

Reformpolitik som fodboldkamp

Spillet om Arbejdsmarkedsreformens 3. fase i 1998

Asbjørn Sonne Nørgaard

Opvarmning

Reformatorer af den danske velfærdsstat har det ikke let. Modstanderne har næsten altid det stærkeste hold. Reformholdet bliver tacklet ved enhver given lejlighed, og modstanderholdet viger ikke tilbage fra at bruge alskens ufine tricks, blot de ikke opdages. Reformkampen er typisk intens, men selv om reformholdet er teknisk og taktisk velforberedt, er modstandernes overmagt i reglen for stor. Det er lidt ligesom, når Brøndby skal møde FC Barcelona i UEFA-cuppen, eller OB møder Real Madrid på Santiago Bernabéu. På alle pladser er modstanderne stærkere, og oddsene hos bookmakerne er ikke til at tage fejl af. Modstanden er simpelthen overvældende. Risikoen for selvmål er næsten større end chancen for at score mål i den rigtige ende af banen.

At reformere noget så kært som den danske velfærdsstat er uvægerligt vanskeligt. I alle tilfælde, hvis reformerne betyder nedskæringer, eller hvis der tages noget fra nogen. Det siger al teori, og det fortæller praksis. De, der rammes intenst og negativt af en reform, vil have god grund til at mobilisere til forsvar for det bestående. Reformtilhængere har det langt sværere. Reformens fordele er typisk usikre, og dens effekter viser sig først en gang i fremtiden. Selv om reformen virker, tilfalder fordelene ofte spredte grupper, der hver især kun mærker lidt til reformens (mulige) nyttevirkning. Og en eventuel forbedring af de offentlige finanser gives ikke nødvendigvis videre til skatteyderne. Reformtilhængerne har altså en rigtig dårlig sag. De ligner et sikkert taberhold.

Men det sker, at undertippede reformhold vinder. OB *har* slået Real Madrid. Spørgsmålet bliver så, hvad der kendetegner et vinderhold og de enkelte kampe, hvor det undertippede reformhold mod alle odds

formår at presse modstanderholdet ud af banen og får alle stjernerne til at ligne statister? Der er mange ting på spil, men især tre faktorer synes afgørende.

For det første skal man have en god idé og et godt koncept, der kan skabe enighed og en stærk vindermentalitet på holdet. Konceptet skal være så klart og let at kommunikere, at ikke alene reformholdet selv men også tilskuere og fans kan se fornuften i det. Holder man ikke fast i sit oprindelige koncept, bliver spillerne snart usikre på deres pladser og følger egne indskydelser.

For det andet skal reformholdet lure modstanderne ud, kende deres taktik og spillestil og sørge for at dække de stærkeste nøglespillere så tæt op, at de reelt ikke får indflydelse på kampens udfald. Hvis man har held med denne taktik, kan man få modstanderne til at spille på en måde, som de ikke er vant til og ikke bryder sig om.

For det tredje skal man holde fokus på kampens resultat og ikke gå så meget op i, om man løber ind i en offside-fælde eller to, eller om modstanderne får et enkelt mål sat ind, blot man fører stort og er sikker på kampens udfald.

Kampens resultat og højdepunkt

Den 16. december 1998 vedtog den socialdemokratisk-radikale regering sammen med højre fløj i Folketinget Arbejdsmarkedsreformens 3. fase som led i den samlede finanslovsaftale for 1999. Reformens navn skyldtes, at der i foråret 1993 blev vedtaget en reform, der siden benævntes første fase. Første fase blev vedtaget med den nye regerings 90 stemmer. Anden fase af arbejdsmarkedsreformen blev besluttet i efteråret 1995 som led i regeringens finanslovsaftale med de konservative. De tidligere reformer havde introduceret den såkaldte 'aktivlinje' i dansk arbejdsmarkedspolitik, som brød med tidligere tiders 'passivlinje', hvor ret til arbejdsløshedsdagpenge kunne genoptjenes gennem aktivering, og hvor dagpengeperioden derfor i praksis var uendelig. Det altid entreprenante Finansministerium havde i midten af 1980'erne givet den tidligere lempelige lovgivning den sigende betegnelse »dagpengegeneratoren«. Reformen betød, at man ikke længere kunne genoptjene dagpengeret gennem aktivering.

Med reformens første fase blev den samlede ydelsesperiode begrænset til syv år, hvoraf de første fire var en såkaldt dagpengeperiode og de sidste tre en aktivperiode. Aktivering skulle målrettes den enkelte arbejdsløse og arbejdsmarkedets behov, og det var i hovedsagen de nye

regionale arbejdsmarkedsråd, der skulle »dimensionere indsatsen«, som det så flot hed. Ved anden fase blev ydelsesperioden reduceret til fem år, hvoraf de sidste tre var aktivperiode. I aktivperioden skulle ledige i princippet aktiveres på fuld tid – men det kom nu aldrig til at ske, og det var i praksis også ganske umuligt at sikre. Det var også i anden fase, at man introducerede den såkaldte ungeindsats, hvor unge under 25 år uden uddannelse skulle aktiveres på halve dagpenge efter 6 måneders ledighed. Der skete også visse begrænsninger i lediges ret til selvvalgt uddannelse, og kravet til beskæftigelse for at genoptjene dagpengeret blev strammet.

