejdsmarkedspolitikken under forandring*, Arbejdsministeriet 1996

**Arbejdsministeriet 1999:** *Danmarks nationale handleplan for beskæftigelse 1999*, Arbejdsministeriet 1999

**Beskæftigelsesministeriet 2002a:** *Regeringens handleplan for "Flere i arbejde"*, Beskæftigelsesministeriet 2002

[http://bm.dk/Aktuelt/Publikationer/Arkiv/2002/09/~~/media/BEM/Files/Dokumenter/Publikationer/2002/Regeringen%20-%20flere i arbejde.ashx](http://bm.dk/Aktuelt/Publikationer/Arkiv/2002/09/~~/media/BEM/Files/Dokumenter/Publikationer/2002/Regeringen%20-%20flere%20i%20arbejde.ashx)

**Beskæftigelsesministeriet 2002b:** *Forligsteksten vedrørende aftalen "Flere i arbejde",*

Beskæftigelsesministeriet 2002

[http://bm.dk/Aktuelt/Politiske%20aftaler/~media/BEM/Files/Dokumenter/Politiske%20aftaler/Flere%20i%20arbejde/forlig\\_endelig\\_aftaletekst.ashx](http://bm.dk/Aktuelt/Politiske%20aftaler/~media/BEM/Files/Dokumenter/Politiske%20aftaler/Flere%20i%20arbejde/forlig_endelig_aftaletekst.ashx)

**Beskæftigelsesministeriet 2005:** *Aftale om ny chance til alle* , Beskæftigelsesministeriet 2005

[http://www.bm.dk/Aktuelt/Politiske%20aftaler/~media/BEM/Files/Dokumenter/Politiske%20aftaler/Ny\\_chance\\_til\\_alle.ashx](http://www.bm.dk/Aktuelt/Politiske%20aftaler/~media/BEM/Files/Dokumenter/Politiske%20aftaler/Ny_chance_til_alle.ashx)

**Beskæftigelsesministeriet 2006:** *Aftale om fremtidens velfærd og velstand,*

Beskæftigelsesministeriet 2006

<http://www.bm.dk/Aktuelt/Politiske%20aftaler/~media/BEM/Files/Dokumenter/Politiske%20aftaler/Aftale%20om%20fremtidig%20indvandring%202006.ashx>

**Beskæftigelsesministeriet 2008:** *Aftale om jobplan,* Beskæftigelsesministeriet 2008

<http://www.bm.dk/Aktuelt/Politiske%20aftaler/~media/BEM/Files/Dokumenter/Politiske%20aftaler/jobplan.ashx>

**Beskæftigelsesministeriet 2009:** *Aftale om målretning af aktiveringsindsatsen,*

Beskæftigelsesministeriet 2009

<http://www.bm.dk/Aktuelt/Politiske%20aftaler/~media/BEM/Files/Dokumenter/Politiske%20aftaler/aftaletekst%20plus%20de%204%20forslag%20til%20maalretning%20af%20aktiveringsindsatsen.ashx>

**Beskæftigelsesministeriet 2010:** *Aftale om genopretning af dansk økonomi,*

Beskæftigelsesministeriet 2010

<http://www.fm.dk/Publikationer/2010/~media/Publikationer/Imported/2010/2090-Aftale%20mellem%20regeringen%20og%20Dansk%20Folkeparti%20om%20genopretning%20af%20dansk%20oekonomi/978-87-92480-65-1.pdf.ashx>

**Dean 2006:** Mitchell Dean, *Gorvernmentality – Magt og styring i det moderne samfund*, Forlaget Sociologi 2006

**Det Økonomiske Råd 2000:** *Dansk økonomi forår 2000*, Det Økonomiske Råd  
<http://www.dors.dk/sw1167.asp>

**Det Økonomiske Råd 2007:** *Dansk økonomi forår 2007*, Det Økonomiske Råd  
<http://www.dors.dk/sw4427.asp>

**Elm Larsen 2004:** Jørgen Elm Larsen & Iver Hornemann Møller, *Socialpolitik*, Hans Reitzels Forlag 2004

**Esmark et al. 2005:** Anders Esmark, Carsten Bagge Laustsen og Niels Åkerstrøm Andersen, *Poststrukturalistiske analysestrategier*, Roskilde Universitetsforlag 2005

