



07:23

Redigeret af
Vibeke Lehmann Nielsen og Niels Ploug

NÅR POLITIK BLIVER TIL VIRKELIGHED

FESTSKRIFT TIL PROFESSOR SØREN WINTER



07:23

NÅR POLITIK BLIVER TIL VIRKELIGHED

FESTSKRIFT TIL PROFESSOR SØREN WINTER

Redigeret af
Vibeke Lehmann Nielsen
Niels Ploug

KØBENHAVN 2007

SFI – DET NATIONALE FORSKNINGSCENTER FOR VELFÆRD

NÅR POLITIK BLIVER TIL VIRKELIGHED.
FESTSKRIFT TIL PROFESSOR SØREN WINTER

ISSN: 1396-1810

ISBN: 978- 87-7487-868-1

Layout: Hedda Bank

Oplag: 700

Tryk: Schultz Grafisk

© 2007 SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd

SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd

Herluf Trolles Gade 11

1052 København K

Tlf. 33 48 08 00

sfi@sfi.dk

www.sfi.dk

SFI's publikationer kan frit citeres med tydelig
angivelse af kilden. Skrifter, der omtaler, anmelder, henviser
til eller gengiver SFI's publikationer, bedes sendt til centret.

INDHOLD

	FORORD	7
1	RETTE TIL ABORT – ELLER TIL LIV? OM ETIK OG POLITIK I STATSKUNDSKAB <i>Af Erik Albæk</i>	11
2	PENGEAFBRÆNDING FØR LUKKETID? OM KOMMUNERNE ØKONOMISKE DISPOSITIONER OP MOD KOMMUNE- SAMMENLÆGNINGERNE I 2007 <i>Af Jens Blom-Hansen</i>	23
3	HVAD BRUGER MAN KOMMISSIONER TIL – TJEK PÅ TEKNIKEN ELLER STYR PÅ STRATEGIEN? – KORPORATIVE UDVALG I LOVFORBEREDELSEN, 1912-2006 <i>Af Peter Munk Christiansen & Asbjørn Sonne Nørgaard</i>	55

4	ARBEJDSMARKEDSREFORMER – FRA IDÉ TIL IMPLEMENTERING	75
	<i>Af Helle Osmer Clausen & Bo Smith</i>	
5	FRA KLIENTGØRELSE TIL SELVFORVALTNING – SOCIALT ARBEJDE MED ETNISKE MINORITETSKLIENTER	93
	<i>Af Margaretha Järvinen</i>	
6	BIDRAG TIL IMPLEMENTERINGSSTUDIET AF REGULERINGSPOLITIK: EN SAMARBEJDSPARTNERS ERINDRINGER	113
	<i>Af Peter May</i>	
7	BESLUTNINGSTEORIEN ”REVISITED”	129
	<i>Af Poul Erik Mouritzen</i>	
8	INDBYDELSE TIL DANS OMKRING MARKARBEJDERADFÆRDSBEGREBET	149
	<i>Af Vibeke Lehmann Nielsen</i>	
9	KOMMUNESTRUKTUREN OG DENS FORKLARINGER	171
	<i>Af Thomas Pallesen</i>	
10	HVORFOR ER DER BRUG FOR IMPLEMENTERINGSFORSKNING?	187
	<i>Af Niels Ploug & Jørgen Søndergaard</i>	
11	ET ESSAY OM SFI OG SAGSBEHANDLERNE	197
	<i>Af Anders Rosdahl</i>	

12	DE SMALLESTE SKULDRE BÆRER DE TUNGESTE BYRDER – OM SEGREGERING PÅ FOLKESKOLEOMRÅDET	219
	<i>Af Mikkel Thøgersen</i>	
	SFI-RAPPORTER SIDEN 2006	237

FORORD

Som kollegaer, der endnu ikke er fyldt 60, har det været et inspirerende og optimistisk arbejde at redigere dette festskrift i anledningen af Søren Winters 60 års fødselsdag. Søren's mangeårige forskning inden for politologi – og herunder især policy-, implementerings- og reguleringsforskningen – vidner om en karriere og dermed mulighederne for at skabe en karriere, hvor:

- det aldrig er for sent at lære nyt
- det – på trods af stigende afhængighed af forskningsbevillinger – er muligt at være tro mod egne interessefelter
- det personlige engagement er drivkraften.

Søren har således gennem sin forskningskarriere aldrig været bange for at kaste sig ud i hverken ukendte genstandsfelter, nye analysemetoder eller internationale samarbejder. Som et eksempel herpå har Søren siden midten af 1990'erne – i samarbejde med sin mangeårige amerikanske kollega Peter May – tillært sig mere og mere avancerede statistiske metoder. Og som årene er gået, har bl.a. arbejdsmarkeds- og beskæftigelsesområdet, miljøregulering og kommunernes integrationsarbejde været sat under lup. Altid med det til følge, at Søren har sat sig grundigt ind i den formelle regulering og organisering af det enkelte område.

Men på trods af nye genstandsfelter og analysemetoder så har den røde tråd i Søren's forskning altid været at belyse, hvilke mekanismer der går i gang, når politik bliver til virkelighed. Hvilke faktorer spiller ind, når politiske beslutninger forlader Folketinget eller byrådsale og overlades til de implementerende dele af den offentlige sektor, herunder især markarbejderne – ”de egentlige policymagere”? Kan vi med mere og mere grundig og sikker viden herom styre uden om de værste faldgruber og sikre bedre overensstemmelse mellem ”politik” og ”virkelighed”?

Søren har således gennem sin forskningskarriere hele tiden været tro mod sin grundlæggende interesse, nemlig at bidrage til, at demokratisk vedtagne beslutninger også implementeres i overensstemmelse hermed. En interesse, som Søren, bl.a. ved løbende at udvide sit genstandsfelt, har formået at være tro mod og skaffe bevillinger til uafhængigt af skiftende dagsordner hos Videnskabsministerium og bevillingshavere.

Men på trods af en klar grundlæggende interesse i at sikre demokratisk vedtagne beslutningers optimale gennemførelse, har drivkraften bag Søren's forskningskarriere aldrig været en normativ missioneren, men derimod en faglig nysgerrighed og grundighed. Drivkraften for Søren's virke er at få svar på teoretiske og empiriske spørgsmål – og det så godt som overhovedet muligt. Dukker ideen om en potentiel bedre analysemetode eller operationalisering op, så skal den forfølges, upåagtet den ekstra tid det måtte tage. Denne grundighed har sikkert fået mange samarbejdspartnere – herunder flere af dette skrifts bidragydere – til at stå og hoppe utålmodigt, men de har også efterfølgende værdsat den. Søren er således et klassisk eksempel på statskundskaben og den politologiske forskning i Danmark: Politologi er en videnskab, og grundighed, flid og ”gode ideer” er dens grundpiller, og som sådan har Søren som underviser, vejleder, forskningsleder og kollega været inspirationskilde for mange.

Inden vi overlader ordet til hver af de enkelte bidragydere, skal der lyde tusind tak til Søren's mangeårige sekretær på Aarhus Universitet Helle Bundgaard for sædvanlig grundig, professionel og engageret styring af processen, korrekturlæsning og opsætning. Thomas Pallesen skal takkes for at tage sig tid til at oversætte Peter Mays bidrag.

Endvidere skal SFI takkes for udgivelse og dermed økonomisk støtte. Endelig skal SFI's forlag takkes for det sidste nyk med hensyn til trykning.

August 2007

Redaktørerne

RETTE TIL ABORT – ELLER TIL LIV? OM ETIK OG POLITIK I STATSKUNDSKAB

Erik Albæk

Med Folketingets lovgivning af den fri abort i 1972 forsvandt abortspørgsmålet fra den politiske dagsorden i Danmark. Kun med ujævne mellemrum dukker spørgsmålet for en kort tid igen op i den offentlige debat. Det skete hele to gange i 2006. Dels da DR TV i slutningen af oktober måned dokumenterede, hvordan danske kvinder ved at få stillet en proforma, psykisk diagnose ikke alene kan få, men også rent faktisk får foretaget abort i Spanien senere end den grænse, der er fastsat for abort selv i de mest exceptionelle tilfælde herhjemme. Dels da en oplysningskampagne, som den religiøse forening ”Retten til liv” havde rettet mod unge, først på året blev kendt i offentligheden. Oplysningsmaterialet var barsk. Det viste bl.a. iturevne lemmer af aborterede fostre, som sammenholdtes med billeder af døde jøder fra nazisternes udrydningslejre og lynkede sorte fra sydstatene i USA. Da materialet blev vist på kristne efterskoler, gav det anledning til stor mediedækning – og offentlig kritik.

Men ellers er abort ikke længere noget, der beskæftiger danskerne synderlig meget i det offentlige rum. Abort står ikke højt på den politiske dagsorden i Danmark. I modsætning til, hvad der er tilfældet i eksempelvis USA og katolsk prægede europæiske lande som Irland, Portugal og Polen – for nu at sammenligne med kulturelt forholdsvis nært beslægtede lande. Det samme gælder spørgsmål som homoseksualitet, fysisk afstraffelse af børn og ligestilling mellem kønnene: De er det, der

teknisk kaldes valensspørgsmål, dvs. emner, om hvilke det i den offentlige debat kun tillades, at der udtrykkes én og ikke flere meninger (Baumgartner & Jones, 1993: 150-171). Af den grund kan disse emner ikke politiseres. Hvis de finder vej til politisk diskussion og stillingtagen, defineres de endvidere ofte som såkaldt ”etiske” spørgsmål, hvormed det antydes, at der er tale om spørgsmål, som ikke kan afklares på et kollektivt, politisk plan, men kun hos den enkelte borger eller beslutningstager.

Den ensidige offentlige mening om sådanne spørgsmål og den hertil hørende manglende politisering gør, at danskere ofte ikke kender argumenterne for deres egen – og i sagens natur ligeledes ensidige – stillingtagen. Det betyder desværre for det første, at de ikke altid er lige gode til at sætte sig ind i og forstå andres opfattelser, eksempelvis personer med anden kristen eller muslimsk baggrund. I forlængelse heraf formår de for det andet ikke med kvalificeret argumentation at imødegå disse opfattelser. Behovet for at kunne indgå i dialog med og imødegå andre syn på emner, der i Danmark er gået hen og blevet valensspørgsmål, kan vise sig at blive fortsat mere påtrængende, blandt andet fordi vi lever i en verden præget af øget globalisering; fordi vi i Danmark har oplevet en indvandring af befolkningsgrupper, der er influeret af et andet religiøst og kulturelt grundlag end det, der har formet flertallet af dem, der bor her i landet; og fordi man i det europæiske samarbejde i de senere år har oplevet en stigende lobbyvirksomhed fra den katolske kirke i Rom – en religiøs lobbyisme, som man givetvis vil se forstærket i forlængelse af de seneste optagelser af lande i Østeuropa, hvor ikke alene den romersk-katolske, men også den ortodoks-katolske kirke står stærkt.

Statskundskab afspejler som fag både undervisnings- og forskningsmæssigt de samfund, hvori faget praktiseres. Derfor er denne type ”etiske” spørgsmål ikke nogle, der forskes eller undervises synderlig meget i i dansk statskundskab. Relevansen af, at man trods den manglende politisering af sådanne emner i dansk politik alligevel bør sætte fokus på dem forsknings- og undervisningsmæssigt, vil blive illustreret med abortspørgsmålet.

I Danmark har partigrupperne i Folketinget tradition for at betragte abort som et ”etisk” spørgsmål, hvorfor medlemmerne ved stemmeafgivningen fritstilles, dvs. at de ikke er forpligtede til at følge partilinen,

om en sådan er formuleret. Traditionen bygger på en klassisk sondring mellem politik og etik/moral. Interesser ses som politikens centrale element. I dansk demokrati lader borgerne deres interesser repræsentere ved de politiske partier. Hvor repræsentation af særinteresser er fuldt legitimt i politikken, er det centrale element i etikken det universelt gyldige – partiskhedens modsætning. Af samme grund kan partitagning ikke betragtes som en velegnet mekanisme til at fælde den moralsk rigtige dom. Den må i stedet fældes af det enkelte folketingsmedlems samvittighed.

Folketingsgruppernes sondring mellem etiske og politiske anliggender er imidlertid aldeles vilkårlig. Blandt de sager, fritstillede folketingsmedlemmer fra Tingets talerstol selv har karakteriseret som ”etiske”, er helligdagslovgivning, svangerskabsafbrydelse, registreret partnerskab og rygning. Der findes ingen indholdsmæssig fællesnævner for de lige nævnte eksempler på ”etiske” spørgsmål. Det, der forener dem, er derimod, at de i nogle henseender adskiller sig fra de ”politiske” sager: Der er typisk tale om spørgsmål, som partierne ikke har forholdt sig principielt til, og hvortil der heller ikke kan udledes en entydig stillingtagen på grundlag af andre principielle eller ideologiske spørgsmål. Man kan eksempelvis ikke gå til partiernes partiprogram og dér finde en holdning til spørgsmålet.¹ Omvendt viser en sammenligning med andre lande, at flere af de spørgsmål, der i dansk sammenhæng betragtes om ”etiske”, og altså ikke-politiske, her er højpolitiske. Tag eksempelvis bøssers og lesbiskes rettigheder i USA, herunder muligheden for ægteskab. Eller tag abort.² Også dette vidner om, at der er tale om en helt arbitrær sondring.

-
1. At folketingsmedlemmer i ”etiske” anliggender stilles frie til at følge deres egen overbevisning, betyder ikke nødvendigvis, at de alene lader sig lede af, hvad der for dem måtte være den etisk korrekte, universelt gyldige dom. Der er mange andre røster end samvittigheden, der taler til dem. Røster, der nok så meget udspringer i politikken som i etikken. Således viser både britiske og danske undersøgelser, at folketingsmedlemmernes indre samvittighed har tendens til at tale til dem med en kraftig partipolitisk accent: Også i etiske afstemninger stemmer partigruppernes medlemmer stort set ens, således at fritstillingen i virkeligheden ikke har den store praktiske betydning. Eksempelvis stemte kun få folketingsmedlemmer anderledes end deres partifæller ved afstemningen om det registrerede partnerskab i maj 1989. Fremskridtspartiet var en markant undtagelse. Partiet var delt midt over i en liberal fløj, der stemte for forslaget, og en traditionel borgerlig fløj, der stemte imod.
 2. Det betyder også, at der i dansk sammenhæng findes meget få politologiske analyser af de politiske spørgsmål, der er blevet defineret som ”etiske”, netop fordi de ikke står højt på partiernes dagsorden – havde de gjort det, var de netop ikke blevet defineret som etiske. Vi har derfor kun få danske analyser af sådanne spørgsmål, eksempelvis homoseksuelles rettigheder (Albæk, 2003a, 2003b), eutanasi (Green-Pedersen, 2007) og rygning (Albæk, 2002, og Albæk, Green-Pedersen &

Statskundskaben har haft sin parallelle tradition med at adskille det politiske og det etiske/moralske. I bestræbelserne på i det 19. og 20. århundrede at videnskabeliggøre statskundskaben adskilte man normative fra empiriske spørgsmål og gjorde sidstnævnte til statskundskabens adelsmærke. Når det drejer sig om normative spørgsmål, kan man ifølge denne opfattelse videnskabeligt bedømme disses konsistens eller udbredelse i samfundet, men så heller ikke mere. Man kan ikke normativt vurdere politikens indholdsside, dvs. at det ikke videnskabeligt kan afgøres, om et politisk indhold er godt eller dårligt. Reelt betød dette en reduktion af normativ politisk teori til en forholdsvis inferior politologisk underdisciplin i såvel forsknings- som undervisningsmæssig henseende.

Derfor har fokus i den offentlige, den politiske og den politologiske debat været rettet mod interesser. Det er eksempelvis slående, at et særligt tv-program, ”Jersild og spin”, alene fokuserer på ”spin”. Som Socialdemokraternes formand for nylig udtrykte det:

Det mest revolutionerende, der i dette tv-program ville kunne kommenteres om en politikers motiver til at komme med en given udtalelse, ville være: ”Jeg tror faktisk, hun mener det!”³

Politikkens indhold, for ikke at tale om indholdets normative begrundelser, er blevet uinteressant i den offentlige debat såvel som i den videnskabelige analyse af politik. Derfor kan det være svært at få en fornemmelse af, at politik *også* handler om moral. Men det gør politik. Blandt andet af den enkle grund, at der i politik henvises til moralske principper: Borgere kritiserer politikerne for at krænke bestemte moralske principper, og politikere kritiserer hinanden og forsvarer sig selv med henvisning til de samme moralske principper. Kritikken er ofte selvretfærdig, eller den tjener til at pleje egeninteresser. Men uanset motiverne er det i politik nødvendigt at argumentere (Albæk, 2004). Derfor har vi et *parlament* – et sted, hvor man på en dertil indrettet stol taler. Ikke alene til, men også med hverandre. Det vil ofte for en politiker være nødvendigt at henvise til det fælles bedste eller andre almene normer for at opnå tilslutning til sin politik (Thompson, 1987: 1-2, og Nørgaard, 1998).

Nielsen, 2007), mens det bugner med bøger og artikler om disse spørgsmål i amerikansk sammenhæng.

3. Udtalelsen faldt på Dansk Journalistforbunds Fagfestival i Nyborg den 5.-6. november 2006.

Allerede i 1950'erne kom der en modreaktion på den ”videnskabeliggørelse” af statskundskaben, som betød, at faget i stadig mindre omfang beskæftigede sig med politikens indholdsside, nemlig i form af en fornyet ”policyorientering” (Albæk, 2007). Det engelske begreb ”policy” henviser netop til politikens indhold. Det fornyede policyfokus, der imidlertid først rigtigt vandt indpas i slutningen af 1960'erne, var ikke blot en kritik af, at de traditionelle akademiske discipliner havde glemt politikens indholdsside, men også et udtryk for, at man genuint ønskede at levere policyrelevant forskning, dvs. at policyforskningen ikke alene skal produceres *for*, men også benyttes *i* en demokratisk sammenhæng. Her argumenteredes det, at forskningen ikke kunne gøres policyrelevant uden at inddrage politikens normative, dvs. værdimæssige, aspekter, idet politik altid vil baseres på både normative og deskriptive vurderinger (ibid.).

I denne forstand er det dog ikke lykkedes videre godt at gøre dansk statskundskab policyrelevant: Vi hænger i høj grad fast i den traditionelle videnskabeliggørelse, hvor det normative er udgrænset. At den normative analyse har fået en så inferior placering i statskundskabsuddannelserne i Danmark, bevirker desværre, at mange studerende ikke på kvalificeret niveau formår at forstå de værdimæssige og etiske argumenter, som ligger til grund for den politik, de i deres fremtidige virke vil komme til at forvalte. Eksempelvis abort, som her vil blive brugt til at illustrere, hvordan analysen af normative og etiske dilemmaer er nødvendig, hvis man kvalificeret skal kunne forholde sig til politik og forvaltning.