Ved tredje fase fremrykkedes aktiveringen endnu et år, sådan at ledige skulle i aktivering allerede efter et år. Aktivering skulle ske i mindst 75 pct. af tiden i aktivperioden. Ungeindsatsen blev udvidet til også at omfatte unge med en kompetencegivende uddannelse. Rådighedsreglerne blev skærpet, uddannelsesindsatsen målrettet, og retten til selvvalgt uddannelse begrænset yderligere. Sidst men ikke mindst blev den samlede ydelsesperiode forkortet fra fem til fire år. Stramningerne var følelige, men fulgte langt hen ad vejen den sti, som første og anden fase havde lagt. Indholdet og principperne var på den baggrund måske ikke så overraskende. Især ikke i lyset af de forbedrede konjunkturer, der hos mange i og udenfor regeringen øgede frygten for flaskehalse og overophedning af økonomien.

Det overraskende ved tredje fase er, at reformen blev vedtaget med LO's aktive, om end halvhjertede støtte. LO og DA indgik umiddelbart inden reformforslagernes fremlæggelse i Folketinget en aftale med regeringen om reformens indhold. Det meste af reformen var på det tidspunkt på plads, og det var meget begrænset, hvad LO fik til gengæld for sin støtte til fremrykket aktivering og en forkortet dagpengeperiode. Én af de forventeligt mest markante modstandere mod stramninger i dagpengeretten gik altså med til at spille regeringens reformspil. Undervejs forlod en af LO's virkeligt tunge spillere på venstre fløj – Poul Erik Skov Christensen fra SiD – holdet i frustration over LO's nye spillestil, men bortset fra det, sikrede regeringen sig fagbevægelsens støtte til reformen, hvilket man på forhånd ville have troet umuligt.

Tidligere reformkampe

Når regeringen i forbindelse med arbejdsmarkedsreformens tredje fase havde held med at få LO til at fravige sine traditionelle synspunkter og

strategier, skyldtes det, at de havde vist sig ude af stand til at dæmme op for regeringens tidligere reformer. Parterne, og altså herunder LO, var som medlem af Zeuthen-udvalget med i optakten til første fase. Men selve reformen og de lovforslag, som udmøntede den, var hverken LO eller DA med til at skrive. Det ville de ellers gerne, og vanligvis konsulterede skiftende regeringer da også parterne, inden de formastede sig til at fremsætte lovforslag på beskæftigelsesområdet.

Var irritationen over den nyligt tiltrådte socialdemokratisk ledede regerings første arbejdsmarkedsreform stor, blev den blot større, da anden fase vedtoges i 1995. De markante stramninger, som regeringen sikrede sig med konservativ støtte, blev forberedt af embedsmændene uden de vanlige lovforberedende udvalg med partsdeltagelse og uden den tætte koordinering, som ellers kendetegnede spillet om beskæftigelsespolitikken. Reformen og stramninger var vedtaget uden organisationernes inddragelse, og spillet foregik i den parlamentariske arena, ikke mindst i forbindelse med finanslovsforhandlingerne, hvor stort og småt kunne blandes og gøres til en del af en samlet pakke.

LO og parterne i det hele taget var kendeligt bekymrede over den måde, det politiske spil om beskæftigelsespolitikken udviklede sig på. De spillede ganske vist fortsat en betydelig rolle i beskæftigelsespolitikken regionale gennemførelse, men også her var parternes indflydelse blevet stækket noget i årene efter den første reform. Men den største bekymring angik reformpolitikken. Hvis parterne ikke skulle spille med mere, kunne det blive svært at sikre sig blot rimelige resultater. Og endnu værre: Det kunne blive umuligt at overbevise sig selv og sine medlemmer om, at man havde en væsentlig rolle at spille i beskæftigelsespolitikken. Selv på egen bane havde LO det svært i 1998. Forårets overenskomster førte som bekendt til konflikt og regeringsindgreb, så også her havde regeringen og de folkevalgte sat sig igennem.

DA var ikke så bekymret som LO. For det første fordi DA i mangt og meget kunne tilslutte sig reformpolitikken målsætninger, og for det andet fordi DA i det hele taget var begyndt at spille et andet politisk spil, som i højere grad var rettet mod en bredere (medie)offentlighed. LO skulle derfor i 1997-1998 træffe et svært valg: LO kunne undlade at spille med overhovedet og indkassere endnu et nederlag i reformpolitikken. Eller også kunne LO vælge at spille med i et spil, som man ikke ønskede at spille. LO valgte i praksis det sidste. Det var simpelthen afgørende at komme på banen.