**Esping-Andersen 1990:** Gösta Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Policy Press 1990

**Esping-Andersen 1996:** Gösta Esping-Andersen, *Welfare States in Transition*, Sage Publications 1996.

**Fairclough 1992:** Norman Fairclough, *Discourse and Social Change*, Polity 1992

**Fairclough 2008:** Norman Fairclough, *Kritisk diskursanalyse – En tekstsamling*, Hans Reitzels Forlag 2008

**Finansministeriet 2006:** *Centraladministrations organisering – status og perspektiver*, Finansministeriet 2006  
[http://www.fm.dk/publikationer/2006/centraladministrationens-organisering- -status-og-perspektiver/centraladministrationens-organisering- -status-og-perspektiver-2-centraladministration-i-profil/](http://www.fm.dk/publikationer/2006/centraladministrationens-organisering--status-og-perspektiver/centraladministrationens-organisering--status-og-perspektiver-2-centraladministration-i-profil/)

**Goul Andersen et al. 2003:** Jørgen Goul Andersen, Christian Albrekt Larsen og Jan Bendix Jensen, *Marginalisering og velfærdspolitik*, Frydenlund 2003

**Goul Andersen et al. 2007:** Jørgen Goul Andersen og Jacob J. Pedersen, *Continuity and change in Danish active labour market policy: 1990-2007*, CCWS Working paper no.2007-54, Aalborg Universitet 2007

**Jensen 2007:** Per H. Jensen (red), *Velfærd -dimensioner og betydninger*, Frydenlund 2007

**Jørgensen og Phillips 1999:** Marianne Winther Jørgensen og Louise Phillips, *Diskursanalyse – som teori og metode*, Roskilde Universitetsforlag 1999

**Kongshøj 2003:** Per Kongshøj Madsen og Lisbeth Pedersen(red.), *Drivkræfter bag Arbejdsmarkedspolitikken*, Socialforskningsinstituttet 2003

**Københavns Kommune 2011:** *Beskæftigelsesaftale for 2011*, Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen, Københavns Kommune

<http://www.kk.dk/FaktaOmKommunen/Forvaltninger/~media/9CFB9E05E1214B52AB16E021CB2BC236.ashx>

**Lov om aktiv arbejdsmarkedspolitik 1993:** *Lov om aktiv arbejdsmarkedspolitik (L 434)*, 1993  
Retsinformation.dk <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=69342>

**Lov om kommunal aktivering 1993:** *Lov om kommunal aktivering (L 498)*, 1993  
Retsinformation.dk <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=53851>

**Lovtidende 1974 A:** *Lovtidende A*, J.H. Schultz 1974

**Pedersen 2011:** Ove Kaj Pedersen, *Konkurrencestaten*, Hans Reitzels Forlag 2011

**Retsinformation 1978:** *Cirkulære vedrørende ændringer i arbejdsløshedsloven (efterløn)*  
nr.3085, 15/11/1978

<https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=68056>

**Retsinformation: 1985:** *Cirkulære vedrørende arbejdstilbudsloven nr.3340, 27/06/1985*

<https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=68533>

**Socialdemokratiet 1977:** *Solidaritet, lighed og trivsel – Partiprogram vedtaget september 1977.*

[http://www.kb.dk/image\\_client\\_static/viewer\\_multi/?viewerPagesUrl=online\\_master\\_ar\\_kiv\\_9/non-archival/Pamphlets/DASMAA/2008/polprog/parti\\_klar/so4/so41982/&viewerPgNumber=0&viewerR2L=false](http://www.kb.dk/image_client_static/viewer_multi/?viewerPagesUrl=online_master_ar_kiv_9/non-archival/Pamphlets/DASMAA/2008/polprog/parti_klar/so4/so41982/&viewerPgNumber=0&viewerR2L=false)

**Socialreformkommissionen 1972:** *Socialreformskommissionens 2. betænkning, Det sociale trykkesystem, betænkning nr. 664, 1972*

**Torfig 2004:** Jacob Torfig: *Det stille sporskifte i velfærdsstaten*, Aarhus Universitetsforlag, 2004

**Udredningsudvalget 1992:** *Rapport om arbejdsmarkedets strukturproblemer del 1*, Udredningsudvalget, 1992