I Danmark er vi blevet så enige om retten til fri abort, at vi ikke kender argumenterne imod den, i al fald ikke de kvalificerede argumenter – og heller ikke ønsker at kende dem. Det er bedrøveligt. For kombinationen af fri abort og medicinsk teknologiudvikling stiller os over for en række fundamentale etiske valg, som vi er nødt til at forholde os til, hvis vi vil undgå at forrå os selv og vort samfund. Endvidere kommer abortspørgsmålet tættere og tættere på os danskere gennem vort EU-medlemskab, eksempelvis når Vatikanet fortsat mere aktivt forsøger at påvirke EU's, såvel som medlemsstaternes, politik, herunder deres abortpolitik.

Abortmodstandens nok største forhindring for at vinde gehør for sine synspunkter er dens egne tilhængere. De voldsomme udenoms-parlamentariske aktioner i USA i form af eksempelvis ildspåsættelse af abortklinikker eller brugen i Danmark af et salvelsesfuldt sprog, som kun andre indviede menighedsmedlemmer forstår, fremmer ikke en kvalificeret dialog om et vigtigt etisk dilemma.

Som ansat ved et statskundskabsinstitut har jeg i adskillige år undervist kommende embedsmænd i offentlig politik og etik. Abort er et af de etiske dilemmaer, jeg præsenterer mine studenter for. Få af dem har tidligere beskæftiget sig videre indgående med abortspørgsmålet og er primært blevet konfronteret med det, når pressen har dækket amerikanske forhold, som for de studerende forekommer en dansk virkelighed meget fjern. De rystes som regel, når de oplever, at deres argumentatoriske beredskab til at diskutere abort på kvalificeret niveau er yderst begrænset. Og over at opleve, at modstanderne af abort har logisk mere konsistente argumenter for deres modstand, end tilhængerne af fri abort har for deres synspunkt.

For en student, der beskæftiger sig med politik, og hvis sandsynligste fremtidige karriere er embedsmandens, knytter der sig to hovedspørgsmål til abort:

- Kan et civiliseret samfund tillade abort og i givet fald under hvilke betingelser?
- Kan en embedsmand, der betragter abort som mord, loyalt forvalte en af et demokratisk valgt parlament vedtaget lov, der tillader abort?

Hvad angår første spørgsmål, er strukturen i ”retten til liv”-argumentet (Feinberg, 1984, og Gutmann & Thompson, 1990: 251-253):

- et foster er en person
- det er forkert at dræbe en person (bortset fra i selvforsvar)
- abort er derfor forkert (medmindre moderens liv er i fare)
- abort bør derfor ikke være tilladt.

Det typiske argument for at tillade abort har en parallel logisk struktur, der kommer til den modsatte konklusion (ibid.):

- et foster er ikke en person, men en biologisk del af en kvindes krop, som på afgørende vis påvirker hendes liv
- en kvinde har retten til selv at udøve kontrol over sin egen krop og sit eget liv
- en kvinde har derfor retten til at få foretaget abort
- abort bør derfor være tilladt.

Den fundamentale uenighed i de to argumenter er spørgsmålet om fostrets status: Er det alene en biologisk masse? Eller er fostret også en person, der skal tillægges de samme rettigheder, som andre personer nyder? Abortmodstandere siger ikke, at et foster ikke udgør en biologisk masse. Men de siger, at det helt fra undfangelsestidspunktet også udgør en person og derfor nyder samme rettigheder som andre personer. Aborttilhængere siger ikke, at et foster ikke på et tidspunkt bliver en person. Men de siger, at det i en periode fra undfangelsestidspunkt og frem til et nærmere bestemt tidspunkt alene er en biologisk masse og endnu ikke en person og derfor ikke kan tillægges en persons rettigheder.

For abortmodstandere er sagen klar: Da et foster helt fra undfangelsestidspunktet er en person, vil abort aldrig kunne tillades. For aborttilhængere stiller sagen sig meget vanskeligere. For man er nødt til at definere, hvornår et foster går fra blot at være en biologisk masse til at blive en person. Ingen er i tvivl om, at fosteret, når det efter fuldt svangerskab fødes levende, udgør en person. En aflivning på dette tidspunkt vil udgøre et mord. Det samme gælder dagen inden, fosteret fødes. Men hvor langt skal man tilbage i graviditeten, for at fosteret ikke længere udgør en person, men kun en biologisk masse, som moderen frit kan vælge at adskille fra sin krop?

Fastsættelsen af det præcise skæringstidspunkt vil altid udgøre et etisk problem. For hvis man definerer et bestemt tidspunkt som persondannende, må man argumentere for, hvorfor personen ikke også sekundet inden udgjorde en person. Men hvad skulle det fornuftige svar være? Personligt er jeg tilhænger af fri abort. Men jeg vedkender, at argumentet mod abort logisk er mere konsistent og overbevisende end argumentet for.

Den eksisterende danske abortlovgivning vidner om problemet. Frem til og med 12. graviditetsuge har en kvinde retten til helt frit at vælge abort. Efter 12. og frem til og med 22. – i exceptionelle tilfælde 24. – svangerskabsuge kan en kvinde kun få foretaget lovlig abort under særli-

ge betingelser af medicinsk (fx at barnet er stærkt handicappet) eller social art (at kvinden ikke ville kunne formå at tage vare på barnet). Hvis man i Danmark mente, at fosteret helt frem til og med 22. svangerskabsuge alene var en biologisk masse, burde man give kvinder ret til helt fri abort frem til dette tidspunkt. Det har man valgt ikke at gøre, vel netop fordi fostret i denne periode nærmer sig det tidspunkt, hvor det bliver levedygtigt – altså en person.

Den moderne medicinske teknologi minder os med stadig større tydelighed om dette. For den muliggør i dag, at læger undertiden er i stand til at redde for tidligt fødte børn, selv hvis de fødes allerede i 24. uge. Sandsynligvis vil den medicinske teknologi inden længe kunne redde børn, der er født endnu tidligere. Man står derfor på danske hospitaler med det ubehagelige etiske problem, at læger på én stue forsøger at redde et for tidligt født, ønsket barn, mens de i stuen ved siden fremtvinger en abort af et ligeså gammelt, uønsket foster for derefter at lade det ligge ubehandlet, indtil døden indtræffer.

Også på anden vis giver den moderne teknologi os aborttilhængere problemer. Teknologien gør det muligt at belyse stadig flere egenskaber ved fostret og stadig tidligere. I den udstrækning, sådanne oplysninger er tilgængelige inden udgangen af 12. svangerskabsuge, bør forældre så have retten til at få disse oplysninger, hvis de kan tilvejebringes? Eller hvis lægen er i besiddelse af dem? Hvis ja, har kvinden så også moralsk retten til at handle på oplysningerne? Skal hun også fortsat juridisk have retten til frit at handle på dem?

Hvis ja, hvor meget må et foster afvige fra normalen, før det bliver moralsk uacceptabelt at benytte afvigelsen som begrundelse for abort? Hvis fostret vil udvikle sig til dværg? Hvis det har ganespaltning? Er albino? Og hvilket argument findes der imod, at et anslået antal på ti millioner indiske pigefostre, sådan som det for nylig er blevet rapporteret i det anerkendte engelske lægevidenskabelige tidsskrift *Lancet* (Jha et al., 2006), over de sidste 20 år er blevet aborteret, fordi den indiske kultur skatter drenge- frem for pigebørn? Sådanne spørgsmål er ikke relevante for abortmodstandere. Men de dynger sig op med stadig stigende hast for os aborttilhængere.

Et fundamentalt problem med abort som et politisk spørgsmål er, at ingen af konfliktens parter rationelt kan overbevise modparten om sit arguments moralske overlegenhed. Den bedste måde, man kan forsøge at løse dette problem på, er ved at etablere en beslutningsmetode, som

proceduremæssigt er fair, selv når den som resultat favoriserer den ene frem for den anden side af den moralske konflikt. Den demokratiske afgørelse udgør et bud på en sådan beslutningsprocedure.

Alligevel kan en demokratisk vedtagen lov udgøre et moralsk dilemma for de personer, der skal forvalte loven. Hvordan skal en minister, en embedsmand eller en læge ansat i det offentlige sundhedssystem loyalt kunne forvalte en lov, som vedkommende mener lovliggør mord?

USA's til dato nok mest venstreorienterede velfærdsminister, præsident Carters sundheds-, undervisnings- og socialminister, Joseph A. Califano, var opdraget af jesuitter, troende katolik og derfor personlig modstander af abort. Aftenen inden han skulle gennem senatets godkendelseshøring, kontaktede han sin pater, en jesuitpræst, som var ekspert i bioetik, og drøftede abortspørgsmålet med ham. Der var ingen direkte hjælp for dem at hente i kristen teologi, når abortspørgsmålet i et pluralistisk samfund hæves fra det personlige til det politiske plan. Sammen kom de til den konklusion, at det for en katolik er muligt på den ene side at have sin personlige moralske overbevisning og på den anden side loyalt at forvalte et offentligt hverv i overensstemmelse med et demokratisk vedtaget mandat, selv når dette som i abortspørgsmålet for katolikken lovliggør mord (Califano, 1990).

Argumentet holder for embedsmanden. Men holder det også for den person, der aktivt skal formulere ny politik, som strider mod hans personlige overbevisning? Det spørgsmål forblev ubesvaret i det amerikanske senats høring af Califano, men blev i 2004 aktuelt, da Europa-Parlamentet nægtede at godkende den italienske kandidat til posten som kommissær for retsområdet, Rocco Buttiglione. Den konservative og dybt troende katolik Buttiglione er personligt og artikulært modstander af homoseksuelles rettigheder. Det kunne være irrelevant for parlamentet, hvis han var indstillet til posten som landbrugskommissær. Men som kommissær for retsområdet skal han ikke alene forvalte allerede vedtagne EU-retsregler, han er også positivt forpligtet til at fremsætte forslag til nye. Parlamentet vurderede her, at det ikke kunne have tillid til, at Buttiglione loyalt ville fremsætte nye forslag til yderligere beskyttelse af homoseksuelle i overensstemmelse med flertalsønsket i Europa-Parlamentet, når han personligt var modstander af sådanne regler. Derfor var hans

personlige standpunkter relevante for hans offentlige embede. På samme måde, som det danske folketing til enhver tid kan udtrykke mistillid til en minister på grund af dennes politiske synspunkter, mens det ikke er legitimt af denne grund at udtrykke mistillid til embedsmanden.⁴

Kan man ikke leve med modsætningen mellem ens personlige og det demokratiske flertals overbevisning, må man frasige sig sit hverv. Det var netop, hvad den barnløse og stærkt troende belgiske kong Baudouin gjorde i 1990, da han abdicerede en enkelt dag for at undgå at underskrive lovgivningen af abort i Belgien.⁵ Situationen blev for nylig igen aktuel med en traktat, der blev indgået mellem Slovakiet og Vatikanet, og som giver medarbejdere på hospitaler, der er grundlagt af den katolske kirke, ret til at nægte af udføre aborter af samvittighedsgrunde.⁶

Abort rejser politisk en række yderst komplicerede spørgsmål – snævert om abort, men også af mere generel art – som man som borger eller indehaver af et offentligt hverv eller arbejde bør forholde sig til. Spørgsmålene stilles sjældent af aborttilhængere selv. Når de stilles af abortmodstandere, vælger vi i Danmark nærmest refleksagtigt at demonisere modstanderne i stedet for at være dem taknemmelige for, at de rejser spørgsmålene for os. Hvis vi mener, det er i orden at vise skolebørn billeder af grusomhederne udøvet i de nazistiske udrydningslejre eller af lynchede sorte i USA, hvorfor forarges vi så så voldsomt over, at nogen viser de samme skolebørn billeder af aborterede fostre, når de mener, abort udgør mord? Er det, fordi billederne vidner om, hvor ubehageligt svært det er for os tilhængere af den fri abort klart at skelne mellem biologisk masse og liv? Og død?

4. At ikke alle danske professorer i statskundskab havde forstået denne skelnen, fremgik af kommentaren ”Den radikale elites elitisme” i *Berlingske Tidende*, 14. maj 2005.

5. Rent teknisk bad kongen parlamentet om at erklære ham uegnet til at regere. Det skete den 4. april 1990. Dagen efter blev han igen erklæret egnet.

6. EU vil givetvis meddele Slovakiet, at traktaten strider mod landets EU-medlemskab, da udøvelsen af denne ret til af samvittighedsgrunde at blive fritaget for at udføre abortindgreb, som også dansk sundhedspersonale nyder, risikerer at krænke andres rettigheder, herunder alle kvinders ret til lægebehandling og ikke-diskriminerende rådgivning, idet kvinder i mange slovakiske landområder ikke har adgang til andet end katolske hospitaler.

Hvis vi i statskundskaben mener, at også politikken indholdsside hører til blandt det, vort fag dækker, må vi, hvis vi på nogen måder ønsker at bidrage med analyser af relevans for virkelighedens verden, ikke alene kunne håndtere empiriske aspekter af de problemer, der er på den politiske dagsorden, men også disses normative aspekter. Det gælder ikke kun de emner, som danske folketingspolitikere definerer som ”etiske”. Det gælder al politik – uanset om det drejer sig om miljøbevarelse, skat, indvandring, pleje, sundhed, undervisning – ”you name it”. I enhver politisk stillingtagen vil der være involveret både normative og empiriske vurderinger – og dilemmaer. Når man som embedsmand skal lade sine egne, personlige politiske præferencer bag sig og loyalt arbejde for sine politiske principaler, så vil man, som diskussionen af abort viste det, uvægerligt også løbe ind i etiske dilemmaer. Spørgsmålet er, om vi ruster vore studenter tilstrækkeligt til fornuftigt at kunne forholde sig til sådanne dilemmaer?

Referencer

- Albæk, E. (2002): ”I røg og damp: Etiske dilemmaer i offentlig politik illustreret ved dansk rygepolitik”. I: Albæk, E., Christiansen, P.M. & Møller, B. (red.): *Demokratisk set: Festskrift til Lise Togeby*. Århus: Aarhus Universitetsforlag, 132-146.
- Albæk, E. (2003a): ”Etisk lovgivning?”. I: Hammershøj, L.G., Jensen, H.D. & Larsen, C.S. (red.): *Mellemværender: Festskrift til Lars-Henrik Schmidt*. København: Danmarks Pædagogiske Universitets Forlag.
- Albæk, E. (2003b): ”Political Ethics and Public Policy: Homosexuals in Danish Parliamentary Debates”. *Scandinavian Political Studies*, 26, 3: 245-267.
- Albæk, E. (2004): *Ekspert kan være gode nok, men ...: Om fagkundskabens politiske vilkår i dansk demokrati*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Albæk, E. (2007): ”Policyanalyse”. I: Kaspersen, L.B. & Loftager, J. (red.): *Klassisk og moderne politisk teori*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Albæk, E., Green-Pedersen, C. & Nielsen, L.B. (2007): ”Making Tobacco Consumption a Political Issue in the United States and Denmark: The Dynamics of Issue Expansion in Comparative Perspective”. *Journal of Comparative Policy Analysis*, 9, 1, 1-20.

- Baumgartner, F.R. & Jones, B.D. (1993): *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press.
- Berlingske Tidende*, 14. maj 2005.
- Califano, J.A. (1990): "Administering Abortion Policy". I: Gutmann, A. & Thompson, D. (eds): *Ethics and Politics: Cases and Comments*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Feinberg, J. (ed.) (1984): *The Problem of Abortion*. Belmont: Wadsworth Publishing Company.
- Green-Pedersen, C. (2007): "The Conflict of Conflicts in Comparative Perspective: Euthanasia as a Political Issue in Denmark, Belgium and the Netherlands". *Comparative Politics*, 39, 3, 273-291.
- Gutmann, A. & Thompson, D. (eds) (1990): *Ethics and Politics: Cases and Comments*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Jha, P. et al. (2006): "Low Male-to-Female Sex Ratio of Children Born in India". *Lancet*, 368, 211-218.
- Nørgaard, A.S. (1998): "Moral i politik?". *Politica*, 30, 4, 388-404.
- Thompson, D.E. (1987): *Political Ethics and Public Office*. Cambridge: Harvard University Press.

PENGEAFBRÆNDING FØR LUKKETID? OM KOMMUNERNES ØKONOMISKE DISPO- SITIONER OP MOD KOMMUNESAMMEN- LÆGNINGERNE I 2007¹

Jens Blom-Hansen

INDLEDNING

Hvilken kommunalpolitiker vil gå ind i en ny storkommune med en fyldt pengekasse? Har man en positiv kassebeholdning, er det udtryk for, at man på et tidspunkt har opkrævet mere i kommuneskat, end man har givet tilbage i form af kommunal service. Pengene er opkrævet for at komme de lokale borgere til gode. Derfor skal de bruges, inden den nye storkommune overtager kassen og lader pengene tilflyde indbyggerne i de nuværende nabokommuner. Sådan tænkte mange kommunalpolitikere op mod kommunesammenlægningerne i 2007. Tror man. Man tror også, at selv kommuner uden fyldte pengekasser kunne finde på at bræn-

1. En stor tak til Jørgen Lotz, Niels Jørgen Mau Pedersen, Kurt Houlberg, Torben Buse, Hans Nikolaisen, Peter Holdt-Olesen, Martin Steen Jensen, gode kollegaer i afdelingen for offentlig forvaltning ved Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet, og bogens redaktører for inspirerende kommentarer til et tidligere udkast til kapitlet. Ansvar for det skrevne er naturligvis alene mit.

de penge af inden sammenlægningerne. De ville nemlig ruste sig til den forestående serviceharmonisering i storkommunen. Mange kommuner havde igennem flere år haft fx nye ældreboliger og renoveringer af skoler og idrætshaller på deres investeringsplaner, men udskudt planerne på grund af dårlig økonomi. Med kommunesammenlægninger i udsigt var det ved at være sidste chance, hvis man ville være sikker på, at disse aktiviteter blev gennemført. Hvis det skulle blive aktuelt at diskutere fx skolelukninger i den nye storkommune, fik man oveni købet den tillægsgævinst, at en skole i tip-top stand ville være mindre i farezonen end en gammel og nedslidt skole. Alt i alt havde kommunerne mange grunde til at bruge lidt flere penge, inden kommunesammenlægningerne gennemførtes (Blom-Hansen & Houlberg, 2004).

Disse tanker fik yderligere næring af de mange historier, vi har hørt om pengeafbrænding. De florerede allerede ved den gamle kommunalreform i 1970. Der er historien fra Ærø, hvor Marstal by og landsogn skulle lægges sammen. Landsognet havde en god økonomi, men skyndte sig at bruge pengene til gadebelysning med det resultat, at gaderne på landet omkring Marstal var oplyste om natten, mens gaderne inde i Marstal by henlå i mørke (Ingvartsen & Mikkelsen, 1991: 25). Der er også historien fra Als, hvor sognekommunerne skyndte sig at asfaltere de små veje inden kommunesammenlægningerne (Nielsen, 2000). I hvilket omfang der var tale om systematisk pengeafbrænding i 1970, ved vi dog ikke. For der er ikke lavet en egentlig undersøgelse af det.