Kampen om koncepterne forud for reformerne

Reformpolitik handler ikke kun om at styre spillet og lægge strategi og taktik. Det handler også om at vide, hvad man vil, og om at få andre overbevist om, at man har en god og brugbar idé. Mindre kan dog også gøre det. Har andre koncepter vist sig uduelige, og er der ikke formuleret gode alternativer til egne reformplaner, er meget vundet. 1990'ernes reformer på beskæftigelsesområdet og LO's beslutning om at spille et spil, hvor sejrene efter alt at dømme ville blive få, kan kun forstås i lyset af, at nye idéer om årsagerne til og løsningerne på arbejdsmarkedsproblemerne havde bidt sig fast i begyndelsen af 1990'erne. Ikke alle var lige helhjertede tilhængere af de nye idéer, men der var ingen brugbare alternativer på banen.

I gennem 1970'erne var synet på den stigende arbejdsløshed fortsat præget af Keynesiansk tænkning. Problemet var manglende vækst forårsaget af svigtende efterspørgsel, og strategien på beskæftigelsesområdet var i praksis arbejdsdeling og reduktion af arbejdsudbuddet (efterlønnen) samt en udvidelse i adgangen til stadig større arbejdsløshedsdagpenge (90 pct. kompensation, mindre beskæftigelseskrav, lettere genoptjening, a-forsikring for selvstændige og værnepligtige, højere reguleringssatser af dagpengene). Arbejdsmarkedspolitikken og arbejdsløshedsforsikringen sås ikke som en del af problemet – og vel knapt heller som en del af løsningen. Politikken skulle i hovedsagen sikre en rimelig forsørgelse. Den aktive og aktiverende arbejdsmarkedspolitik – som strukturpolitisk begreb – var endnu kun i sin vorden (ATB-loven fra 1978).

I 1980'erne ændrede den økonomiske tænkning sig. Der havde længe været økonomer med alternative synspunkter på arbejdsløshedens årsager og løsninger, men i lyset af 1970'ernes vedvarende krise med stagflation og voksende ubalancer fik idéerne vind i sejlene. Et hav af økonomiske eksperter fra ind- og udland kritiserede i slutningen af 1980'erne de rigide strukturer på det danske arbejdsmarked med dets høje minimumslønninger og deraf følgende høje reservationslønninger, som ledige angiveligt krævede for at påtage sig arbejde. En af skurkene var dagpengesystemet. Ledige fik for høje kompensationer for tabt arbejdsfortjeneste, og de fik det alt for længe. Især de lavtlønnede havde svage incitamentter til at forsøge sig selv. Arbejdsløshed var derfor ikke primært et resultat af svigtende efterspørgsel, men svigtende arbejdsudbud, der igen havde rod i manglende tilskyndelser til at arbejde. Desuden er ekspansiv finanspolitik i ét land i stigende grad en umulighed, både på grund af økonomiernes voksende åbenhed, og fordi liberaliserede

penge- og kapitalmarkeder skånselsløst ville straffe økonomier, der førte en uansvarlig – læs: for ekspansiv – politik. Schlüter-regeringens fastkurs-politik var et succesfuldt forsøg på at dæmme op for de spekulative kapitalbevægelser.

Tankerne om strukturproblemer blev i slutningen af 1980'erne promoveret af blandt andre Det økonomiske Råd og OECD. Men de havde allerede rumsteret længe i Finansministeriet. Så tidligt som i 1983-1984 viste ministeriet sig som hårdfør diskurs-mager og hittede på den der med 'dagpengegeneratoren'. Ministeriet syntes også, at der skulle være et større forsikringselement og en højere grad af selvfinansiering i a-kasse-systemet. Brancher og fag med stor arbejdsløshed skulle rammes på pengepungen, så skulle de nok finde ud af at stille rimelige lønkrav. Forslaget blev dog aldrig til noget. Efter valget den 10. januar 1984 ville firkløverregeringen og de radikale med solid støtte fra DA reducere dagpengesatserne og den samlede dagpengeperiode. I foråret 1985 vandt den slags reformforslag ikke gehør hos Socialdemokratiet og fagbevægelsen. De vedtagne reformer var udtryk for »sjælsrå ansvarsløshed« og den sikre vej til »sociale massegrave«, som det hed. Fagbevægelsens og Socialdemokratiets klasseanalyse var samstemmende i midten af 1980'erne.

Et par år senere begyndte fagbevægelsen at vise forståelse for den nye problemanalyse. Måske fordi man vitterligt overbevistes om de nye idéers rigtighed? Måske fordi man ikke havde gode alternative idéer og kunne se de uheldige (fordelings)effekter af den gældende politik? Måske fordi man var presset politisk og organisatorisk? Alle disse faktorer og flere til spillede sikkert en rolle for fagbevægelsens ændrede syn på beskæftigelsespolitikken. Under alle omstændigheder markerede *Fælleserklæringen* i 1987 et skift. Sammen med DA og Schlüter-regeringen skrev LO under på erklæringen, der hvilede på den nye problemforståelse: Kampen for konjunkturerne blev afløst af kampen mod strukturerne. De danske lønstigninger måtte ikke være højere end i de lande, vi konkurrerede med. Og arbejdsløshedsforsikring måtte aldrig blive til permanent forsørgelse.

Socialdemokratiet var også langsom til at ændre syn på arbejdsmarkedspolitikken. I slutningen af 1980'erne skete der en tilnærmelse mellem de parlamentariske fløje i beskæftigelsespolitikken: Hvor ingen af de større ændringer i arbejdsmarkedspolitikken i perioden 1982-1986 blev støttet af Socialdemokratiet, blev alle i den efterfølgende periode vedtaget med socialdemokratiske stemmer. I begyndelsen af 1990'erne

delte såvel fagbevægelsen som Socialdemokratiet den efterhånden gængse analyse af arbejdsløshedens årsager samt beskæftigelsespolitikens bidrag til løsningerne. Og 1990'ernes store reformer, der var tæt åndsbeslægtet med midt-1980'erne reformer og reformforsøg, var nu ikke udtryk for »sjælsrå ansvarsløshed«, men nødvendige strukturreformer. Alle kunne nu uden ideologiske over- og undertoner tale om problemet med 'dagpengegeneratoren'.

Ekspertterne i slutningen af 1980'erne bidrog således nok til, at fagbevægelsen og med tiden også Socialdemokratiet ændrede analyse og politik. Det enige kor af eksperter i slutningen af 1980'erne havde dog ikke ændret de borgerlige partiers opfattelse, og ej heller de radikales. De var allerede vundet for strukturtankegangen og behøvede højst at ændre ordvalg og udtryksmåde i samklang med 1990'ernes mere positivt ladede begreber om, at 'rettigheder og pligter' så yndigt skulle følges ad på en sti brolagt med 'tidlige fleksible indsatser' og 'målrettet opkvalificering'. Bag retorikken og de nye individuelle indsatser var de virksomme realiteter: Kortere dagpengeperiode, hårdere rådighedsprøvning og tidlig aktivering. Altså styrkede incitamenter til at søge arbejde.

Vurderet med midt-1980'ernes politiske alen er 1990'ernes arbejdsmarkedsreformer udtryk for en politisk højredrejning. Hin enkelte langtidsløse kunne nu risikere at komme på varig socialhjælp eller ægtefælle-forsørgelse, når dagpengeretten randt ud. Og ikke nok med det. Unge arbejdsløse – selv dem der havde taget en uddannelse – kunne efter kort tids ledighed kun regne med halve dagpenge, når de var i aktivering. Dette koncept havde de borgerlige partier og arbejdsgiverne det fint med allerede i 1980'erne. Det nye var, at Socialdemokratiet tog konceptet til sig, og at fagbevægelsen havde svært ved at argumentere imod det.

Selvom det nye koncept og de nye idéer vandt frem blandt alle beskæftigelsespolitikkers aktører, forhindrede det selvfølgelig ikke gamle spillere i nu og da at falde tilbage til velkendte spilsystemer og koncepter. Det nye koncept var da også så tilpas luftigt, at mange strategier i princippet ville kunne realisere de nye målsætninger. Et nyt koncept garanterer ikke, at alle reformkampe vindes.

Taktik-møder og fastlæggelse af spillestil

Den socialdemokratiske-radikale regering vidste selvfølgelig godt, at intet var vundet, blot fordi man havde et godt koncept og en langsigtet strategi for beskæftigelsespolitikken. Forud for kampen om

arbejdsmarkedsreformens tredje fase skulle de konkrete målsætninger fastlægges, holdet sættes, og taktikken lægges. Der var indgreb eller foranstaltninger, som konceptet lagde op til, men som alligevel syntes politisk utænkelige. Man fandt ret hurtigt ud af, at kampen for strukturkonceptet *ikke* skulle kæmpes med alle midler: Det gammelkendte forslag om, at lang ledighed skulle føre til lavere dagpengesatser, kom således ikke op af skuffen igen – altså undtagen for de unge under 25 år. Og det ligeledes velkendte forslag om øget selvfinansiering af arbejdsløshedsforsikringen, som også luftedes i Zeuthen-udvalget, forblev også i skuffen. Begge forslag ville få betydelige omfordelingseffekter og især ramme a-kasser med stor og længevarende ledighed blandt medlemmerne, og det kunne den nye regering – især Socialdemokratiet – trods alt ikke leve med.