Der er også historier fra sammenlægningen af de fem bornholmske kommuner til Bornholms Regionskommune i 2003. Her hørte vi, at i hvert fald to af kommunerne – Nexø og Allinge-Gudhjem – udviste en ”bemærkelsesværdig” og ”ganske usædvanlig” udgiftsvækst inden for byudvikling, forsyning, veje samt på anlægsområdet i årene op mod sammenlægningen, hvilket bidrog til, at den nye storkommune kom fra start med ret alvorlige økonomiske problemer (Madsen, 2003).

Endelig er der alle historierne fra de kommunesammenlægninger, der er gennemført i hele landet de seneste par år. I Christiansfeld Kommune prøvede man at udbygge skoleområdet og reparere kommunens veje inden sammenlægningen med Kolding, men sammenlægningsudvalget nåede lige at stoppe planerne (*JydskeVestkysten*, 26. april 2006). I Thyborøn-Harboøre Kommune skyndte man sig at udvide kommunens idrætshaller inden sammenlægningen med Lemvig Kommune (*Lemvig Folkeblad*, 15. december 2005). I Fakse Kommune lagde man i 2005 an-

lægsplaner i 2006-budgettet med fremtidsvirkninger, der ville ”sluge hele det økonomiske råderum” i Ny-Faxe Kommune (*Sjællandske Faxe*, 10. november 2005). I Aulum-Haderup Kommune skyndte man sig at renovere Aulum-Hallen og den lokale sognegård inden sammenlægningen med nabokommunerne (*Lemvig Folkeblad*, 5. november 2005). I Blåvandshuk Kommune havde man travlt med at renovere hallen i Oksbøl inden sammenlægningen med Varde Kommune (*Jydske Vestkysten*, 1. oktober 2005). I Ørbæk Kommune på Fyn anlagde man cykelstier inden kommunesammenlægningen (*Fyns Stiftstidende*, 14. september 2005). I Give Kommune skyndte man sig at bygge tunneller og skoler inden sammenlægningen med Vejle Kommune (*Vejle Amts Folkeblad*, 12. august 2005). I Vissenbjerg Kommune prøvede man at nå at anlægge en ny hal og udbygge skolerne inden kommunesammenlægningen (*Fyns Stiftstidende*, 2. februar 2005). I byggebranchen mærkede man angiveligt tydeligt den kommunale trang til pengeafbrænding. Formanden for Dansk Byggeri i Ringkøbing Amt i 2005 vurderede:

Vi kan godt mærke, at der bliver gjort klart til kommunalreformen. Mange offentlige institutioner skal lige sættes lidt i stand, og mange plejehjem skal forbedres (*Ringkøbing Amts Dagblad*, 13. august 2005).

I en stort opsat forsideartikel den 23. januar 2007 gennemgik *Politiken*, hvordan man i Nykøbing Falster, Nørre Alslev, Middelfart, Hillerød og Aars Kommuner igangsatte byggeri af kultur- og musikhuse, kunstmuseer, havnebassiner, svømmehaller og nye råduse inden fusionerne med nabokommunerne.

Der er alt i alt mange tegn i sol og måne på, at der var trængsel ved pengekassen op mod kommunesammenlægningerne pr. 1. januar 2007. Man skal dog være lidt varsom med at drage alt for håndfaste konklusioner af alle historierne. For det første er det ofte svært for udenforstående at gennemskue, hvad historierne præcis drejer sig om. Refererer de til løse projektovervejelser eller faktiske beslutninger i kommunalbestyrelsen? For det andet kan det være vanskeligt at vurdere, om der ikke kunne være gode forklaringer på de foranstaltninger, historierne drejer sig om. Kommunerne havde jo stadig en forpligtelse til at levere service til borgerne, også op mod kommunesammenlægningerne. Endelig skal man være opmærksom på, at det kan være ganske opportunt at beskyld

politiske modstandere for pengeafbrænding og kassetømning, også selv om der måske ikke er 100 pct. dækning for beskyldningen. Aktiviteten lugter jo af uansvarlig adfærd, og det er en mærkat, det kan være nyttigt at klæbe på modstanderes ryg. Alt i alt har vi mange rygter, men ikke megen sikker viden om fænomenet pengeafbrænding før lukketid. Formålet med kapitlet er at lave en systematisk belysning af det.

Kapitlet indledes med en diskussion af, hvornår pengeafbrændingen i givet fald skulle være foregået. Herefter drøftes, hvordan en empirisk efterprøvning kan tilrettelægges. Det konkluderes her, at en analyse må fokusere på tillægsbevillinger til driftsbudgetterne. Herefter foretages en regressionsanalyse af de samlede driftsbudgetter, udvalgte driftsudgiftsområder og af anlægsudgifterne. Analyserne viser, at det næppe giver mening at tale om pengeafbrænding som generelt fænomen. Budgetterne skrider ikke mere i sammenlægningskommunerne end i de fortsættende kommuner – undtagen på et enkelt område.

HVORNÅR KAN MAN FORVENTE PENGEAFBRÆNDING?

Kommunesammenlægningerne blev forberedt over nogle år. Hvornår skal man forvente, at pengeafbrændingen fandt sted? Sammenlægningsprocessen blev skudt i gang med Strukturkommissionens betænkning, der blev afleveret til regeringen i januar 2004 (Strukturkommissionen, 2004). Betænkningen førte til det politiske forlig om kommunalreformen mellem regeringen og Dansk Folkeparti i juni 2004 (Regeringen, 2004). Forliget fastlagde ikke de nye kommunegrænser, men alene, at der skulle gennemføres kommunesammenlægninger, og at sigtepunktet var nye kommuner med mindst 30.000 indbyggere. De konkrete sammenlægninger skulle ske ad frivillighedens vej. Regeringen skrev derfor ud til kommunerne og bad dem melde tilbage med sammenlægningsønsker inden 1. januar 2005. De modtagne ønsker blev stort set imødekommet ved regeringens forlig med Socialdemokraterne, Dansk Folkeparti og Det Radikale Venstre i marts 2005 (Regeringen, 2005). Herefter var der kun nogle få steder i landet, hvor sammenlægningerne ikke var faldet på plads. Men med den tidligere Århus-borgmester, KL-formand og indenrigsminister, Thorkild Simonsen, som opmand faldt også disse sammenlægninger på plads. Kun situationen omkring Farum Kommune på Sjælland og

Holmsland Kommune i Vestjylland krævede en større direkte indsats fra regeringens side, men også disse problemer blev løst. Da vi nåede frem til sommeren 2005, var alle kommunesammenlægninger en realitet (Mouritzen, 2006, og Blom-Hansen et al., 2006).

Vurderet ud fra dette procesperspektiv er pengeafbrændinger mest sandsynlige i årene 2005 og 2006. Flere steder havde man nok en ret klar fornemmelse af, i hvilken retning sammenlægninger bar allerede i løbet af efteråret 2004. Men det skete sent og langt fra alle steder. Der har næppe været tid til pengeafbrænding i større stil. I 2005 og 2006 havde man derimod den fornødne klarhed.

Procesperspektivet kan dog ikke stå alene, når tidspunktet for pengeafbrænding skal vurderes. Det må suppleres med et reguleringsperspektiv. For regeringen var fuldt opmærksom på risikoen for pengeafbrænding og tog en række modforholdsregler. De kom i flere omgange, og reglerne blev gradvis strammet.

I 2004 fik regeringen gennemført en lov, der gav mulighed for at indføre en statslig godkendelsesordning af kommunale anlægsprojekter (L 439/2004). Som det hed i lovforslaget, var tiltaget nødvendigt for at ”undgå samfundsøkonomisk u hensigtsmæssige investeringer” op til de forestående kommunesammenlægninger (LF 192/2004). Den annonce-rede godkendelsesordning blev straks indført og indebar, at kommunale anlægsprojekter, der overskred det allerede lagte budget for 2004, skulle godkendes af staten (Bekendtgørelse 533/2004). Da 2004-budgettet var lagt i efteråret 2003, indebar det, at alle større anlægsprojekter, der blev planlagt efter, at kommunesammenlægningerne blev kendte, krævede statslig godkendelse.

I 2005 strammede staten grebet en smule. For det første blev godkendelsesordningen på anlægsområdet videreført. Kommunerne kunne heller ikke i 2005 gennemføre anlægsprojekter uden statslig godkendelse, medmindre de allerede var optaget på budgettet for 2004, dvs. inden kommunesammenlægningerne blev kendte (Bekendtgørelse 1045/2004). For det andet indførte staten tvungen opsparring af kommunernes kassebeholdninger, hvis de overskred en vis minimumsstørrelse (L 549/2005, § 1). Denne binding af kommunernes ”overskudslikviditet” skulle ”understøtte en hensigtsmæssig økonomisk adfærd” op mod kommunesammenlægningerne (LF 144/2005). Hermed blev det første indgreb mod driftssiden af kommunernes økonomi lanceret.

I 2006 strammede staten grebet for alvor, og der blev indført en omfattende regulering af både anlægs- og driftsudgifter i den kommunale verden. For det første blev de nyvalgte kommunalbestyrelser i de nye storkommuner, der i overgangsåret 2006 fungerede som sammenlægningsudvalg, pålagt at fungere som vagthunde over for de gamle kommuner. Sammenlægningsudvalgene overtog Indenrigsministeriets godkendelsesordning på anlægsområdet. Men de fik også beføjelse til at stoppe anlægsprojekter i de gamle kommuner, ligesom tillægsbevillinger på anlægsområdet krævede sammenlægningsudvalgets godkendelse. Men sammenlægningsudvalgene skulle også holde øje med driftsudgifterne i de gamle kommuner, og ligesom på anlægssiden krævede tillægsbevillinger på driftssiden sammenlægningsudvalgets godkendelse (Bekendtgørelse 1462/2005). For det andet blev den tvungne opsparring af kassebeholdninger videreført også i 2006. For det tredje indførte staten skattestop i den kommunale verden, som indebar, at de kommunale indkomst- og grundskatter i 2006 blev fastfrosset på 2005-niveauet (L 549/2005, §§ 4-5). For det fjerde indførte staten en strafafgift på tillægsbevillinger i 2006. Ordningen blev kendt som ”Thors hammer”, fordi den blev indført som reaktion på kommunernes overskridelse af 2006-økonomiaftalen med finansminister Thor Pedersen. Kommunerne blev først tvunget til at nedjustere deres 2006-budgetter, og herefter blev strafafgiften på overskridelser af de justerede budgetter indført. Ordningen betyder, at kommuner, hvis budgetter skred på de centrale driftsområder i løbet af 2006, kan få deres bloktilskud fra staten i 2007 nedjusteret (L 492/2006).

Sammenlignet med procesperspektivet taler dette reguleringsperspektiv for en yderligere indsnævring af det sandsynlige tidspunkt for pengeafbrænding. Den omfattende regulering af kommunernes økonomiske dispositioner i 2006 gør det usandsynligt, at der skete pengeafbrænding i større stil i dette år. I 2005 var der en relativt stram regulering på anlægssiden, mens aktiviteter på driftssiden kun blev begrænset af den tvungne opsparring af kassebeholdninger. Alt i alt betyder proces- og reguleringsperspektivet derfor tilsammen, at hvis der foregik pengeafbrænding i kommunerne op mod kommunesammenlægningerne i 2007, så var det mest sandsynligt, at de fandt sted i 2005.

HVORDAN KAN EN SYSTEMATISK ANALYSE TILRETTELÆGGES?

En systematisk belysning af pengeafbrænding før lukketid kræver en stillingtagen til en række metodiske spørgsmål:

- Foregik aktiviteterne som drifts- eller anlægsprojekter?
- Skal man lede i budgetterne eller i regnskaberne – eller i forholdet mellem budgetter og regnskaber?
- Hvad er det relevante sammenligningsgrundlag – udgiftsudviklingen i tidligere år eller i kommuner, der ikke indgår i sammenlægninger?
- Hvilke udgiftsområder skal der fokuseres på?
- Skal indtægtsforholdene tages i betragtning?
- Hvilke øvrige forhold, der påvirker kommunernes udgifter, skal man tage højde for i en sammenlignende analyse?

Hvad angår det første spørgsmål, så er tilskyndelsen til pengeafbrænding nok størst på anlægssiden. Et anlægsprojekt som et nyt musikhus, en svømmehal, en ny skole eller en ny vej er en markant måde at sørge for, at tidligere opkrævede penge kommer de lokale borgere til gode, eller at man står så godt rustet til kommunesammenlægningen som muligt. Men alligevel er det mest sandsynligt, at pengeafbrænding foregik på driftssiden af budgettet. Eller i hvert fald, at de bogholderimæssigt blev registreret som driftsudgifter. Sondringen mellem drifts- og anlægsudgifter er ikke altid knivskarp, fx hvad angår vedligeholdelse af bygninger, grønne arealer og veje. Det betyder, at der med lidt fantasi kan iværksættes mange driftsaktiviteter, der giver god mening, hvis man ønsker at brænde penge af. Givet den skrappe statslige regulering af anlægsaktiviteter havde kommunerne en tilskyndelse til at registrere så mange aktiviteter som muligt som driftsaktiviteter.

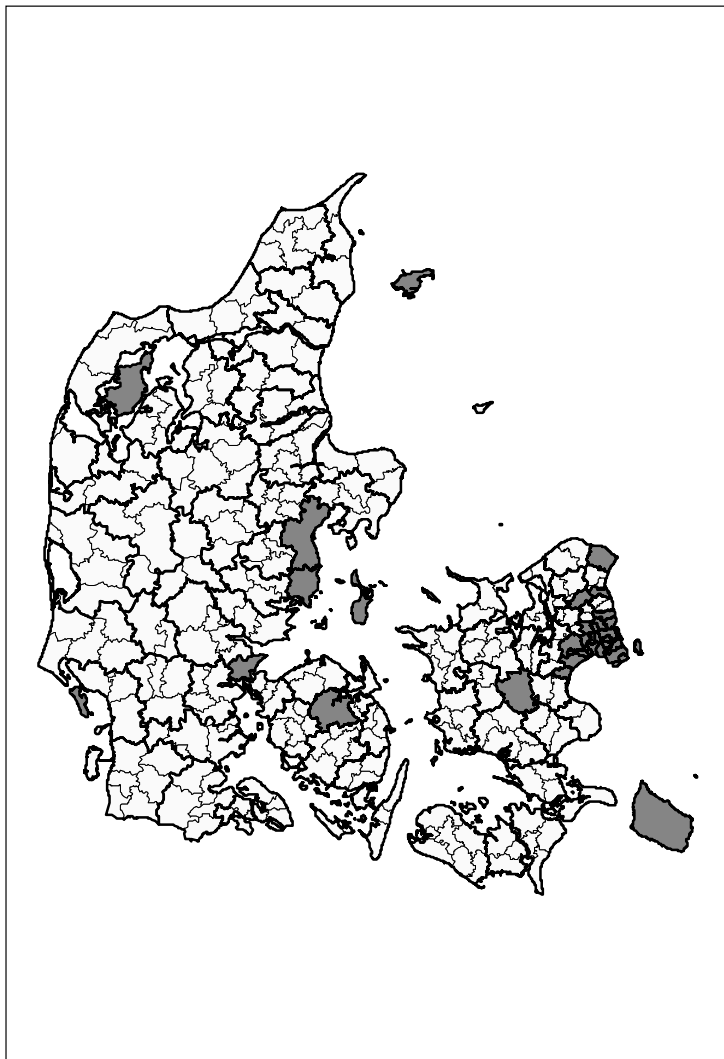
Det næste spørgsmål er, hvor man skal lede efter pengeafbrænding i de kommunale budgetter og regnskaber. Viser det sig fx som en større årlig udgiftsvækst fra 2004 til 2005 end tidligere år? Er det budgetter eller regnskaber, der skal sammenholdes? Udgangspunktet må være, at pengeafbrænding har et illegitimt skær. Derfor budgetlægger kommunerne dem ikke. Budgetterne er omgærdet af megen offentlig interesse, og de gennemgås med en tættekam af regeringen, når det skal afgøres, om den kommunale sektor har overholdt den årlige økonomiaftale med

finansministeren. Hvert år op mod kommunesammenlægningerne har regeringen og KL været enige om, at kommunerne har overholdt økonomiaftalen. Budgetterne har altså været i orden. Det gælder dog med undtagelse af aftalen for 2006. Her overskred kommunerne aftalens udgiftsramme med omkring to milliarder kroner. Men efter trusler om beskæring af bloktilskuddet fik finansministeren kommunerne til at genåbne budgetterne og reducere dem. Det giver på denne baggrund ikke megen mening at tale om *budgetteret* pengeafbrænding. I hvert tilfælde er der så tale om statsgodkendt pengeafbrænding. Det er mere sandsynligt, at pengeafbrænding – forstået som illegitime aktiviteter, der igangsættes mod regeringens henstillinger og forholdsregler – foregår i det skjulte som tillægsbevillinger i løbet af budgetåret. Dem er der nemlig ikke megen statslig opmærksomhed om. Derfor fokuserer analysen i det følgende på udviklingen fra budget til regnskab, dvs. budgetoverholdelsen.

Det tredje spørgsmål drejer sig om, hvilken form for sammenligning der skal gennemføres. Hvad skal budgetoverholdelsen sammenholdes med, når det skal afgøres, om der foregår pengeafbrænding? Skal den være dårligere end tidligere år? Det vil i hvert tilfælde være i overensstemmelse med påstanden om pengeafbrænding. Men man kan også lave en mere præcis belysning af spørgsmålet. For der er jo ikke sket kommunesammenlægninger overalt i landet. Der er en række såkaldt ”fortsættende” kommuner, der er uberørte af hele inddelingsreformen. De er vist i figur 1. Set med analytiske briller har vi dermed en form for naturligt laboratorium. Nogle kommuner lægges sammen, andre ikke. Analysen i det følgende sammenligner derfor budgetoverholdelsen i sammenlagte og fortsættende kommuner. Hvis der er foregået pengeafbrænding, må det vise sig som en dårligere budgetoverholdelse i de sammenlagte kommuner. Laboratoriet er dog ikke perfekt, for de fortsættende kommuner er ikke nogen optimal kontrolgruppe. Som det fremgår af kortet i figur 1, er fortsættende kommuner og sammenlægningskommuner ikke tilfældigt fordelt over det kommunale danmarkskort. Sammenlægningskommunerne er typisk små og mellemstore provinskommuner, mens de fortsættende kommuner har andre karakteristika. De er typisk store hovedstadskommuner, meget store provinskommuner eller små ø-kommuner. Det kan derfor ikke helt udelukkes, at en eventuel forskel i budgetoverholdelsen mellem sammenlægningskommunerne og de fortsættende kommuner måske skyldes strukturelle eller socioøkonomiske forskelle mellem disse to kommunetyper snarere end kommunesammenlægninger.