Den konkrete baggrund for reformen var regeringens program *Danmark som foregangsland: Danmark 2005* fra april 1997. Også regeringsprogrammer forberedes af embedsmænd. Det var især to centrale spillere på regeringens hold, Arbejds- og Finansministeriet, der kæmpede om de formuleringer, som, når de først var kommet på glittet papir, udgjorde et mandat for reformens retning og indhold. Den finansministerielle visdom var uændret. Ligesom godt 10 år tidligere skulle ledige have flere incitamenter til at påtage sig et arbejde. Især i lyset af den faldende arbejdsløshed, frygten for flaskehalse og deraf følgende lønfest og inflation, var der et stærkt ønske om forstærkede tilskyndelser til arbejde i ministeriet med ansvar for offentlige finanser og sund økonomi. En yderligere fremrykning af aktiveringen var det mest effektive instrument til at afprøve lediges reelle ønske om at påtage sig et job. Thi så ville de, der kunne få et rigtigt job til bare en nogenlunde ordentlig løn, foretrække det frem for mere eller mindre interessant aktivering på dagpenge.

Ministeriet med ansvar for beskæftigelsesindsats og aktivering så noget anderledes på det. Arbejdsministeriet havde problemer med at iværksætte den fremrykning, som allerede var besluttet ved anden fase af reformerne. Man døjede med at følge med og havde svært ved at finde det fornødne antal aktiveringspladser, som fulgte af fremrykningen og princippet om fuldtidsaktivering i aktivperioden. Kritik af hoved- og halsløs aktivering dukkede i stigende grad op i medierne, og så nyttede det jo ikke blot at sige som Finansministeriet, at al aktivering var godt, fordi det udgjorde en effektiv afprøvning af de lediges job-parathed og reelle rådighed. Den gik ikke. Modellen med fuldtidsaktivering

var »en selvskabt fiasko ikke kun for AM og systemet, men også for regeringen«, som det fremgik af et internt notat. Arbejdsministeriets interesse i at undgå en yderlige fremrykning af aktivering bør således også være regeringens, lød argumentet.

Foreløbigt endte kampen mellem de to socialdemokratiske ledede ministerier i et kompromis. Regeringens program tog ikke endelig stilling til, hvordan arbejdsmarkedsreformerne skulle videreføres, men den finansministerielle ånd skinnede dog igennem. Strukturledigheden var fortsat for høj, hed det, og der burde »ske en videreudvikling og fornyelse af aktiveringsindsatsen«. Den skulle bygge på en skærpet rådighedsforpligtelse og –kontrol og en tidlig, målrettet og opkvalificerende indsats. Formuleringerne var retningsgivende, men afslørede ikke i detaljen, hvad der tænkes på.

Det var ikke kun koncept og målsætninger, der på et så tildigt tidspunkt blev gjort til genstand for moden overvejelse. Også spillet og taktikken ofredes megen opmærksomhed. På skrift og med argumenter for og især imod diskuterede Finans- og Arbejdsministeriet, om parterne skulle inddrages i forberedelsen af reformen. Man ihukom imidlertid, at det i de senere år var gået meget godt med at gennemføre større ændringer i arbejdsmarkedspolitikken uden parternes tætte inddragelse. Det var »tvivlsomt«, om det var »en hensigtsmæssig fremgangsmåde«, som det hedder på Slotholm'sk, at have et udvalg med parterne. Man kunne holde et par seminarer med parterne undervejs og lade det blive ved det. De to ministerier resolverede således, at et rent embedsmandsudvalg var at foretrække. Og sådan fødtes regeringens tværministerielle 2005-udvalg, der havde bred deltagelse af berørte ministerier. Arbejds- og Finansministeriet samt Marianne Jelveds Økonomiministerium var de centrale deltagere.

Det var af flere grunde en hensigtsmæssig konstruktion – sådan et embedsmandsudvalg. Et selvstændigt udvalg med eget brevhoved og uden sagsnummer gjorde det nemlig også muligt at undgå offentlighedslovens snærende bestemmelser om aktindsigt.

Finans- og Arbejdsministeriet var ikke helt enige om taktikken. Finansministeriet mente nok, der kunne være brug for ekstern konsulentbistand, når aktiveringens instrumenter og effekter skulle udredes, ligesom også ministeriet selv kunne bidrage med analyser og notater. Arbejdsministeriet mente omvendt, at det selv skulle præge forløbet under reformforberedelserne mest muligt: Vi bør »udnytte vores 'vidensmonopol' maksimalt«, lød oplægget.

Den før-parlamentariske kamp fløjtes i gang – den ordinære kamp

Som det så ofte er tilfældet med taktisk velforberedte kampe, er foromtalen og 'spillet om spillet' mere dramatisk end selve kampen. Den første kamp – den før-parlamentariske reformkamp – forløber helt udramatisk. I alle tilfælde i den ordinære spilletid.

Parterne, især LO, er kendeligt utilfredse med ikke at være inviteret med til selve kampen. LO forsøger på det første fællesseminar med organisationerne i oktober at vise, at man er villig til at spille regeringens spil. LO enes med DA om et fællespapir, som i mange henseender er en imødekommelse af det reformkoncept, som regeringen har lagt sig fast på. LO går dermed enegang i forhold til de andre lønmodtagerorganisationer. Men lige lidt hjælper det. Parterne skal ikke med i det afgørende udvalgsarbejde. Arbejdsministeriet har visse uformelle kontakter med parterne, mens udvalget arbejder, men de inddrages ikke løbende og systematisk.

Lang tid og mange møder i 2005-udvalget går med først udredning og status og siden forslag. Forslagene om, hvordan arbejdsmarkedsreformen skal videreføres, holdes sine steder i lidt generelle vendinger. I de tilfælde, hvor rapporten åbent præsenterer konkrete, alternative løsninger, skyldes det for det første, at Arbejds- og Finansministeriet fortsat ikke er enige om alting – især spørgsmålet om generel fremrykning og omfanget af aktivering er kontroversielt. For det andet mener embedsmændene, at det kan være en god idé at holde nogle spørgsmål åbne, så regeringen kan afgøre hvilke forslag, der skal nyde fremme i de endelige lovforslag. Det afhænger nemlig også af, hvem regeringen sigter på at skulle forhandle forliget hjem med i Folketinget.

Spillet om den videre parlamentariske skæbne er ikke så åbent, som det lader til. Udvalget er tidligt klar over, at de forslag, som uvægerligt vil indgå i reformforslaget, ikke just er venstrefløjens kop te: Fremrykning af aktivering, målretning af uddannelse til arbejdsmarkedets behov, strammere kontrol og rådighedsprøvning, osv. appellerer stærkere til de borgerlige partier, som i forbindelse med finanslovsforhandlingerne for 1998 har luftet lignende tanker. Af 2005-udvalgets arkiver fremgår det, at embedsmændene kalkulerer med, at reformen skal vedtages med højrefløjen.

2005 udvalgets anden og sidste rapport diskuterer mange også lidt tekniske forslag. De vigtigste er allerede nævnt i tidligere afsnit, nemlig øget målretning af uddannelsesindsatsen, skærpelsen af rådighedskra-

vene, fremrykningen af aktiveringen til efter et år samt udvidelsen af ungeindsatsen. Sidstnævnte betyder, at også unge, der allerede har taget en kompetencegivende uddannelse, kan aktiveres på halve dagpenge efter et halvt års ledighed. Omfanget af aktivering i aktivperioden – fuld tid, 75 pct. af tiden, 100 pct. pligt men ikke ret, eller noget helt fjerde – afgøres som sagt ikke endeligt i rapportens anbefalinger.

Der er ét centralt forslag, som udvalget overvejer at fremføre, men som de centrale spillere i Arbejds- og Finansministeriet ikke ønsker skal forplumre det videre politiske spil. Forslaget om en reduktion af den samlede ydelsesperiode fra fem til fire år ser Økonomiministeriet og de radikales leder Marianne Jelved gerne i 2005-udvalgets rapport. Det vil for så vidt også være en ganske logisk fortsættelse af linjen fra anden fase, hvor perioden blev afkortet fra syv til fem år, og i lyset af de forbedrede konjunkturer samt udsigten til en vedtagelse af reformen med højrefløjen vel også et politisk spiseligt forslag. Den styregruppe af departementschefer, der følger 2005-udvalgets arbejde, mener dog, at det er »meget uklogt« at »bruge tid på en diskussion på print« af dette spørgsmål, som let vil kunne »starte en meget følelsesladet diskussion, der kunne lukke af for nogle politiske muligheder senere«.

Ræsonnementet blandt de rutinerede spillere synes for det første at være, at LO og de andre lønmodtagerorganisationer vil kunne mobilisere massivt mod reformen, og at det kan gøre det vanskeligt for Socialdemokratiet at stå fast på det samlede koncept og få reformen vedtaget, hvis et så kontroversielt forslag indføres i en offentlig rapport. Reformholdet skal passe på sine flanker.

For det andet kan afvisningen af, at inkludere forslaget i rapporten, også hvile på en noget ufin taktisk overvejelse. Forslaget skal måske nok nyde fremme i den senere parlamentariske kamp, men det vil være bedre, hvis regeringen kan koble det til forhandlingerne med de borgerlige. Så vil man senere kunne hævde, at det i kampens hede er blevet nødvendigt at reducere den samlede ydelsesperiode til fire år for at få reformen vedtaget. Regeringen kan påstå, at det ikke er muligt at komme igennem på venstre fløj

Men LO ser ud til at have lugtet lunt og insisterer fortsat på at komme på banen.

Den før-parlamentariske kamp fortsætter – forlænget spilletid

I 2005-udvalget og i regeringen mener man, at den administrative lovforbereelse er ved at være tilendebragt. Man planlægger og afholder

endnu et seminar med parterne i sensommeren 1998, ligesom der også pågår uforpligtende drøftelser, som ikke bør udvikle sig til egentlige forhandlinger. Planen er, at den anden og afgørende kamp i den parlamentariske kamp arena skal forberedes og sættes i gang.

Til forberedelse af det endelige lovforslag og kampen i den parlamentariske arena etablerer regeringen en »lukket studiekreds« i Finansministeriet. Kredsen omfatter seks ministre, syv centrale medlemmer af regeringspartierne folketingsgrupper samt fem departementschefer. Meningen er, at studiekredsen skal tage bestik af parternes udmeldinger og i øvrigt forberede de endelige reformforslag som en del af den politiske forberedelse af finanslovsforslaget.