Figur 1

Kort over sammenlægningskommuner og fortsættende kommuner.



Fortsættende kommuner er markeret med mørk farve. De gamle kommunegrænser er optrukket med tynd streg, mens de nye grænser er angivet med fed streg. Tak til Søren Risbjerg Thomsen og Kristian Elgaard Pedersen for udarbejdelse af kortet.

For at tage højde for dette forhold gennemføres den følgende analyse også for budgetoverholdelsen i år 2003, dvs. før kommunalreformen overhovedet begyndte. Hvis en eventuel forskel i budgetoverholdelsen mellem fortsættende kommuner og sammenlægningskommuner også

kan konstateres i dette år, kan den ikke skyldes pengeafbrænding, men må skyldes andre forskelle. 2003 fungerer altså som ”kontrolår”.

Det fjerde spørgsmål handler om, hvor budgetterne skal skride, for at der kan være tale om pengeafbrænding. Kommunerne har både såkaldt styrbare og ikke-styrbare udgifter. Til sidstnævnte kategori hører overførselsindkomsterne – folkepension, kontanthjælp, boligstøtte mv. Her har kommunerne ikke mange frihedsgrader, men må betale, når en klient melder sig. Hvis budgetterne skrider på disse områder, kan der ikke siges at være tale om pengeafbrænding. Analysen må derfor fokusere på de styrbare områder i de kommunale budgetter. Det vil primært sige serviceområderne – børnepasning, ældreforsorg, folkeskolen og vejområdet. Her har kommunerne frihedsgraderne til at styre budgetterne, og her giver det også politisk mening at lave pengeafbrænding. Her kan man igangsætte aktiviteter, som vælgerne går op i – nye børnehaver, vedligeholdelse af skoler, flere hjemmehjælpere mv. Den følgende analyse indledes derfor med en generel belysning af kommunernes budgetoverholdelse, men stiller derefter skarpt på følgende styrbare områder: veje, skoler, børnepasning, ældreforsorg og administration. Disse områder udgør tilsammen godt halvdelen af kommunernes samlede driftsbudgetter.

Det femte spørgsmål er, om indtægtsforholdene skal indgå i vurderingen. Selv om sammenlægningskommunerne ikke overskrider deres budgetter, kunne trangene til pengeafbrænding vise sig ved, at de i højere grad presser økonomien end fortsættende kommunerne, når man tager indtægtssiden af budgettet med i betragtning. Den følgende analyse fokuserer dog alene på udgiftssiden, hvor det mest direkte udtryk for pengeafbrænding i givet fald må skulle findes.

Endelig er det vigtigt at være opmærksom på, at der kan være mange grunde til, at kommunerne laver tillægsbevillinger i løbet af budgetåret. Der kan være indtruffet nye omstændigheder, der gør det nødvendigt – fx en uforudset tilflytning af børnefamilier, som øger presset i daginstitutioner og skoler. Der kan være forskelle i den måde, hvorpå de enkelte kommuner bruger budgettet som et økonomistyringsinstrument. Nogle steder styrer man stramt efter budgetterne, andre steder er man mere fokuseret på de løbende behov. Det vil vise sig som forskelle i budgetoverholdelsen. Budgetterne i store kommuner kan være mere robuste over for ændringer i løbet af budgetåret end i små kommuner, hvilket også vil vise sig som forskelle i budgetoverholdelsen. Det er nødvendigt i analysen at tage højde for alle disse øvrige forhold, der påvirker kommu-

nernes overholdelse af budgetterne. Til dette formål tages der i den følgende analyse udgangspunkt i den model til forklaring af kommunale budgetoverskridelser, som Kurt Houllberg (1999) har udviklet. Den omfatter følgende forklaringsfaktorer:

- *Budgettets størrelse:* Et lille budget er mere følsomt over for ændrede behov i løbet af budgetåret end et stort. Budgetoverskridelserne er derfor mindre i store kommuner og i kommuner med mange udgifter pr. indbygger.
- *Budgetændringer:* Ændrede budgetter er sværere at overholde end stabile. Derfor fører store budgetændringer i forhold til året før til dårligere budgetoverholdelse.
- *Ændrede indtægter i løbet af året:* Uforudsete indtægter i løbet af budgetåret bliver i et vist omfang brugt til nye aktiviteter. Kommuner med store ikke-budgetterede indtægter overskrider derfor i højere grad budgettet.
- *Ændrede behov i løbet af året:* Sker der store uforudsete ændringer i udgiftsbehovene i løbet af året, kan det føre til budgetoverskridelser. Konkret finder Houllberg, at ændringer i kvinders ledighed, antallet af kontanthjælpsmodtagere og børn anbragt uden for eget hjem påvirker budgetoverholdelsen.
- *Budgetkultur:* Visse kommuner har tradition for en stram budgetoverholdelse, andre det modsatte. Budgetoverskridelsen i et givet år kan altså i et vist omfang forudsiges ud fra budgetoverskridelsen i tidligere år.
- *Partipolitik:* Kommuner styret af borgerlige borgmestre har færre budgetoverskridelser. Det forklares med, at arbejderpartier har et lempeligere syn på tillægsbevillinger end borgerlige partier.

Spørgsmålet er altså, om der kan konstateres pengeafbrænding i sammenlægningskommunerne, når der samtidig tages højde for de ovennævnte forhold. Sammenfattende tilrettelægges analysen med følgende udgangspunkt:

- Pengeafbrændingen skal være sket i årene 2004, 2005 eller 2006. Det mest sandsynlige år er 2005.
- Pengeafbrænding er mere sandsynligt på drifts- end på anlægssiden.

- Pengeafbrænding er igangsat med tillægsbevillinger, dvs. den kan konstateres som en overskridelse af de vedtagne budgetter.
- Pengeafbrænding giver sig udslag i en større budgetoverskridelse i sammenlægningskommunerne end i de fortsættende kommuner. Forskellen kan konstateres efter, at kommunalreformen er igangsat, men ikke før.
- Pengeafbrænding viser sig som en systematisk budgetoverskridelse, efter der er taget højde for andre forhold, der kan få budgetterne til at skride.
- Pengeafbrænding foregår som en budgetoverskridelse på kommunernes styrbare områder.

FOREGÅR DER PENGEAFBRÆNDING?

I det følgende gennemføres analysen af kommunernes budgetoverholdelse. Først analyseres de samlede driftsudgifter, derefter fokuseres på de styrbare driftsudgifter, og til sidst belyses anlægsudgifterne.

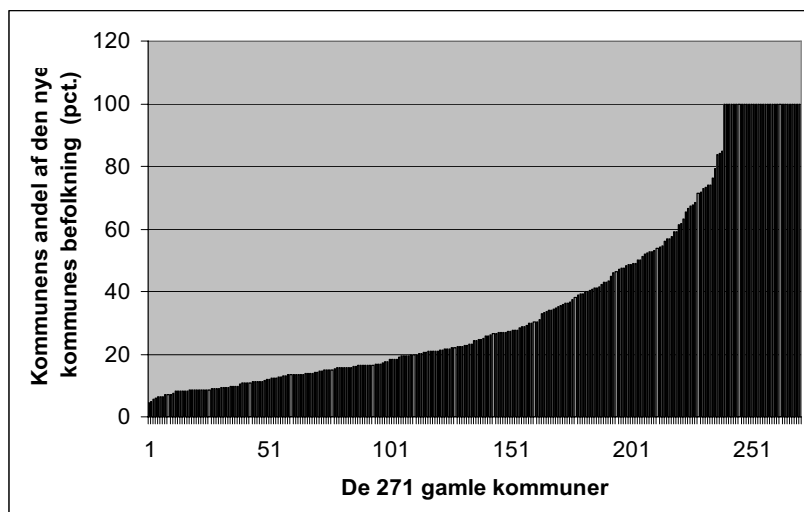
Det centrale spørgsmål er, om budgetterne skrider mere i sammenlægningskommunerne end i de fortsættende kommuner. Derfor er det vigtigt, at dette forhold måles rigtigt. Principielt kan man lave et mål for kommunesammenlægninger på to måder. For det første kan man lave et simpelt mål, der blot angiver, om der er tale om en sammenlægningskommune eller ej. Logikken er her, at det er selve det forhold, at kommunen bliver lagt sammen med en eller flere nabokommuner, der udløser trangen til pengeafbrænding hos kommunalpolitikere. For det andet kan man lave et mere nuanceret mål, der tager højde for, at nogle kommuner indgår i store sammenlægninger, andre i små. Logikken er her, at en kommune, der ender med kun at udgøre en meget lille del af en ny storkommune, måske har en større tilskyndelse til pengeafbrænding end en kommune, der dominerer en ny storkommune. Her er det altså vigtigt at tage højde for, at kommunerne befinder sig i forskellige sammenlægningssituationer.

Figur 2 giver et indtryk af disse forskellige situationer. Den viser de gamle kommuners andel af de nye, sammenlagte kommuners indbyggertal. Kommunerne er anført i størrelsesorden, dvs. de kommuner, der udgør den mindste andel af de nye storkommuners befolkning, ligger yderst til venstre. Figuren omfatter alle 271 kommuner, dvs. også de 32

fortsættende kommuner. De ligger yderst til højre i figuren og har selvfølgelig 100 pct. af den ”nye” kommunes befolkning. Figuren viser, at mange kommuner kun udgør en lille del af den nye storkommunes befolkning. De fleste gamle kommuner udgør således mindre end 25 pct. af befolkningen i de sammenlagte kommuner. Det afspejler to forhold. Dels er det typisk fire eller flere gamle kommuner, der er gået sammen i en ny storkommune. Dels består en typisk kommunesammenlægning af en større by med en række mindre omegnskommuner. De små omegnskommuner udgør hver kun en lille del af den nye storkommunes indbyggertal. Spørgsmålet er, om det betyder noget for trangen til pengeafbrænding, om man udgør en stor eller lille del af den nye storkommune. Analysen indledes med en belysning af dette spørgsmål.

Figur 2

De gamle kommuners andel af de nye storkommuners befolkning.



Det sker i tabel 1, som fokuserer på den almindelige overholdelse af driftsbudgettet i 2005 og tidligere år.² I lighed med de følgende analyser omfatter tabellen ikke samtlige 271 kommuner. De kommuner, hvor

2. År 2006 er ikke analyseret, fordi de nødvendige data endnu ikke foreligger.

sammenlægninger var besluttet inden kommunalreformen, er ikke medtaget. Det gælder Bornholm, hvor de fem gamle kommuner blev lagt sammen allerede i 2003. Det gælder endvidere Langeland, hvor de tre gamle kommuner efter lokale folkeafstemninger i både 1999, 2000 og 2002 besluttede at fusionere. Sammenlægningen fulgte dog den almindelige tidsplan og blev først effektueret i 2007. Endelig gælder det Ærø, hvor Ærøskøbing og Marstal Kommuner blev sammenlagt i 2006. Ud over disse tidligt sammenlagte kommuner omfatter analyserne heller ikke Københavns og Frederiksberg Kommuner, der indtil kommunalreformen havde det særtræk, at de både fungerede som amts- og primærkommuner. Alt i alt udelades dermed otte kommuner, og kapitlets analyser omfatter altså 263 kommuner.

I søjle 1 i tabel 1 er kommunesammenlægningernes betydning for budgetoverholdelsen i første omgang belyst ved at gruppere kommunerne efter, hvor stor en del af den nye storkommune de udgør. Kommunerne er inddelt i seks nogenlunde lige store grupper – sammenlægningskommunerne er opdelt i fem grupper, og de fortsættende kommuner udgør den sjette gruppe, der fungerer som referencekategori i analysen. Denne grupperede måling gør det muligt at konstatere, dels om der er forskel mellem sammenlægningskommunerne og de fortsættende kommuner, dels hvilken form sammenhængen har. Søjle 1 i tabellen viser som det centrale resultat, at budgetoverskridelserne i sammenlægningskommunerne er større end i de fortsættende kommuner, og at denne forskel er statistisk signifikant. En første betingelse for forekomsten af systematisk pengeafbrænding er hermed opfyldt.

Søjle 1 viser endvidere, at budgetoverskridelsen *ikke* ser ud til systematisk at blive større, jo mindre en del den enkelte sammenlægningskommune udgør af den nye storkommune. Det afgørende ser med andre ord ud til at være, om man er en sammenlægningskommune eller ej. Derfor arbejdes der videre med det simple mål, der blot angiver, om der er tale om en sammenlægningskommune eller ej.

Videre viser søjle 1, at de centrale elementer i Kurt Houlbergs model til forklaring af kommunale budgetoverskridelser stadig holder. De to stærkeste forklaringsfaktorer i Houlbergs analyse var budgetændringer (målt ved ændringer i budgetterede udgifter i forhold til året før) og budgetkulturen (målt ved budgetglidningen året før). De er stadig særdeles stærke forklaringer på budgetoverskridelser. Det gælder også i årene 2004 og 2003, som er analyseret i søjlerne 4 og 5 i tabellen.

Tabel 1

Regressionsanalyse af udviklingen i kommunernes nettodriftsudgifter fra budget til regnskab i 2005 og tidligere år.

	1	2	3	4	5
	År: 2005 Gruppe- ret – fuld model	År: 2005 Grupperet – reduce- ret model	År: 2005 Dummy – reduce- ret model	År: 2004 Dummy – reduce- ret model	År: 2003 Dummy – reduce- ret model
Andel af den nye kommunes ind- byggertal					
0-10 procent	511,5**	540,9**	-	-	-
10-20 procent	429,3**	458,9**	-	-	-
20-30 procent	430,5**	461,6**	-	-	-
30-50 procent	105,6	149,6	-	-	-
50-99 procent	347,7*	364,1**	-	-	-
100 procent	(ref.kat.)	(ref.kat.)	-	-	-
Sammenlæg- ningskommune	-	-	334,1**	-52,3	106,7
Samlede netto- driftsudgifter	-0,01	-	-	-	-
Indbyggertal (log.)	168,2*	169,8*	94,2	-158,9**	62,6
Ændring i bud- getterede udgif- ter i forhold til året før	-0,4***	-0,4***	-0,4***	-0,7***	-0,6***
Ændrede ind- tægter i løbet af året	0,02	-	-	-	-
Ændring i kvin- ders ledighed	-35,2	-	-	-	-
Ændring i antal kontanthjælps- modtagere	282,5**	295,9**	329,6***	388,3**	469,1***
Ændring i antal børn af enlige forsørgere	-140,1**	-143,4***	-130,1**	-3,5	91,9*
Budgetkultur	0,7***	0,7***	0,7***	0,7***	0,8***
Borgmesterfarve	-178,3*	-187,4*	-173,1*	-57,4	-111,8
Konstant	-1.186,5	-1.470,3	-695,2	2.283,8***	-182,1
R ² (adj.)	0,47	0,48	0,47	0,45	0,57
N	263	263	263	263	263

*p<0.1; ** p<0.05; *** p<0.01.

Se bilagstabel A for en forklaring på de analyserede faktorer.

De øvrige af Houlbergs forklaringsfaktorer ser dog ikke længere ud til at være gyldige eller at have samme gyldighed. Det gælder budgettets størrelse (målt ved de samlede nettodriftsudgifter og indbyggertallet) og ænd-

rede indtægter i løbet af året. Disse størrelser har ikke større betydning for kommunernes budgetoverholdelse i nogen af de analyserede år.

Ændrede udgiftsbehov i løbet af året (målt ved ændring i kvinders ledighed, antal kontanthjælpsmodtagere og antal børn af enlige forsørgere) har stadig stor betydning, men mønstret er ikke helt det samme som hos Houlberg og heller ikke stabilt over de analyserede år. Partipolitik (målt ved borgmesterfarven) har stadig en vis betydning, men effekten er den modsatte af den, Houlberg fandt. Nu er det de borgerlige kommuner, der har de største budgetoverskridelser. Effekten findes dog ikke i alle de analyserede år. Det centrale resultat er dog i vores sammenhæng ikke, hvordan den præcise sammenhæng mellem forklaringsfaktorerne fra Kurt Houlbergs model og budgetoverskridelser er, men det forhold, at budgetoverskridelserne er systematisk højere i sammenlægningskommunerne, også efter at der er taget højde for andre forhold, der kan få budgetterne til at skride. En næste betingelse for forekomsten af systematisk pengeafbrænding er hermed opfyldt.

Søjle 2 i tabel 1 er en reduceret udgave af model 1. Kun forklaringsfaktorer med statistisk signifikant betydning er medtaget. Der sker ikke større ændringer i forhold til søjle 1. I søjle 3 er det grupperede mål for kommunesammenlægninger udskiftet med det simple mål, der blot måler, om der er tale om en sammenlægningskommune eller ej. I øvrigt er analysen identisk med søjle 2. Den viser også det samme substantielle resultat. I sammenlægningskommunerne er der en budgetoverskridelse, der er større end i de fortsættende kommuner – og forskellen er statistisk signifikant.

I søjle 4 gennemføres den samme analyse som i søjle 3, men for 2004. Det er det første år, hvor kommunerne havde mulighed for pengeafbrænding. Men som sagt blev der klarhed over kommunesammenlægningerne så sent på året, at det ikke er realistisk at forvente, at der var tid til pengeafbrænding i større stil. Analysen viser da også, at sammenlægningskommunerne *ikke* havde større budgetoverskridelser end de fortsættende kommuner.

I søjle 5 gennemføres den samme analyse, men nu for år 2003. Det er ”kontrolanalysen”. Formålet er at sikre, at målet for sammenlægningskommune ikke reelt dækker over strukturelle eller socioøkonomiske forskelle mellem sammenlægningskommuner og fortsættende kommuner. I så fald ville man forvente, at den forskel, der blev konstateret i budgetoverholdelsen i 2005, også ville kunne findes i årene inden kom-

munalreformen. Men som det fremgår, er der i 2003 *ikke* statistisk signifikant forskel på budgetoverholdelsen i sammenlægningskommuner og fortsættende kommuner. Vi kan altså have tillid til, at målet for sammenlægningskommuner reelt fanger det tilsigtede, dvs. kommunesammenlægninger. En tredje betingelse for afdækning af systematisk pengeafbrænding er hermed opfyldt.

Hermed er tre betingelser for forekomsten af systematisk pengeafbrænding opfyldt. Men der er endnu en betingelse. Budgetskreddet i sammenlægningskommunerne skal også ske på de styrbare områder i kommunernes budgetter. Ellers giver det ikke mening, at det skyldes sammenlægninger. Denne sidste betingelse er analyseret i tabel 2. Den omfatter fem områder, hvor kommunerne har væsentlige frihedsgrader til at bestemme aktivitetsniveauet og dermed udgifterne: vej-, skole-, børnepasnings- og ældreområdet samt den centrale administration.