Så sent som den 15. september konkluderer et arbejdsministerielt notat, at »LO's krav vil være særdeles vanskeligt at imødekomme«. Kravet er – fortsat – snævre trepartsforhandlinger med kun LO og DA, og ministeriet skal oven i købet sikre, at det allerede har et flertal bag sig i Folketinget, så der kan føres reelle forhandlinger og slås søm i. Kravene er, konkluderer notatet, »i praksis umulige at imødekomme, i hvert fald her og nu. En imødekommelse ville være en underkendelse af den parlamentariske beslutningsproces...«

Ikke desto mindre nedsætter Arbejdsministeriet den 17. september – altså to dage senere – et underudvalg med parterne under ledelse af den nye departementschef Bo Smith. Udvalget skal med udgangspunkt i 2005-udvalgets anbefalinger se, om det kan nå frem til »et fælles konklusionspapir vedrørende de nærmere retningslinjer for udformningen af reformen«. Der er nok ikke mange, der tror, at dette udvalgsarbejde vil føre til meget. I hvert tilfælde er det tydeligt, at arbejdet med at forberede reformen og de enkelte elementer heri fortsætter i »den lukkede studiekreds« i Finansministeriet, selvom der nu er gang i trepartsdrøftelser, som i princippet kan føre til en aftale.

Hvad der sker på to dage, der får regeringen til endeligt langt om længe at give efter for LO's pres og nedsætte et trepartsudvalg, kan man kun gisne om. Men regeringen opfatter det nok lidt som en gratis gestus over for kammeraterne i LO – et symbolsk forsøg på forhandlinger. Den 23. september bliver »den lukkede studiekreds« enig om elementerne i det reformforslag, regeringen vil fremsætte – uden at underudvalget med parterne endnu har kunnet enes om noget. Mod forventning bliver LO og DA i stand til at indgå en aftale med Bo Smith på regeringens vegne den 29. september. Det fælles konklusionspapir, som det bliver kaldt, kan FTF og AC ikke tilslutte sig. Aftalen har efter deres mening fået en helt gal balance.

En stor indrømmelse fra LO gør, at DA er villig til at indgå en trepartsaftale. Den samlede ydelsesperiode foreslås nedsat fra fem til fire år! Man kan undre sig over, at LO er villig til at sluge den kamel, som end ikke kredsen af departementschefer turde foreslå af frygt for, at reformen kørte af sporet på grund af massiv modstand fra netop LO. Aftalen giver da også forudsigelig uro blandt LO's medlemmer, især i SiD, hvor formanden Poul Erik Skov Christensen siden hen undsiger aftalen (angiveligt på grund af nogle mindre ændringer).

Hvad LO får for sit store offer, er ikke helt klart. Der gives nogle små indrømmelser – et vist element af ret til selvvalgt uddannelse trods intentionen om målretning, mere kvalitet i aktiveringen, lovning på en vis styrkelse af parternes indflydelse på arbejdsmarkedspolitikken osv. Men sammenligner man det forslag, som »den lukkede studiekreds« allerede har færdiggjort den 23. september, med trepartsaftalen, er det svært at få øje på LO's gevinster. Der er ikke meget, man kan prale af over for medlemmerne. Det bedste bud, som LO da også selv fremhæver, er imødekommelsen af kravet om en mere omfattende aktivering i aktivperioden: en ret og en pligt til aktivering i 75 pct. af aktivperioden, og et fromt løfte om mere kvalitet i aktiveringen. Spørgsmålet er dog, om ikke man ville være endt med et krav om 75 pct. aktivering selv uden aftalen? Notatet af 23. september fra »den lukkede studiekreds« tyder på det.

Endnu inden blækket er blevet tørt på trepartsaftalen, konkluderer Arbejdsministeriet da også i et notat, at »den samlede vurdering er, at der er meget få punkter, hvor underudvalgets konklusioner er i direkte uoverensstemmelse med regeringens forslag«, idet de yderligere forslag »primært vedrører den administrative udmøntning af indsatsen.«

Efter et års pres for at få lov til at være med i spillet om arbejdsmarkedsreformen, får LO nogle få minutter på banen i den forlængede spilletid. Den før-parlamentariske reformkamp fortsætter således lidt længere end planlagt. LO får demonstreret, at organisationen fortsat er en spiller. Det kan selvfølgelig være vigtigt nok at demonstrere, når man længe har været uden for, og det vil måske også gøre det lettere at komme på banen i forbindelse med fremtidige reformer. Men LO's indflydelse på resultatet af kampen om arbejdsmarkedsreformens tredje fase er uhyre begrænset.

Regeringen og dens embedsmænd har grund til at være tilfredse. Reformholdet holder først de potentielle reformmodstandere ude, og da de endelig kommer ind, er kampen stort set afgjort. Resultatet var aldrig i fare.

Den parlamentariske kamp – aflyses

Inden den overraskende trepartsaftale kommer i stand, regner regeringen med at skulle forhandle de sidste afgørende elementer i reformen på plads med de borgerlige partier, sandsynligvis som led i en større finanslovsaftale. Men de borgerlige partiers ønsker til en arbejdsmarkedsreform er stort set på plads ved lovforslagenes fremsættelse. Der er naturligvis andre vigtige forslag, som forhandles på plads i forbindelse med finansloven – efterlønnen ikke mindst. Men arbejdsmarkedsreformen har allerede taget en skikkelse, som Venstre og de konservative er yderst tilfredse med, da også reduktionen af den samlede ydelsesperiode fra fem til fire år er kommet med.

Ordførerne fra V og K har svært ved at tøjle deres begejstring for trepartsaftalen. Begge partiers ordførere priser LO i høje toner. Venstres Ulla Tørnæs siger, at aftalen »indeholder de samme forslag, som vi selv har med i vort eget finanslovsoplæg.« Og den konservative Knud Erik Kirkegaard, der nok ved, at konservativ ros kan skabe problemer for LO, ender ikke desto mindre med at kalde aftalen for »konservativ arbejdsmarkedspolitik, sådan plus minus 10 procent«.

Regeringen – og i regeringen vel især de radikale – får den ønskede reform. Når kampen i den parlamentariske arena helt aflyses, er det i høj grad, fordi regeringen allerede under den før-parlamentariske fase har taget højde for, hvad der vil ske i den parlamentariske nationalarena. Man kan med god ret hævde, at de borgerlige indirekte har spillet med i hele forløbet om tredje fase af arbejdsmarkedsreformen. Der er altså ikke mere at spille om.

Arbejdsmarkedsreform og fodbold-metaforik

Kampen om arbejdsmarkedsreformen kan, når alt kommer til alt, ikke analyseres fyldestgørende alene ved hjælp af metaforer fra fodboldens verden. For det første er det ikke helt klart, hvem der spiller på hvilke hold. Er de borgerlige partier regeringens potentielle modstandere, eller har regering og opposition hele tiden haft samme målsætninger og dermed i realiteten spillet på samme hold? Og er det ikke også sådan, at flere centrale spillere i LO rent faktisk er enige med regeringen? Og er det overhovedet rimeligt at hævde, at Arbejds- og Finansministeriet eller de radikale og socialdemokratiske partnere i et og alt spiller på samme hold?

For det andet er det heller ikke helt let at skelne mål fra selvmål. Scorer regeringen og Socialdemokratiet i virkeligheden selvmål, når

trepartsaftalen på så få punkter imødekommer centrale LO-ønsker? De borgerlige partier har svært ved at skjule deres henrykkelse. Men er det godt for regeringen? Og er det godt for arbejdsmarkedspolitikken, at man ikke i højere grad forsøger at sikre meningsfulde og kvalitativt bedre aktiveringstilbud? Og endelig, vil det ikke gavne regeringen, hvis også LO's medlemmer kan støtte reformen?

For det tredje er det spørgsmålet, om spil- og kamp-metaforene overhovedet giver mening, når man skal analysere de politiske processer omkring større reformer. Er der klare og forudsigelige regler og normer, der indrammer og regulerer samspillet mellem aktørerne? Eller opstiller de centrale spillere spillets regler undervejs? Og hvem er i grunden dommer?

Reformpolitik handler om at have et godt koncept, der er let at formidle. Reformpolitik handler også om at kunne forudsige forhindringer og reformfjendtlige interesser, som man skal forsøge at tage højde for. Reformpolitik handler endelig også om, at reformatorer både skal gå efter at få deres mål helskindet igennem en lang og besværlig politisk proces og samtidigt være villig til at give indrømmelser til de aktører, hvis støtte reformen kræver i forskellige faser af beslutningsprocessen.

Men reformpolitik handler om så meget andet også. »Timing« er afgørende og de rette økonomiske og politiske omstændigheder skal også være til stede. Stramninger, som dem man ser i forbindelse med 3. fase af arbejdsmarkedsreformen i 1998, er betydeligt lettere at gennemføre under en højkonjunktur, hvor de ledige rent faktisk har gode chancer for at få et job, inden dagpengene rinder ud. Og de er også lettere at gennemføre for en socialdemokratisk ledet regering end for en borgerlig – blandt andet fordi en socialdemokratisk opposition vil have en ubændig trang til at isolere og slagte en borgerlig regering, der ensidigt gennemfører denne type reformer.

Det politiske spil om reformer af danskernes kæreste fælleseje – velfærdstaten – foregår nemlig på tværs af fløjene og hen over midten. Det kræver en midtbane-general, der tør at tage bolden og sætte spillet i gang. Så er der også én, man kan give skylden, hvis spillet falder fra hinanden og reformen tabes. For nu alligevel at blive ved fodbold-metaforikken.