Analysen af de fem områder er igen grebet an på den måde, at et større budgetskred i sammenlægningskommunerne også skal kunne konstateres efter, at der er taget højde for øvrige relevante forhold, der kan få budgetterne til at skride. Derfor er udgangspunktet igen Kurt Houlbergs model. Men den ”oversættes” nu til de enkelte områder – dvs. alle udgiftsmålene alene omfatter områdets udgifter. Det drejer sig om målene for budgettets størrelse (samlede nettodriftsudgifter på området), budgetændringer (ændring i budgetterede udgifter i forhold til året før) og budgetkulturen (som nu måles som sidste års budgetoverskridelse på det enkelte område). Faktorerne fra Houlbergs model er i tabellen samlet under overskriften ”generelle model”. Som det fremgår, er der herunder så tilføjet en række ”områdespecifikke forhold”. Det drejer sig om mål for ændrede udgiftsbehov på de enkelte områder. Her er sigtet at tage højde for områdespecifikke udgiftsbehov. Som eksempel kan nævnes pendleromfanget, der i flere analyser har vist sig at fungere som mål for vejslitage og dermed som behov for udgifter til vejvedligeholdelse (Blom-Hansen, 2003, og Houlberg, 2000: 38-40). Dette forhold indgår så selvfølgelig kun i analysen af vejområdet. De områdespecifikke mål for udgiftsbehov er udvalgt på baggrund af tidligere udgiftsanalyser af de enkelte områder (Mouritzen, 1990: 96-118; Houlberg, 2000, og Betænkning 1361: 95-176).

Tabel 2

Regressionsanalyse af udviklingen i kommunernes nettodriftsudgifter fra budget til regnskab i 2005 på udvalgte områder.

	<u>Vejområdet</u>		<u>Skoleområdet</u>		<u>Børnepasningsområdet</u>		<u>Ældreområdet</u>		<u>Administration</u>	
	Fuld model	Reduce- ret model	Fuld model	Reduceret model	Fuld model	Reduceret model	Fuld model	Reduceret model	Fuld model	Reduceret model
<i>Kommunesammenlægning:</i>										
Sammenlægningskommune	22,8	20,1	49,3	46,5	-12,7	-10,3	3,3	25,2	69,8*	78,0**
<i>Den generelle model:</i>										
Samlede nettodriftsudgifter på området	0,2***	0,2***	0,08***	0,08***	0,02	0,02*	0,05***	0,05***	0,06**	0,06**
Indbyggertal (log.)	30,1***	32,1***	0,08	-	1,3	-	0,8	-	3,6	-
Ændring i budgetterede udgifter på området i forhold til året før	-0,2**	-0,2**	-0,5***	-0,5***	-0,3***	-0,3***	-0,6***	-0,5***	-0,5***	-0,5***
Ændrede generelle indtægter i løbet af året	-0,001	-	-0,01	-	-0,002	-	0,01	-	0,01	-
Budgetkultur på området	0,2***	0,2***	0,6***	0,6***	0,4***	0,4***	0,6***	0,6***	0,5***	0,5***
Borgmesterfarve	16,5	-	8,4	-	-10,1	-	-23,0	-	-35,7	-

fortsættes

Tabel 2 fortsat

	<u>Vejområdet</u>		<u>Skoleområdet</u>		<u>Børnepasningsområdet</u>		<u>Ældreområdet</u>		<u>Administration</u>	
	Fuld model	Reduceret model	Fuld model	Reduceret model	Fuld model	Reduceret model	Fuld model	Reduceret model	Fuld model	Reduceret model
<i>Områdespecifikke forhold:</i>										
Ændring i penderomfang	-0,3	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Ændring i antal børn af enlige forsørgere	-	-	-22,8*	-	-8,4	-	-	-	2,0	-
Ændring i kvinders ledighed	-	-	-	-	-0,2	-	-36,2	-	-	-
Ændring i antal enlige folkepensionister	-	-	-	-	-	-	11,1	16,6***	-	-
Ændring i antal tosprogede elever	-	-	-125,5*	-	-	-	-	-	-	-
Ændring i antal 0-6-årige	-	-	-	-	2,4	-	-	-	-	-
Ændring i antal 6-16-årige	-	-	15,9***	14,6***	-	-	-	-	-	-
Ændring i antal +67-årige	-	-	-	-	-	-	19,5	-	-	-
Ændring i antal +80-årige	-	-	-	-	-	-	-7,7	-	-	-
Konstant	-432,7***	-444,9***	-514,8**	-511,8***	-25,5	-29,8	-203,0	-199,6	-269,8	-250,9**
R ² (adj.)	0,23	0,23	0,41	0,41	0,20	0,21	0,32	0,31	0,23	0,22
N	263	263	263	263	263	263	263	263	263	263

*p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01. Se bilagstabel B for en forklaring på de analyserede faktorer.

I lighed med analysen i tabel 1 gribes analysen af de enkelte områder endvidere an på den måde, at der indledes med en ”fuld” model, dvs. en model, der omfatter alle de faktorer, som med rimelighed kan forventes at påvirke budgetoverholdelse på området. Modellen indsnævres så til en ”reduceret” model, der kun omfatter de faktorer, der rent faktisk viser sig at have en statistisk signifikant effekt på budgetoverholdelsen. Den reducerede model er dermed udtryk for den mest effektive forklaring på budgetoverholdelsen. Målet for kommunesammenlægning er dog i alle tilfælde medtaget i den reducerede model.

Analyserne i tabel 2 viser to centrale resultater. Det første er, at budgetoverskridelsen i sammenlægningskommunerne *ikke* er større end i de fortsættende kommuner på de områder, hvor det giver mening at tale om pengeafbrænding. Hverken på vej-, skole-, børnepasnings- eller ældreområdet skrider budgetterne mere i sammenlægningskommunerne end i de fortsættende kommuner. Det er ellers præcis på disse områder, det giver mening at tale om pengeafbrænding – dels har kommunerne her mulighederne for at styre udgifterne, dels har de også tilskyndelsen, for det er på disse områder, at pengeafbrænding kan forventes at blive værdsat af de lokale vælgere.

Det andet centrale resultat er, at budgetterne rent faktisk skrider mere i sammenlægningskommunerne end i de fortsættende kommuner på det sidste område, nemlig kommunernes centrale administration. Her er budgetoverskridelsen signifikant større i sammenlægningskommunerne – både i den fulde og den reducerede model. Koefficienten på 78,0 i den reducerede model udtrykker, at sammenlægningskommunerne overskrider administrationsbudgettet med 78,00 kr. pr. indbygger. I en kommune med 20.000 indbyggere svarer det til 1,6 millioner kr. eller tre-fire årsværk. Det giver imidlertid ikke megen mening se dette budgetskred på administrationskontoen som et resultat af pengeafbrænding. Hvis kommunalpolitikkerne ønsker at brænde penge af for at sikre, at tidligere opkrævede penge kommer de lokale indbyggere til gode, eller for at ruste sig til den kommende sammenlægning ved at gennemføre serviceforbedringer i tide, så er administrationen på rådhuset næppe det sted, de vil bruge pengene. Det giver meget bedre mening at se budgetskreddet på dette område som udtryk for det administrative arbejde, der er forbundet med at forberede kommunesammenlægningerne. De kræver grundige analyser, arbejdsgrupper med fusionspartnere, styregrupper på både politisk og administrativt plan, inddragelse af eksterne konsulenter, indkøb

af nyt it-udstyr og software – og en hoben øvrige forberedelser af administrativ art, der skal klares samtidig med, at de almindelige opgaver skal løses. Det er formentlig forklaringen på de ”skridende” administrationsbudgetter i sammenlægningskommunerne.

Den fjerde betingelse for at kunne tale om pengeafbrænding er altså ikke opfyldt, og kæden er dermed hoppet af. Sammenlægningskommunernes driftsbudgetter skrider ganske vist mere end de fortsættende kommuners. Det sker givetvis også på grund af kommunesammenlægningerne. Men der er ikke tale om systematisk pengeafbrænding, men om systematisk administrativ forberedelse til reformen.

HVAD MED ANLÆGSOMRÅDET?

Som der er redegjort for ovenfor, har regeringen holdt kommunernes anlægsudgifter i kort snor i årene 2004-06. Alle større anlægsprojekter har skullet forelægges indenrigsministerens embedsmænd til godkendelse. Derfor er det ikke så sandsynligt, at anlægssiden har været brugt til pengeafbrænding forud for kommunesammenlægningerne. Men til syvende og sidst er det selvfølgelig et empirisk spørgsmål. Derfor ser vi nu nærmere på kommunernes budgetoverholdelse på anlægsområdet. Det sker i tabel 3.

Analysen er tilrettelagt på samme måde som de tidligere analyser – dvs. at der igen tages udgangspunkt i Houlbergs model til forklaring af budgetoverskridelser. Men nu ”oversættes” modellen til anlægsområdet, således at alle udgiftsmål nu er anlægsudgifter. Det er ikke ganske åbenlyst, hvordan man kan måle en kommunes udgiftsbehov på anlægsområdet. I analysen er forsøgsvis anvendt antal børn af enlige forsørgere, der i tidligere analyser har vist sig at dække over generelle kommunale udgiftsbehov. Igen opstilles først en ”fuld” model med alle de forklaringsfaktorer, der med rimelighed kan forventes at påvirke budgetoverholdelsen. Herefter laves en ”reduceret” model med de faktorer, der rent faktisk har en statistisk signifikant betydning.

Som det fremgår af tabel 3, udgør de faktorer, der inddrages i analysen, tilsammen en ganske god forklaring på budgetoverholdelsen på anlægsområdet – målt på modellens samlede forklaringskraft (r^2). Men det centrale resultat er, at sammenlægningskommunerne *ikke* er dårligere til at overholde anlægsbudgetterne end de fortsættende kommuner. Ikke

i nogen af de analyserede år. Det ser altså ikke ud til, at der er foregået systematisk pengeafbrænding på anlægssiden.

Tabel 3

Udviklingen i kommunernes nettoanlægsudgifter fra budget til regnskab 2003-05.

	<u>År: 2003</u>		<u>År: 2004</u>		<u>År: 2005</u>	
	Fuld model	Reduce-ret model	Fuld model	Reduce-ret model	Fuld model	Reduce-ret model
Sammenlægningskommune	-186,0	-148,4	157,7	118,0	-92,7	-103,8
Samlede nettoanlægsudgifter	0,7***	0,7***	0,6***	0,6***	0,6***	0,6***
Indbyggertal (log.)	-289,4***	-302,1***	-301,7***	-267,2***	-261,2***	-251,5***
Ændring i budgetterede anlægsudgifter i forhold til året før	-0,4***	-0,4***	-0,3***	-0,3***	-0,6***	-0,6***
Ændrede generelle indtægter i løbet af året	0,2***	0,2***	0,006	-	0,03	-
Ændring i antal børn af enlige forsørgere	75,3	-	-97,3	-	-25,4	-
Budgetkultur på anlægsområdet	0,2***	0,2***	0,1***	0,1***	0,1***	0,2***
Borgmesterfarve	-145,3	-	185,2	-	79,8	-
Konstant	1.532,9*	1.606,3*	1.539,8*	1.263,9	1.200,1	1.138,4
R ² (adj.)	0,74	0,74	0,61	0,61	0,66	0,66
N	263	263	263	263	263	263

*p<0.1; ** p<0.05; *** p<0.01.

Se bilagstabel C for en forklaring på de analyserede faktorer.

AFSLUTNING

Der blev talt meget om pengeafbrænding i kommunerne op mod kommunesammenlægningerne. Det kan heller ikke udelukkes, at det er sket rundt omkring. Men de analyser, der er gennemført i kapitlet, giver ikke belæg for at tale om pengeafbrænding som noget generelt fænomen.

Tværtimod. Når man sammenligner de fortsættende kommuner og sammenlægningskommunerne, skred budgetterne ganske vist mest i de sidstnævnte. Men det skyldes ikke pengeafbrænding. For budgetskreddet skete på administrationskontoen og havde dermed sandsynligvis baggrund i kommunernes administrative forberedelse af sammenlægningerne.

Hvorfor brændte kommunalpolitikere penge af? Der er to mulige forklaringer. Den ene er, at statens forholdsregler virkede. Som der er gjort rede for i kapitlet, iværksatte staten en stram styring af både drifts- og anlægsaktiviteter i kommunerne i årene 2004-06. Forklaringen vil være, at det hermed lykkedes staten at dæmpe kommunalpolitikernes værste udgiftsiver. Den anden forklaring er, at kommunalpolitikere måske slet ikke brændte så meget efter at sætte ”eftermæler”, ruste sig til sammenlægningerne osv. Det er et fænomen, som det var bekvemt at beskyldte politiske modstandere for. Det er også et fænomen, som det kunne være et scoop for journalister at skrive om. Men da det kom til stykket, var kommunalpolitikere måske ikke så uansvarlige endda. Til støtte for denne forklaring kan man henvise til, at der findes iagttagere af konkrete sammenlægninger, som blev slået af den samfundsøkonomiske ansvarlighed, som kommunalpolitikere udviste (Nielsen & Pedersen, 2006). Under alle omstændigheder er kapitlets analyser godt nyt for den, der er bekymret for en eksplosion i de offentlige udgifter som følge af kommunesammenlægningerne. Der blev ikke brændt penge af – i hvert fald ikke på nogen systematisk måde.

En enkelt dråbe malurt skal dog hældes i bægere. Sammenlægningskommunernes budgetter skred på et enkelt område, nemlig administrationskontoen. Det er måske forståeligt al den stund, at sammenlægningerne skulle forberedes, inden de kunne gennemføres. Men det er værd at holde ”in mente”, at det netop var på administrationsområdet, at fortalerne for kommunesammenlægningerne fandt et økonomisk argument for at anbefale reformen. Her kunne der nemlig indhøstes stordriftsfordele. Som Strukturkommissionen (2004: 96), der forberedte kommunalreformen, udtrykte det: ”Stordriftsfordelene knytter sig i meget høj grad til de administrative funktioner”. Det var for så vidt et velbegrunder synspunkt. For megen forskning påviser, at den centrale rådhusadministration koster mindre i store kommuner end i små (Houlberg, 2000: 40-41; Mouritzen, 1999; Indenrigsministeriet, 2000: 65-70, og Blom-Hansen & Larsen, 2005). Men forskelle mellem små og store kommuner, der findes i en struktur, der har eksisteret i mange år, betyder

ikke nødvendigvis, at disse forskelle kan opnås ved at lægge små kommuner sammen. I hvert fald ikke umiddelbart, for der er selve sammenlægningsprocessen til forskel. Det kan godt være, at kommunesammenlægningerne på et tidspunkt giver mulighed for billigere rådhusadministration. Men kapitlets analyser viser, at det ikke bliver nogen let opgave. For kommunerne øgede de administrative udgifter op mod sammenlægningerne. Det betyder, at det vil være en udfordring blot at få administrationsudgifterne ned på det leje, de befandt sig på, inden sammenlægningerne igangsattes.

TEKNISKE BILAG

Forklaring på faktorer, der indgår i kapitlets regressionsanalyser

Bilagstabel A

Forklaring på faktorer i tabel 1.

Faktor	Definition	Gns. værdi*	Maks. værdi*	Min. værdi*
Budgetoverholdelse (analysens afhængige variabel)	Forskel budgetregnskab målt i nettodriftsudgifter i hele kr. pr. indbygger. ^{a)}	245,6	3.614,9	-3.111,0
Andel af de nye kommuners indbyggertal	Den gamle kommunes andel af den nye storkommunes befolkning. Befolkningstal fra 2005. Delte kommuner er håndteret således: Kun kommuner, hvor under 75 procent af befolkningen lægges sammen med én anden kommune, er regnet som delte. Definitionen omfatter kun Langå og Sønderhald Kommuner. Her er den nye storkommunes befolkningstal regnet som summen af de to nye storkommuner, de gamle kommuner deles mellem. ^{a)}	0,4	1,0	0,04
Sammenlægningskommune	Dummy-variabel (1=sammenlægningskommune; 0=fortsættende kommune). ^{b)}	0,9	1,0	0,0
Samlede netto-driftsudgifter	Regnskabsførte netto-driftsudgifter på hovedkonto 0-6 i kr. pr. indbygger. ^{a)}	42.189	56.857	33.411
Indbyggertal	Den gamle kommunes indbyggertal. ^{a)}	18.070	194.954	2.145

fortsættes

Bilagstabel A fortsat

Faktor	Definition	Gns. værdi*	Maks. værdi*	Min. værdi*
Ændring i budgette- rede udgifter i for- hold til året før	Ændring i nettodriftsudgif- ter fra budgettet året før til indeværende års budget i hele kr. pr. indbygger. ^{a)}	903,6	3.073,2	-956,6
Ændrede indtægter i løbet af året	Ændring i generelle netto- indtægter (dvs. dranst 4, 6 og 7 samt arterne 6, 8.6 og 8.9) fra budget til regnskab i hele kr. pr. indbygger. ^{a)}	397,8	9.781,2	-6.350,0
Ændring i kvinders ledighed	Ændring i kvinders ledighed i forhold til året før målt som ændring i procentpoint. ^{a)}	-0,6	1,3	-2,6
Ændring i antal kontanthjælpsmod- tagere	Ændring i kontanthjælps- modtagere i procent af be- folkningen i forhold til året før (målt i ændring i pro- centpoint). ^{a)}	-0,1	0,8	-2,7
Ændring i antal børn af enlige for- sørgere	Ændring i antal børn under 16 år af enlige forsørgere pr. 100 0-15-årige i forhold til året før. ^{a)}	0,3	3,2	-2,4
Budgetkultur	Forskel budget-regnskab året før målt i nettodriftsud- gifter i hele kr. pr. indbyg- ger. ^{a)}	328,3	4.232,4	-1.978,8
Borgmesterfarve	Dummy-variabel (1=socialistisk borgmester, dvs. S og SF; 0=ikke- socialistisk borgmester).	0,3	1,0	0,0

*) Faktorenes værdi i analysen af året 2005.

a) Kilde: Danmarks Statistik.

b) Kilde: Indenrigsministeriet.

Bilagstabel B

Forklaring på faktorer i tabel 2.

Faktor	Definition	Gns. værdi	Maks. værdi	Min. værdi
<i>Budgetoverholdelse (analysens afhængige variabel) på:</i>	Forskel budget-regnskab målt i nettodriftsudgifter i hele kr. pr. indbygger på nedestående konti i det kommunale budget- og regnskabs-system. ^{a)}			
Vejområdet	Konto 2.01, 2.03, 2.05, 2.09, 2.11, 2.14 og 2.22.	70,3	478,6	-282,5
Skoleområdet	Konto 2.32, 3.01-3.04 og 3.07-3.12.	114,7	896,4	-448,2
Børnepasningsområdet	Konto 3.05 og 5.10-5.19.	70,0	620,7	-290,7
Ældreområdet	Konto 5.32, 5.34 og 5.54.	230,3	1.239,3	-442,6
Administration	Konto 6.51.	48,1	594,8	-521,8
Sammenlægningskommune	(se Bilagstabel A).			
<i>Samlede nettodriftsudgifter på området:</i>	Regnskabsførte nettodriftsudgifter på området i kr. pr. indbygger. ^{a)}			
Vejområdet		925,7	1.747,0	409,4
Skoleområdet		7.350,6	9.914,2	4.972,1
Børnepasningsområdet		4.362,4	8.068,0	2.444,8
Ældreområdet		6.240,9	11.850,4	2.558,8
Administration		3.920,6	5.841,6	2.682,5
Indbyggertal	(se Bilagstabel A).			
<i>Ændring i budgetterede udgifter på området i forhold til året før:</i>	Ændring i nettodriftsudgifter fra budgettet året før til indeværende års budget i hele kr. pr. indbygger. ^{a)}			
Vejområdet		-15,0	421,1	-404,1
Skoleområdet		119,1	780,5	-708,5
Børnepasningsområdet		20,4	782,1	-571,0
Ældreområdet		82,7	1.030,6	-511,0
Administration		98,5	941,4	-398,6
Ændrede generelle indtægter i løbet af året	(se Bilagstabel A).			

fortsættes

Bilagstabel B fortsat

Faktor	Definition	Gns. værdi	Maks. værdi	Min. værdi
<i>Budgetkultur på området:</i>	Forskel budget-regnskab året før målt i nettodriftsudgifter i hele kr. pr. indbygger. ^{a)}			
Vejområdet		34,9	472,6	-302,0
Skoleområdet		135,3	837,0	-397,7
Børnepasnings-området		100,2	914,6	-398,0
Ældreområdet		164,9	1.465,0	-1.212,7
Administration		104,5	839,8	-557,6
Borgmesterfarve	(se Bilagstabel A).			
Ændring i pendler-omfang	Vækst i antal ind- og udpendlere (procent). ^{a)}	1,2	15,4	-15,0
Ændring i antal børn af enlige forsørgere	(se Bilagstabel A).	0,3	3,2	-2,4
Ændring i kvinders ledighed	Ændring i antal ledige kvinder målt i procent af arbejdsstyrken (ændring i procentpoint). ^{a)}	-0,6	1,3	-2,6
Ændring i antal enlige folkepensionister	Ændring i antal enlige modtagere af folkepension (procent). ^{a)}	3,8	16,4	-2,7
Ændring i antal tosprogede elever	Ændring i antal tosprogede elever (antal pr. 100 indbyggere). ^{b)}	-0,0	0,5	-0,8
Ændring i antal 0-6-årige	Ændring i antal 0-6-årige indbyggere (procent). ^{a)}	-0,4	10,9	-16,0
Ændring i antal 6-16-årige	Ændring i antal 6-16-årige indbyggere (procent). ^{a)}	0,3	5,8	-7,6
Ændring i antal +67-årige	Ændring i antal +67-årige indbyggere (procent). ^{a)}	1,7	9,4	-2,5
Ændring i antal +80-årige	Ændring i antal +80-årige indbyggere (procent). ^{a)}	1,6	13,3	-9,3

a) Kilde: Danmarks Statistik.

b) Kilde: Undervisningsministeriet.

Bilagstabel C

Forklaring på faktorer i tabel 3.

Faktor	Definition	Gns. værdi*	Maks. værdi*	Min. værdi*
Budgetoverholdelse (analysens afhængige variabel)	Forskel budget-regnskab målt i nettoanlægsudgifter i hele kr. pr. indbygger. ^{a)}	-53,1	5.5680,7	-7.680,7
Sammenlægningskommune	(se Bilagstabel A).			
Samlede nettoanlægsudgifter	Regnskabsførte nettoanlægsudgifter på hovedkonto 0-6 i kr. pr. indbygger. ^{a)}	2.087,5	10.194,2	-2.814,6
Indbyggertal	(se Bilagstabel A).			
Ændring i budgetterede anlægsudgifter i forhold til året før	Ændring i nettoanlægsudgifter fra budgettet året før til indeværende års budget i hele kr. pr. indbygger. ^{a)}	110,3	9.781,1	-5.464,5
Ændrede generelle indtægter i løbet af året	(se Bilagstabel A).			
Ændring i antal børn af enlige forsørgere	(se Bilagstabel A).			
Budgetkultur på anlægsområdet	Forskel budget-regnskab året før målt i nettoanlægsudgifter i hele kr. pr. indbygger. ^{a)}	84,0	8.030,8	-2.958,4
Borgmesterfarve	(se Bilagstabel A).			

*) Faktorenes værdi i analysen af året 2005.

a) Kilde: Danmarks Statistik.

Referencer

- Bekendtgørelse 533/2004. *Bekendtgørelse nr. 533 af 13. juni 2004 om godkendelse af iværksættelse af kommunal anlægsvirksomhed for 2004.*
- Bekendtgørelse 1045/2004. *Bekendtgørelse nr. 1045 af 29. oktober 2004 om godkendelse af iværksættelse af kommunal anlægsvirksomhed for 2005.*
- Bekendtgørelse 1462/2005. *Bekendtgørelse nr. 1462 af 19. december 2005 om regulering af væsentlige økonomiske dispositioner i kommunerne i 2006.*
- Betænkning 1361 (1998): *Betænkning om kommunernes udgiftsbehov.* København: Indenrigsministeriet.
- Blom-Hansen, J. (2003): "Is Private Delivery of Public Services Really Cheaper? Evidence from Public Road Maintenance in Denmark". *Public Choice*, 115, 419-438.
- Blom-Hansen, J. & Houlberg, K. (2004): "De dyre kommunesammenlægninger". Kronik i *Morgenavisen Jyllands-Posten*, 5. oktober 2004.
- Blom-Hansen, J. & Larsen, B. (2005): "Jo større, jo dyrere. En ny belysning af skalaeffekter i den kommunale administration". *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, 86, 5-27.
- Blom-Hansen, J., Elklit, J. & Serritzlew, S. (2006): "Den store kommunalreform og dens konsekvenser". I: Blom-Hansen, J., Elklit, J. & Serritzlew, S. (red.): *Kommunalreformens konsekvenser.* Århus: Academica, 11-37.
- Danmarks Statistik. *Statistiske Efterretninger.*
- Fyns Stiftstidende.
- Houlberg, K. (1999): "Budgetoverskridelsernes anatomi – en analyse af forskelle i danske kommuners overholdelse af budgetterne". *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, 80, 200-232.
- Houlberg, K. (2000): *Kommunale stordriftsfordele – hvor finder vi dem, og hvor store er de?* København: AKF Forlaget.
- Indenrigsministeriet (2000): *Den kommunale struktur. Størrelseeffekter i den kommunale sektor.* København: Indenrigsministeriet.
- Ingvartsen, O. & Mikkelsen, P. (1991): "Hovedtræk, vurdering og fremtidsperspektiver". Bind 6. I: *Kommunalreformen i Danmark.* København: Kommuneinformation.
- JydskeVestkysten.*
- Lemvig Folkeblad.*
- L 439/2004. *Lov nr. 439 af 9. juni 2004 om ændring af lov om kommunernes styrelse, lov om Hovedstadens Udviklingsråd og lov om Hovedstadens Syge-*

- busfællesskab (bemyndigelse til fastsættelse af regler om iværksættelse af kommunal anlægsvirksomhed m.v.).*
- L 549/2005. *Lov nr. 549 af 24. juni 2005 om midlertidig binding af kommunernes og amtskommunernes overskudslikviditet.*
- L 492/2006. *Lov nr. 492 af 7. juni 2006 om regulering af statstilskuddet til kommunerne i 2007.*
- LF 192/2004. *Lovforslag nr. L192 fremsat den 24. marts 2004 af indenrigs- og sundhedsministeren til lov om ændring af lov om kommunernes styrelse, lov om Hovedstadens Udviklingsråd og lov om Hovedstadens Sygebusfællesskab (bemyndigelse til fastsættelse af regler om iværksættelse af kommunal anlægsvirksomhed m.v.).*
- LF 144/2005. *Lovforslag nr. L144 fremsat den 6. april 2005 af indenrigs- og sundhedsministeren til midlertidig binding af kommunernes og amtskommunernes overskudslikviditet og ændring af forskellige kommunaløkonomiske love.*
- Madsen, B. (2003): *Kommunaløkonomi og kommunesammenlægning. En undersøgelse af den kommunale udgiftsudvikling på Bornholm og i landets øvrige regioner.* København: AKF Forlaget.
- Mouritzen, P.E. (1990): *Den politiske cyklus.* Århus: Politica.
- Mouritzen, P.E. (1999): *De små kommuner – de er ikke' så ringe endda.* København: AKF Forlaget.
- Mouritzen, P.E. (2006): "Et år i fusionslaboratoriet: Dannelsen af det nye kommunekort i Danmark". I: Mouritzen, P.E. (red.): *Stort er godt. Otte fortællinger om tilblivelsen af de nye kommuner.* Odense: Syddansk Universitetsforlag, 11-31.
- Nielsen, A. (2000): "Kommunalreformen i 1970 i et nordalsisk perspektiv". *Sønderjysk Månedsskrift*, 11, 298-302.
- Nielsen, M.F. & Pedersen, J.O. (2006): "Hvad koster det at lægge kommuner sammen?". I: Blom-Hansen, J., Elklit, J. & Serritzlew, S. (red.): *Kommunalreformens konsekvenser.* Århus: Academica, 161-192.
- Politiken.*
- Regeringen (2004): *Aftale om strukturreform.* København.
- Regeringen (2005): *Aftale mellem regeringen (Venstre og Det Konservative Folkeparti) og Socialdemokraterne, Dansk Folkeparti og Det Radikale Venstre om den kommunale inddeling pr. 1. januar 2007.* København.
- Ringkjøbing Amts Dagblad.*
- Sjællandske Faxe.*

Strukturkommissionen (2004): *Strukturkommissionens betænkning. Bind 1 – hovedbetænkningen. Betænkning 1434*. København: Indenrigsministeriet.

Vejle Amts Folkeblad.

HVAD BRUGER MAN KOMMISSIONER TIL – TJEK PÅ TEKNIKKEN EL- LER STYR PÅ STRATEGIEN? – KORPORATIVE UDVALG I LOVFORBEREDELSEN, 1912- 2006

Peter Munk Christiansen & Asbjørn Sonne Nørgaard

INDLEDNING

Under overskriften ”Regeringens hemmelige skatteplaner gav bagslag” bragte *Politiken* 18. februar 2007 en artikel, der omtalte erhvervslivets kritik mod regeringens skatteindgreb mod kapitalfonde, som i den fremlagte form ville indebære en begrænsning af skatteværdien af rentefradrag mod til gengæld at sænke selskabsskatten. ”Regeringen undlod helt usædvanligt at indvie erhvervslivet i skatteplanerne” – er avisens forklaring på kritikken, hvis tyngde understreges af, at den bl.a. er blevet fremført af A.P. Møller-Mærskes topchef, Jess Søderberg.

Det tunge erhvervslivs protester mod regeringens skattepakke er næppe alene udtryk for utilfredshed med skatteministerens procedure i forbindelse med forberedelsen; snarere er det de foreslåede skatteloves konsekvenser for nogle af dansk erhvervslivs store, internationaliserede virksomheder. Skatteministeriet har ikke nogen stærk tradition for institutionaliseret inddragelse af organiserede interesser i udformningen af skattelovgivning (Blom-Hansen & Laursen, 1999: 197ff.), selv om er-

hvervslivet ikke er uden indflydelse på skattepolitikken. I forbindelse med forberedelsen af skatteindgrebet har ministeren og hans embedsmænd måttet overveje, hvordan indgrebet skulle forberedes. Muligheden for at nedsætte en kommission har næppe overlevet mange sekunder i ministerens hoved. Ministeren har ment, at der var et snarligt behov for et indgreb mod kapitalfondene, og hurtig lovgivning er ikke forenelig med kommissionsarbejde. Et alternativ har så været konsultationer med erhvervsorganisationerne, evt. egentlige forhandlinger. Vi ved ikke, hvorfor ministeren har valgt at forberede lovindgrebet uden at inddrage organisationerne. Muligvis fordi han og embedsmændene har vidst, at stærke erhvervsinteresser ville være imod alligevel. Muligvis af andre grunde. Under alle omstændigheder må ministre og embedsmænd overveje, hvordan de vil organisere forberedelsen af en lov, herunder om der skal nedsættes et udvalg.

Som fremhævet af Søren Winter (1990, 1994) har karakteren af den forudgående beslutningsproces konsekvenser for graden af succes i implementeringen af offentlig politik. Det ved politikere og embedsmænd. Derfor overvejer de nøje, hvordan processen skal organiseres. Generelt forventer Winter, at stærke konflikter har negative konsekvenser for implementeringens succes, idet beslutningsprocessens tabere vil have stærke incitamenter til at forhindre en effektiv implementering. Men hvis det er tilfældet, hvorfor søger regeringens ministre så ikke altid de brede kompromisser ved bl.a. at inddrage organisationerne i lovforberedelsen? I arbejdsmarkedspolitikken har Søren Winter vist, at organisationerne traditionelt har spillet en stor rolle i lovforberedelsen, men at de ikke længere kan tage den tætte inddragelse for givet (Winter, 2003, jf. også Winter & Haahr, 1996). En tilsvarende udvikling kan ses på andre områder (Christiansen & Nørgaard, 2003). Hvorfor denne udvikling? Hvad, mere generelt, er afgørende for, om organisationerne inddrages?

Danmark har en lang tradition for at inddrage berørte parter, især interesseorganisationerne, i forbindelse med den administrative forberedelse af lovgivning. Det sker på mange måder: gensidige orienteringer, drøftelser, konsultationer, forhandlinger, nedsættelse af lovforberedende kommissioner mv. Inddragelsen kan relatere sig til varierende dele af et lovforslag: Det hele, en væsentlig del eller blot enkelte dele af det problemkompleks, som er under behandling. Det sker også på forskellige tidspunkter i forbindelse med lovforberedelsen: Tidligt – måske endda før, det står klart for minister og embedsmænd, hvordan problemer og

løsninger skal takles – sent eller midt imellem. Under alle omstændigheder inddrages en større gruppe aktører, herunder interesseorganisationerne, gennem den høringsproces, som efterhånden er blevet standard, inden ministeren fremsætter lovforslag i Folketinget. Men høringen sker i den allersidste fase i den administrative lovforberedelse, hvorfor mulighederne for at opnå indflydelse i de fleste tilfælde er ret begrænsede.

Interesseorganisationerne lægger mange kræfter i at blive inddraget i den administrative lovforberedelse. Inddragelse giver nemlig organisationerne en påvirkningsmulighed – en mulighed for at få indflydelse. Jo tættere, jo tidligere og jo mere omfattende og eksklusiv inddragelsen er, des bedre er muligheden for at øve indflydelse. Deltagelse i lovforberedende udvalg og kommissioner repræsenterer en af de mest privilegerede former for inddragelse. Studier viser da også, at de privilegerede organisationer ofte kan opnå betydelig indflydelse på lovforberedelsen (Christiansen, Nørgaard & Sidenius, 2004, og Blom-Hansen & Daugbjerg, 1999). Men hvis det er tilfældet, hvorfor søger regeringens ministre så ikke at undgå de brede kompromisser og undlade at inddrage organisationerne tæt i lovforberedelsen? Hvorfor accepterer man at gå på kompromis med sin egen politik?

I det følgende beskæftiger vi os med den tætte inddragelse af interesseorganisationerne i lovforberedelsen, som sker, når regering og ministre nedsætter et korporativt udvalg. Artiklen undersøger ikke konsekvenserne af en sådan strukturering af lovforberedelsen. Artiklens sigte er dels at undersøge variationen i brugen af korporative udvalg i lovforberedelsen, dels at diskutere, hvorfor der er denne variation. Hvilke hypoteser om regeringens motiver kan bedst forklare variationen? Inden vi vender os mod den empiriske analyse, vil vi derfor kort diskutere, hvilken rolle udvalgsforberedelse kan spille for regeringen og dens ministre.

En politisk byttefunktion, men hvilken?

Brugen af udvalg i den administrative lovforberedelse er langt fra et entydigt fænomen. I den ene ende findes der eksempler på, at et lovforberedende udvalg har kortlagt de problemer, der skal løses, har afhandlet konflikterne på området og i enighed afsluttet betænkningen med at formulere et lovforslag, som med få og små ændringer er blevet vedtaget af Folketinget. Et eksempel er den betænkning, som i 1972 blev afleveret af Handelsministeriets udvalg vedr. teknologisk service (Handelsministeriet, 1972, jf. også Christiansen, Nørgaard & Sidenius, 2004: kapitel 6).

Alt var klappet og klart. Det var ikke tilfældet for den Strukturkommission, der afleverede betænkning i januar 2004 (Betænkning 1434). Kommissionen var ikke blevet bedt om at komme med et færdigt forslag, men om at argumentere for og imod forskellige modeller. Betænkningens analyser spillede da heller ikke den helt store rolle for det forslag, som VK-regeringen fremlagde i april 2004 og i endnu mindre grad for det politiske kompromis, som blev præsenteret to måneder senere.

Sandt nok befinder de fleste lovforberedende kommissioner og udvalg sig et sted midt imellem disse to eksempler. Ikke blot kan kommissionsarbejder have forskellige konsekvenser for den efterfølgende lovgivning; de kan også være etableret med forskellige motiver. De kan være en konsekvens af, at der er behersket parlamentarisk konflikt knyttet til sagområdet, hvorfor minister og embedsmænd kan prioritere tilpasningen til berørte interesser (jf. Christiansen & Nørgaard, 2004a). Eksemplet kan være den nævnte kommission vedr. teknologisk service. De kan omvendt også være knyttet til et potentielt stærkt konfliktende sagområde, hvor minister og embedsmænd afpolitiserer det pågældende spørgsmål ved at lade lovforberedelsen ske i et udvalg med repræsentanter for de konfliktende parter, som afspejler den parlamentariske konfliktdimension (Rokkan, 1966). Det er, hvad man ofte har gjort på arbejdsmarkedet. Tidligere analyser har da også vist, at oppositionen særligt på nogle områder bliver regeringens lovforslag mere venlig stemt, når organisationerne har været inddraget i lovforberedelsen, især hvis de har deltaget i et udvalgsarbejde (Christiansen & Nørgaard, 2003, 2004a).

Nedsættelsen af en kommission kan også være udtryk for et ønske om ganske enkelt at få udredt et kompliceret problem, hvor man kan drage nytte af eksperter, som er tilknyttet organisationer og faglige sammenslutninger fx Lægeforeningen, Dommerforeningen eller Advokatrådet. Det finder man en del eksempler på inden for Justitsministeriets ressort. En lovforberedende kommission kan endelig også være udtryk for et ønske om at udskyde politiske initiativer – en såkaldt syltekrukke – som det var tilfældet med den Opgavekommission, som fulgte i kølvandet på det mislykkede forsøg på at gennemføre en hovedstadsreform (Betænkning 1366). Fem år senere nedsatte regeringen Strukturkommissionen (Betænkning 1434), som snarere var en konsekvens af ønsket om at skabe forståelse for det ønskelige i en reform af den offentlige opgavefordeling og den kommunale og regionale inddeling. Samtidig havde regering og centraladministration behov for at finde sine egne ben i for-

hold til den meget komplekse reform, som den senere strukturreform er udtryk for.

Et ministerium, der står over for at påbegynde forberedelsen af en lov, kan organisere forløbet på mange forskellige måder (Winter, 2003: 273ff.). Hvis man vælger en korporativ model, hvor organisationerne inddrages tæt gennem et udvalg, skal begge parter – organisationerne og ministeriet – have noget ud af samarbejdet. Man kan betragte samarbejdet som et bytteforhold, hvor ministeriet og dets samarbejdspartner udveksler goder, som værdsættes gensidigt (jf. Molina & Rhodes, 2002). Men da ministeriet i de fleste tilfælde har den formelle ret til at bestemme samarbejdets nærmere omfang, form, varighed mv., må vi forvente, at samarbejdet bliver en funktion af ministeriets kalkulation af de kapitaliserede værdier af samarbejdets fordele og omkostninger. Anvendelse af den særlige institutionelle struktur, som et lovforberedende udvalg udgør, er altså et resultat af kalkulerede overvejelser.

Kalkulen er imidlertid kompliceret. Der vil indgå mange forskellige goder og omkostninger i kalkulen. Analytisk kan man samle goder og omkostninger i to hovedgrupper. Den ene knytter sig til *policy*, hvor det for ministeriet handler om at få ”tjek på teknikken”. Spørgsmålet for ministeriet er, om involveringen af et korporativt udvalg i lovforberedelsen kan bidrage til at udvikle en bedre, mere træfsikker og effektiv politik: I hvilket omfang vil et korporativt udvalg bringe ministeriet viden, erfaring og ekspertise, som ministeriet ikke selv er i besiddelse af? Vil man kunne udvikle nye policyinstrumenter; skal eksisterende justeres? Er tiden tilstrækkelig til, at man kan afvente et resultat fra en kommission, som sjældent vil kunne arbejde meget hurtigt? Kan udvalget medvirke til at lette lovgivningens implementering? Fælles for disse overvejelser og betragtninger er, at ministeriet anlægger en instrumentel-teknokratisk betragtning, når det afgør, om der skal nedsættes et korporativt udvalg i forbindelse med lovforberedelsen.

Den anden kalkule er *politisk-strategisk* (jf. det engelske begreb ”politics”), hvor det for ministeriet handler om at forsøge at kontrollere den politiske proces og få ”styr på strategien”: Vil et udvalg øge sandsynligheden for at skabe et kompromis mellem modstridende interesser; kan et udvalg bidrage til andre former for konflikt dæmpning; kan et udvalg bidrage med at kæde løsninger sammen på områder, som ellers ikke er sammenhængende; kan et udvalg, der skaber opbakning til et lovforslag, bidrage til at reducere parlamentariske konflikter; kan et udvalg bidrage

til løsninger, der går i en retning, som ministeriet ønsker osv.? Her fokuseres der altså på, om nedsættelsen af en lovforberedende kommission kan bidrage til at løse politiske konflikter gennem kompromis, handler, konsensus etc.

Vel vidende at begge motiver spiller en rolle og i den konkrete situation kan være svære at adskille, undersøger vi denne artiklen, om variation i brugen af korporative udvalg i lovforberedelsen primært kan forklares på baggrund af policyovervejelser eller politisk-strategiske ditto. Er en korporativ lovforberedelse en konsekvens af ønsket om at sikre den teknisk bedst mulige lovgivning gennem tilvejebringelsen af viden og ekspertise, eller er den snarere en konsekvens af politisk-strategiske overvejelser? Antagelsen er, at der er tale om en bytterelation – organisationerne får noget igen. Spørgsmålet er, hvilken valuta der handles i.

Spørgsmålet besvares ved at trække på en database med knap 800 love, som er fordelt over de seneste næsten 100 år, og en række ministerier, der typisk har et veletableret samarbejde med interesseorganisationerne. Vi har for de vedtagne love registreret en række træk, som gør det muligt at finde indikationer på, om policy- eller politisk-strategiske motiver er mest afgørende for beslutningen om at nedsætte et korporativt udvalg. Data er i øvrigt nærmere beskrevet i slutningen af artiklen.

INDIKATION 1: VARIATIONER OVER TID OG MELLEM SEKTORER

Korporatismen i Danmark slår efter en relativ spæd start i det 20. århundredes første årti igennem under og efter Første Verdenskrig og styrkes yderligere af 1930'ernes økonomiske krise. Den er primært et fænomen, der knytter sig til håndtering af politiske problemer inden for erhvervene, dvs. på arbejdsmarkedet, inden for landbruget og byerhvervene (Christiansen & Nørgaard, 2003). Allerede tidligt blev udvalg og kommissioner brugt i forbindelse med den administrative forberedelse af lovgivningen. Det var i samme periode, det danske partisystem var ved at finde den struktur, som stort set var uforandret frem til begyndelsen af 1970'erne, og hvis klart dominerende højre-venstredimension var knyttet til nogle af de vigtigste socioøkonomiske skillelinjer i samfundet. Helt frem til omkring 1980 fulgte samspillet mellem de politiske partier i Folketinget og interesseorganisationerne de traditionelle skillelinjer (Christi-

ansen & Nørgaard, 2003: kapitel 9). Partierne havde hvert sit bagland blandt organisationerne.

Med veldefinerede konfliktstrukturer, som var afspejlet i partisystemet, har det ud fra en såvel administrativ som politisk-strategisk logik været tillokkende at lade den administrative lovforberedelse foregå i udvalg og kommissioner – især i de tilfælde, hvor lovgivningens konflikt-dimension har været parallel med den fremherskende konflikt-dimension i Folketinget. Embedsmænd og ministre har kunnet bruge organisationsinddragelse som led i den politiske kamp om lovgivningen og forsøge at købe oppositionens stemmer ved at lytte til organisationerne, og oppositionen har kunnet bruge nærtstående organisationer som et tjek på ministrene (jf. Christiansen & Nørgaard, 2006).

I det omfang, hvor en sådan underliggende politisk logik har præget overvejelserne om organiseringen af lovforberedelsen, må det også forventes, at ændringer i de socioøkonomiske skillelinjer og i parti-strukturen vil påvirke embedsmændenes og ministrenes kalkuler. Parti-strukturen ændredes markant ved 1973-valget, og de traditionelle skillelinjer aftager som forklaring på vælgernes partivalg (Stubager, 2003, og Skjæveland, 2005). Derfor må det også forventes, at embedsmændene og ministrene tillægger en tæt inddragelse af organisationerne i lovforberedelsen – fx gennem udvalg eller kommissioner – mindre vægt.

Hvis inddragelsen af organisationer er motiveret af en teknisk-instrumentel policylogik, er det svært at argumentere for, at omfanget af korporatisme i lovforberedelsen skulle falde. Lovgivningens omfang og kompleksitet er taget til snarere end reduceret, hvilket øger behovet for at inddrage ekstern ekspertise og information gennem udvalg. Ganske vist er ministeriernes administrative ressourcer og udredningskapacitet også øget i samme periode, men (så vidt det kan skønnes) slet ikke i samme takt som lovgivningens omfang og kompleksitet.

Tabel 1 viser andelen af love i udvalgte år, som inden for seks forskellige ministerområder er fremsat af ministeren på baggrund af en forudgående behandling i et korporativt udvalg. Mens der med den valgte periodisering kun er en begrænset tidsmæssig variation mellem perioden før Anden Verdenskrig og perioden frem til 1980, er der et markant fald i andelen af vedtagne love, som vedtages på baggrund af udvalgsbehandling i den administrative lovforberedelse. Der er dog betydelige variationer mellem sektorerne. For Arbejds-/Beskæftigelsesministeriets vedkommende er der tale om en halvering af brugen af udvalg, og for Land-

brugs-/Fødevareministeriets vedkommende er der tale om et niveau på kun en tredjedel af niveauet i de to tidlige perioder. Disse to sektorer er områder, hvor klasseinteresser har gjort sig meget tydeligt gældende frem til 1970'erne. Det gælder i en vis forstand også Erhvervsministeriet, hvis ressortområde i vidt omfang dækker byerhvervene. Her har udviklingen imidlertid været den modsatte med en stigende del af lovgivningen, som vedtages på baggrund af administrativ forberedelse i en kommission. En forklaring på, at erhvervsområdet ikke følger de andre ministerier med en klar klasse-mæssig relation, kan være områdets store heterogenitet (jf. Christiansen & Nørgaard, 2003: kapitel 8). Den reducerede anvendelse af kommissioner gælder i øvrigt også nye politiske spørgsmål som miljø.

Tabel 1

Andel love (procent) fremsat på baggrund af forudgående udvalgsarbejde i udvalgte år 1912/13-2005/06 fordelt på ministerier.

	Arbejds- ministeriet	Bolig- ministeriet	Erhvervs- ministeriet	Miljø- ministeriet	Fødevare- ministeriet	Undervisnings- ministeriet	I alt	Antal love i alt
Før Anden								
Verdenskrig	43	-	29	-	33	36	34	137
1940-1979	41	41	30	44	32	32	34	352
Efter 1980	22	18	35	21	11	20	23	277
I alt	32	37	30	28	29	27	30	
Antal love	104	62	207	61	208	124		766

Uanset at mønstret ikke er helt entydigt, følger det i højere grad en politisk-strategisk logik end en instrumentel policylogik. Det generelle fald i korporatismen er en indikation på, at de i øvrigt stadigt mere professionaliserede organisationer ikke er så politisk vigtige som tidligere. Få organisationer kan i dag mobilisere vælgerne og tale på vegne af et partis kernevælgere. I hvert tilfælde på Arbejds-/Beskæftigelsesministeriets område er kompleksiteten af lovgivningen og reguleringen i det hele taget øget betragteligt siden introduktionen af den aktive arbejdsmarkedspolitik i slutningen af 1970'erne. Ifølge en policylogik skulle dette have øget, snarere end reduceret, brugen af udvalg i lovforberedelsen.

Om end ikke helt overbevisende tyder den første indikation altså på, at det i højere grad er politisk-strategiske bevæggrunde bag beslutningen om at nedsætte et korporativt udvalg.

INDIKATION 2: NYE LOVE VS. LOVREVISIONER

En lidt bedre indikation på ministeriernes motiver for at nedsætte lovforberedende udvalg kan vi få, hvis vi ser nærmere på forskellige typer af lovgivning. I første omgang nye love sammenlignet med revisioner af eksisterende love.

Ny lovgivning kan potentielt være meget konfliktfyldt, men også ganske ukontroversiel, hvis den har beskedne fordelingsmæssige konsekvenser. Lovrevision kan også være voldsomt konfliktfyldt, hvis revisionen har betydelige fordelingsmæssige konsekvenser. Omvendt kan man også hævde, at såvel revisioner som nye love kan være meget tekniske.

Som hovedregel må man dog forvente, at ny lovgivning generelt er en mere risikabel og konfliktfyldt politisk beslutning end revisioner: Ny lovgivning skal løse problemer, som enten ikke har været løst før, eller som skal løses på nye måder. Det indebærer som oftest større usikkerhed, fordi lovgiver sjældent har præcise og valide bud på sammenhængen mellem midler og mål. Folketingets opmærksomhed er alt andet lige større, når det gælder ny lovgivning, hvor man dels ikke er sikker på, hvad der er i partiets interesse at mene, og dels ikke har nogen partilinje eller historie at trække på. Ny lovgivning vil have fordelingsmæssige konsekvenser, som ofte er vanskelige at beregne, selv om berørte grupper som regel har nogenlunde klare forventninger om lovgivningens konsekvenser. Embedsmænd og ministre kan nok have forventninger til berørte interessers synspunkter på lovgivningen, men de vil ikke kende dem, før de har forhørt sig om disse organisationers syn på sagen. Det kan disponere for en tidlig inddragelse af organisationerne gennem udvalg. Det kan samtidig være, at embedsværk og ministre vil foretrække denne mere forpligtende inddragelse af organisationerne gennem udvalg eller kommissioner for at undgå kritik og for at gøre beslutningsprocessen mere forudsigelig – inddragelse af organisationerne kan berolige de politiske partier i Folketinget. I givet fald vil en sådan inddragelse være et resultat af politiske overvejelser snarere end teknisk-instrumentelle.

Omvendt kan vi argumentere for, at lovrevisioner typisk vedrører justeringer af allerede afprøvede instrumenter; at den bane, som der typisk spilles på, er velkendt, og at organisationernes synspunkter på de fordelingsmæssige konsekvenser af lovgivningen er kendte eller let kalkulerbare. Ved lovrevisioner findes der en tidligere institutionaliseret løsning, som man stort set altid tager udgangspunkt i. Én af de vigtigste effekter af institutioner er deres evne til at afpolitisere et område og standardisere løsninger: Man kommer til at acceptere det, man kender (March & Olsen, 1989). Inddrages organisationerne her, er tolkningen, at hovedformålet er teknisk-instrumentelt snarere end politisk-strategisk. Organisationerne er med, fordi de kan bidrage til at belyse lovforslagets tekniske aspekter.

I tabel 2 er de undersøgte love opdelt på ny lovgivning og revision, idet sidstnævnte gruppe også indeholder love, der udskyder en lovrevision eller ophæver eksisterende lovgivning. Vi genfinder naturligvis den faldende tendens til at forberede lovgivningen i udvalg over tid, men der er i alle perioder en klar tendens til, at udvalg indgår hyppigere i den administrative lovforberedelse, når der er tale om ny lovgivning sammenlignet med revisioner. Denne tendens er klart i den første periode og svækkes så gradvist i de to følgende perioder.

Tabel 2

Andel love (procent) fremsat på baggrund af forudgående udvalgsarbejde i udvalgte år 1912/13-2005/06 fordelt på ny lovgivning og revision mv. af eksisterende lovgivning.

	Ny lovgivning	Revision mv. ¹⁾	I alt	Antal love
Før Anden Verdenskrig	40	25	34	137
1940-1979	41	31	34	352
Efter 1980	26	19	23	277
I alt	34	26	30	
Antal love	349	417		766

1) Dækker foruden love om ændring af eksisterende love, udskydelse af revision af lovgivning og ophævelse af eksisterende lovgivning.

Den anden indikation peger også på, at embedsmænd og ministre er mere tilbøjelige til at bruge kommissioner i et politisk-strategisk øjemed snarere end for at udnytte den viden og indsigt, organisationerne har på et

givent policyområde. Mønstrer støtter konsistent denne tolkning, men tolkningen beror på en argumentation, som ikke er lydfri. Flere og mere sikre indikationer er ønskelige.

INDIKATION 3: SUBSTANTIELLE VS. TEKNISKE LOVE – SELVSTÆNDIGE ELLER I PAKKER

En anden og lidt mere direkte måde at måle nogenlunde den samme dimension på er ved at dele lovgivningen op i substantiel lovgivning og teknisk lovgivning. Førstnævnte gruppe er lovgivning med substantielle eller institutionelle konsekvenser for borgere, virksomheder og offentlige myndigheder, som ikke blot er en teknisk justering af den eksisterende lovgivning, hvor fx beløbssatser reguleres, eller tidsfrister reguleres. En betydelig del af de tekniske love er således ændringslove, men også nogle nye love er vurderet til at være af teknisk karakter, og nogle revisionslove kan (som fremhævet ovenfor) også have betydelige fordelingsmæssige konsekvenser.

De første søjler i tabel 3 støtter da også den tolkning, at udvalg og kommissioner i den administrative lovforberedelse hyppigere bruges i forbindelse med lovgivning med et substantielt, snarere end et teknisk, indhold – svarende til, at kommissioner i højere grad tjener et politisk-strategisk end et teknisk-instrumentelt formål. Over tid er udviklingen parallel til opdelingen mellem ny lovgivning og revisionslovgivning, idet forskellen mellem substantiel og teknisk lovgivning reduceres – endda i en sådan grad, at der næsten ikke er nogen forskel i anvendelsen af udvalg og kommissioner i perioden efter 1980. Målt på denne måde er udviklingen gået i retning mod en relativ større betydning for den teknisk-instrumentelle brug af kommissioner.

Tekniske love er imidlertid ikke bare tekniske love. Det kommer an på den kontekst, hvori de indgår. Når Folketinget vedtager love, kan det være en isoleret foranstaltning i den forstand, at den aktuelle lov ikke direkte relaterer sig til andre love, som er under samtidig behandling, eller lovgivningen kan være en del af et større lovkompleks, som Folketinget har under aktuel behandling. Vedtagelsen af strukturreformen er et – spektakulært – eksempel på en pakkellovgivning, der omfatter et meget stort antal love. Lov om ændring af retsplejeloven og forskellige andre love (Gruppesøgsmål mv.), som blev vedtaget af Folketinget d. 22. fe-

bruar 2007, og som indfører regler om gruppesøgsmål i dansk ret, er derimod et eksempel på et selvstændigt lovforslag, som ikke er en del af en større pakke.

Tabel 3

Andel love (procent) fremsat på baggrund af forudgående udvalgsarbejde i udvalgte år 1912/13-2005/06 fordelt på substantielle og tekniske love samt selvstændige love og pakkeloVe.

	Alle		Del af pakke		Ikke del af pakke		I alt	Antal love
	Substantiel lov	Teknisk lov	Substantiel lov	Teknisk lov	Substantiel lov	Teknisk lov		
Før Anden Verdenskrig	44	25	(0) ¹⁾	33	45	11	34	137
1940-1969	40	25	44	41	38	21	34	352
Efter 1980	23	20	20	38	24	15	23	277
I alt	33	24	31	36	33	18	30	
Antal love	527	239	140	81	387	158		766

1) Mindre end 10 observationer i gruppen.

Er et teknisk lovforslag en del af en større lovpakke, stiger sandsynligheden for, at det har været behandlet af et udvalg eller en kommission i forbindelse med den administrative lovforberedelse, ganske betydeligt sammenlignet med selvstændige, tekniske lovforslag. Det gælder for hele perioden, ikke mindst perioden efter 1980. De substantielle lovforslags forudgående udvalgsbehandling er ikke på samme måde betinget af, om lovforslaget optræder som en del af en større pakke. I perioden fra Anden Verdenskrig til 1980 er lidt flere af de substantielle love, som er en del af en større pakke, behandlet i udvalg, mens det omvendte gør sig gældende for substantielle love i den senere periode.

Den store variation i inddragelsen af udvalg for de tekniske lovforslags vedkommende kræver en forklaring. Den mest plausible er, at tekniske lovforslag som en del af en større pakke i sagens natur er ”neste”. De indgår i en kontekst, hvor de skal følge op på eller støtte anden lovgivning. En lovpakke udgør en sammenhængende helhed – en reform, som i de fleste tilfælde vil være viet større politisk interesse end enkeltstående lovgivning. Typisk vil tekniske love, som er en del af en større pakke, være forbundet med lovgivning af mere substantiel karakter.

ter. Er der et korporativt udvalg involveret i forberedelsen af den ene lov, er der automatisk også af den anden. En substantiel lovændring kan sagtens ledsages af flere tekniske lovændringer. I forbindelse med vedtagelsen af strukturreformen blev de mere tekniske konsekvensændringer i andre love samlet i ét eller ganske få lovforslag for hvert ressortområde, men det er langt fra normen. På Beskæftigelsesministeriets område indeholdt loven med ”konsekvensrettelser” ændringer i over 20 andre love. I princippet kunne man have vedtaget disse ændringer som individuelle tekniske lovforslag, der følgelig alle ville have været en del af den samlede pakke.

En reform, som består af flere forskellige stykker lovgivning, muliggør desuden sammenkædningen af forskellige typer af spørgsmål, som ellers ikke er sammenhængende. For mange af reformens interesser er det derfor af afgørende betydning, at der sker en sådan sammenkædning af forskellige love. Det muliggør kompromiser og studeshandler. Uden sammenkædningerne, ingen reform (jf. Christiansen & Nørgaard, 2004b). Ud fra denne fortolkning er teknisk lovgivning i pakker altså mere politisk-kontroversiel end selvstændige tekniske love. Når ministerierne i højere grad nedsætter udvalg for tekniske love, der er en del af en pakke, skyldes det dermed snarere politisk-strategiske overvejelser end behovet for policyinformation.

Hvis dette ræsonnement holder, støtter data i tabel 3 helt entydigt den tidligere tolkning, at lovforberedelse i udvalg i højere grad følger en politisk-strategisk frem for en teknisk-instrumentel logik. Indikation tre trækker altså i samme retning som de to foregående.

INDIKATION 4: LOVGIVNINGENS UDGIFTSPOLITISKE KONSEKVENSER

Vi skal endelig teste, i hvilket omfang anvendelsen af udvalg og kommissioner som led i den administrative lovforberedelse er afhængig af lovgivningens udgiftspolitiske konsekvenser. En stor del af lovgivningen har ingen udgiftspolitiske konsekvenser for staten. Det gælder for vores ”sample” 43 pct. af alle love. I disse tilfælde kan lovgivningen have konsekvenser for virksomheders eller borgeres økonomi, men sådanne privatiserede udgiftsvirkninger har det ikke været muligt at registrere. Statens indtægter og udgifter ophæver hinanden i 3 pct. af tilfældene, mens

24 pct. af lovgivningen har en nettoudgiftsforøgende virkning og 8 pct. en nettoudgiftsreducerende virkning. For de resterende 8 pct.s vedkommende har det ikke været muligt at fastlægge lovgivningens statsfinansielle virkninger. Forholdet mellem udgiftsforøgende og -reducerende lovgivning ændres i øvrigt op gennem det 20. århundrede. Frem til Anden Verdenskrig var kun 4 pct. af lovene nettoudgiftsreducerende. I perioden mellem krigen og 1980 gjaldt det 5 pct. af lovene, mens det for den resterende periode, hvor den samlede offentlige udgiftsvækst er mere afdæmpet, gælder hele 14 pct. af lovgivningen. De tilsvarende tal for udgiftsforøgende love er 38 pct., 22 pct. og 19 pct.

Hvordan kan nu lovgivningens statsfinansielle konsekvenser tænkes at spille ind på overvejelserne om anvendelse af korporative udvalg eller kommissioner i den administrative lovforberedelse? Man må gå ud fra, at embedsmænd og ministre vil være mindre tilbøjelige til at inkludere et lovforberedende udvalg med repræsentanter for interesseorganisationerne, når lovgivningen forventes at reducere de offentlige udgifter sammenlignet med en situation, hvor lovgivningen forøger statens udgifter. I sidstnævnte vil det i princippet være muligt at lade alle inddragede parter nyde gavn af de mere rigelige statslige midler, selv om en udgiftsforøgende lov i princippet også kan tage noget fra nogle og give til andre. Det samme kan være tilfældet med en udgiftsreducerende lov, men her vil der altså være et nettotab for de berørte parter.

To typer af logikker kan disponere embedsmænd og ministre for at være tilbageholdende, når de skal afgøre, om der skal nedsættes et korporativt udvalg i forbindelse med udgiftsreducerende love. For det første må ministeriet forvente, at berørte organisationer, som i et udvalg er med til at forberede love, der skal reducere de offentlige udgifter, vil modsætte sig forsøgene på at opnå besparelser. Det kan forøge beslutningsomkostningerne, ligesom nogle af de politiske fordele ved inddragelsen af organisationerne hurtigt vil kunne fordampe. I forlængelse heraf vil organisationerne kunne mobilisere medlemmer og medier til modstand, hvilket yderligere vil øge beslutningsomkostningerne, ligesom det vil kunne få oppositionen til at vælge området som en parlamentarisk kampplads.

For det andet vil organisationer, der er inddraget i forhandlinger om udgiftsreducerende lovgivning, på grund af frygt for medlemsreaktionen kunne få svært ved at bakke lovforslaget op, selv om en organisation potentielt kan forbedre lovgivningen sammenlignet med en situati-

on, hvor den ikke deltager i et udvalgsarbejde (jf. Christiansen & Nørgaard, 2004b). Det gælder især organisationer, der traditionelt vægter medlemsdemokratiet højt. Man har da også set, at fx LO har mødt modstand fra nogle af forbundene, når de har indgået aftaler, der forringer medlemmernes vilkår (Christiansen, Nørgaard & Sidenius, 2004: kapitel 5).

Vi må altså ud fra en politisk-strategisk logik forvente, at embedsmænd og ministre vil være mindre tilbøjelige til at inddrage organisationerne i den mere forpligtende lovforberedelse i udvalg, når den påtænkte lovgivning vil have udgiftsreducerende virkninger. Der er ingen grund til at forvente nogen forskel i inddragelsen, hvis motivet for inddragelse alene er at udnytte organisationernes viden om, hvor besparelserne vil have færrest skadevirkninger.

Den politisk-strategiske forventning finder delvis støtte i tabel 4. I perioden før Anden Verdenskrig er der så få observationer (kun fire i alt), at det næppe giver mening at fortolke meget på, at der ikke er tilfælde, hvor et lovforslag med udgiftsreducerende konsekvenser har været behandlet i et lovforberedende udvalg. I den modne korporatismes periode – fra Anden Verdenskrig til 1980 – er der ikke den store sammenhæng mellem lovgivningens statsfinansielle konsekvenser og tilbøjeligheden til at forberede lovgivningen i udvalg. Der er endda en lille tendens til, at hyppigheden er mindre for love med udgiftsekspressive virkninger. Til gengæld er der en markant effekt i perioden efter 1980, hvor embedsmænd og ministre kun anvender lovforberedende kommissioner halvt så ofte, når lovgivningen indebærer statslige besparelser sammenlignet med udgiftsekspressiv lovgivning. Er lovgivningen udgiftsforøgende eller finansielt neutral, er sandsynligheden for udvalgsarbejde som led i den administrative lovforberedelse den samme.

Sammenholdes dette resultat med tabel 1 nedenfor kunne noget tyde på, at partiernes tætte relationer til organisationerne i perioden før 1980 betød, at partierne – herunder de skiftende regeringer – politisk havde svært ved at udelukke organisationerne fra lovforberedelsen, selv når det var besværligt. Tolkningen skulle så være, at regeringernes politisk-strategiske overvejelser ændrer karakter efter 1980, hvor båndene til organisationerne er blevet løsere. Under alle omstændigheder kan policytesen afvises for perioden efter 1980.

Tabel 4

Andel love (procent) fremsat på baggrund af forudgående udvalgsarbejde i udvalgte år 1912/13-2005/06 fordelt på lovenes statsfinansielle virkninger.

	Udgifts- for- øgende	Udgifts- reduce- rende	Ingen el- ler neu- tral ¹⁾	I alt	Antal love
Før Anden Verdens- krig	33	(0) ²⁾	35	34	137
1940-1979	31	35	34	34	352
Efter 1980	25	13	24	23	277
I alt	31	18	31	30	
Antal love	176	60	530		766

1) Dækker kodningskategorierne: ingen, neutral eller usikker budgetvirkning.

2) Mindre end 10 observationer i gruppen.

Den fjerde indikation peger altså i samme retning som de foregående indikationer. I hvert tilfælde for perioden efter 1980, men måske også før, hvis man medtænker de tætte politiske forbindelser mellem de politiske partier og organisationerne. Når ministre og embedsmænd vægrer sig ved at anvende udvalg og kommissioner i forbindelse med udgiftsreducerende lovgivning, er det ud fra en politisk betragtning. Inddragelse af organisationerne i udvalg vil øge beslutningsomkostningerne og reducere sandsynligheden for succes for lovgivningen.

HVAD BRUGER MAN KOMMISSIONER TIL?

Lovforberedende kommissioner og udvalg er et mangesidet fænomen. De bruges til at forfølge en flerhed af politiske og administrative formål. De kan som formål have at oplyse embedsværket om teknisk eller juridisk komplicerede forhold; de kan være et forsøg på at forpligte organiserede interesser på kontroversiel lovgivning; de kan være en syltekrukke for beslutninger, som ministeren ikke ønsker at træffe nu; de kan være et forsøg på at bane en bredere forståelse i offentligheden for nødvendigheden af forestående indgreb; de kan være et forsøg på ...

Når udvalgene kan bruges til mange formål, skyldes det ikke mindst, at spørgsmålet om at nedsætte et udvalg eller ej langtfra er den eneste mulighed, som ministeriet har for at styre lovforberedelsen. Udvalgene skal også have et mandat – et kommissorium, man skal bestemme sig for sammensætningen, sekretariatsbemandingen skal afgøres,

formanden skal vælges, osv. Udvalg er mange ting. Selv korporative udvalg findes i mange afskygninger.

Vi har i nærværende artikel lagt en vinkel, som deler sådanne udvalg og kommissioners rolle op i en politisk-strategisk funktion, hvor der lægges vægt på kompromis og konsensus, og en teknisk-instrumentel funktion, hvor vægten er lagt på, at kommissioner bidrager med information og viden om komplicerede samfundsforhold, som ministeren vil påvirke gennem lovgivning.

Udvalg og kommissioner i lovforberedelsen har utvivlsomt begge funktioner, og de er ikke altid nemme at adskille. Ser vi hen over de præsenterede data, er fortolkningen ganske klart, at udvalg og kommissioner samt den inddragelse af organiserede interesser, som de indebærer, mere er et svar på politiske end på teknisk-instrumentelle problemer. Om end ikke med samme kraft og entydighed pegede alle indikationer i samme retning. Ny lovgivning er gennemgående mere konfliktstof end revisionslovgivning. Udvalg og kommissioner benyttes hyppigst til ny lovgivning. Substantiel lovgivning er gennemgående mere konfliktstof end teknisk lovgivning. Kommissioner anvendes hyppigere til substantiel lovgivning. Der er dog en betingende effekt af lovgivningens kontekst, således at udvalg og kommissioner benyttes hyppigere til teknisk lovgivning, når denne er en del af en lovpakke og ikke blot en fritstående lov. Lovgivning, der reducerer de statslige udgifter, er mere kontroversiel i forhold til organiserede interesser end udgiftsneutral eller -forøgende lovgivning. I hvert fald efter 1980, hvor besparende forslag bliver hyppigere, er embedsmænd og ministre meget mindre tilbøjelige til at anvende udvalg og kommissioner, når lovgivningen indebærer besparelser.

Ministre og embedsmænd er i øvrigt væsentligt mindre tilbøjelige til at anvende udvalg og kommissioner i lovforberedelsen i perioden efter 1980 sammenlignet med det 20. århundredes tidligere perioder. Tolkningen er, at vi efter 1980 har en mere diffus konfliktstruktur og et mere differentieret organisationslandskab. Vælgernes klasses tilhørsforhold betyder mindre for deres stemmeafgivning, hvorfor regering og ministre må anlægge andre, mere komplicerede kalkuler i relation til lovgivningens konsekvenser for vælgerne. Organisationerne betyder mindre, end de har gjort – i hvert fald i relation til de elektorale overvejelser. Derfor er man også mindre villig til at give dem en så stærk formel placering i lovforberedelsen som tidligere.

Ministre er blevet mere selektive og ”fri” i brugen af aktører uden for centraladministrationen. Det indebærer ikke nødvendigvis, at alle organisationer har fået mindre indflydelse. Antagelig har nogle fået mere, andre mindre. Sikker ikke fordi de privilegerede er mere vidende og kyndige end andre organisationer. Men fordi det politisk-strategisk kan betale sig at lytte til dem.

APPENDIKS: DATA

Artiklens data stammer fra en opgørelse, hvis formål har været at studere interesseorganisationernes inddragelse i den administrative lovforberedelse. I alt har vi registreret 799 love (her bruger vi dog kun 766, da Ministeriet for Offentlige Arbejder/Trafikministeriet ikke er registreret i alle år), som er samtlige vedtagne lovforslag fremsat af arbejdsministeren (for årene 1912/13-1931/32 forslag fremsat af indenrigs-/socialministeren for så vidt lovene vedrører arbejdsmarkedspolitik), handels-/industri-/erhvervsministeren, landbrugs-/fødevareministeren, trafikministeren, undervisningsministeren, og miljøministeren (fra 1977/78) i folketingsårene 1912/13, 1920/21, 1925/26, 1927/78, 1931/32, 1948/49, 1951/52, 1958/59, 1962/63, 1966/67, 1968/69, 1977/78, 1984/85, 1991/92, 1998/99 og 2005/06. Ministrenes ressortområder er korrigeret for ressortskift, således at ministerierne i hele perioden har de ressortområder, som de havde i folketingsåret 1998/99.

De valgte ministerier hører alle til dem, hvor der forventeligt er et intensivt samarbejde med interesseorganisationerne. Blandt disse er der såvel ministerier, der varetager opgaver i forhold til den private sektor, som ministerier, der varetager offentlige serviceopgaver. Hvad angår de udvalgte år, har vi lagt vægt på at få dækket perioder med socialdemokratiske, henholdsvis borgerlige regeringer samt perioder med flertalsregeringer, henholdsvis mindretalsregeringer. Spørgsmålet om betydningen af regeringens farve og styrke for korporatisme har vi undersøgt tidligere. Vi viste bl.a., at borgerlige regeringer har en svagere præference for et tæt samspil med organisationerne end socialdemokratiske regeringer, men at denne præference primært slår igennem, når der er tale om borgerlige flertalsregeringer (Christiansen & Nørgaard, 2003, 2004a).

Organisationernes inddragelse er undersøgt på baggrund af ministerens skriftlige eller mundtlige fremsættelse for Folketinget, ministe-

rens bemærkninger til lovforslaget, udvalgsbetænkningerne, Folketingets forhandlinger samt de endeligt vedtagne love.

Når et udvalg eller en kommission har været involveret i forberedelsen af lovforslaget, har organisationerne som altovervejende hovedregel deltaget. Datamaterialet tillader dog ikke altid at fastslå dette med sikkerhed. En nærmere analyse af en stikprøve på 50 lovforslag med udvalgsforberedelse (ud af i alt 230 for hele datasættet) viste, at der kun var fire-fem udvalg, hvori der ikke deltog organisationer. Stikprøven var især taget fra de senere årtier, hvor inddragelsen af organisationer ifølge andre analyser har været *mindst*. På den baggrund estimeres organisationsdeltagelsen i de lovforberedende udvalg generelt til at være pænt over 90 pct.

Referencer

- Betænkning 1366 (1998): *Fordelingen af opgaver i den offentlige sektor*. København: Indenrigsministeriet.
- Betænkning 1434 (2004): *Strukturkommissionens betænkning*. København: Indenrigs- og Sundhedsministeriet.
- Blom-Hansen, J. & Daugbjerg, C. (red.) (1999): *Magtens organisering. Stat og interesseorganisationer i Danmark*. Århus: Systime.
- Blom-Hansen, J. & Laursen, S.W. (1999): "Økonomisk politik: Interesseorganisationerne sat uden for døren?". I: Blom-Hansen, J. & Daugbjerg, C. (red.): *Magtens organisering. Stat og interesseorganisationer i Danmark*. Århus: Systime, 180-204.
- Christiansen, P.M. & Nørgaard, A.S. (2003): *Faste forhold – flygtige forbindelser. Stat og interesseorganisationer i Danmark i det 20. århundrede*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Christiansen, P.M., Nørgaard, A.S. & Sidenius, N.C. (2004): *Hvem skriver lovene? Interesseorganisationer og politiske beslutninger*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Christiansen, P.M. & Nørgaard, A.S. (2004a): "Agenter og ministre". I: Blom-Hansen, J., Nørgaard, A.S. & Pallesen, T. (red.): *Politisk ukorrekt*, Århus: Aarhus Universitetsforlag, 224-243.
- Christiansen, P.M. & Nørgaard, A.S. (2004b): "Velfærdsstaten i forhandlingsdemokratiets skygge". I: Petersen, J.H. & Petersen, K. (red.): *13 udfordringer til den danske velfærdsstat*. Odense: Syddansk Universitetsforlag, 103-117.
- Christiansen, P.M. & Nørgaard, A.S. (2006): "Whose Agents? Non-Governmental Organizations in Policy-Proposing Commissions:

- Agents of Government or Opposition Parties?”. I: Braun, D. & Gilardi, F. (ed.): *Delegation in Contemporary Democracies*. London: Routledge, 191-215.
- Handelsministeriet (1972): *Teknologisk service + bilag*. Handelsministeriets udvalg vedrørende teknologisk servicevirksomhed.
- March, J.G. & Olsen, J.P. (1989): *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. New York: The Free Press.
- Molina, O. & Rhodes, M. (2002): ”Corporatism: The Past, Present, and Future of a Concept”. *Annual Review of Political Science*, 5, 305-331.
- Politiken*.
- Rokkan, S. (1966): ”Norway: Numerical Democracy and Corporate Pluralism”. I: Dahl, R.A. (red.): *Political Opposition in Western Democracies*. New Haven: Yale University Press, 70-117.
- Skjæveland, A. (2005): ”Dimensionaliteten i Folketinget: Er der en ny politisk dimension?”. *Politica*, 37, 4, 413-424.
- Stubager, R. (2003): ”Ændrede skillelinjer siden 1960’erne?”. *Politica*, 35, 4, 377-390.
- Velfærdskommissionen (2006): *Fremtidens velfærd – vores valg*. www.velfaerd.dk
- Winter, S. (1990): ”Integrating Implementation Research”. I: Palumbo, D.J. & Calista, D.J. (eds): *Implementation and the Policy Process. Opening up the Black Box*. New York & London: Greenwood Press, 19-38.
- Winter, S. (1994): *Implementering og effektivitet*. Herning: Systime.
- Winter, S. (2003): ”Kanalrundfart eller zapning? – Om kanaler og arenaer i den aktive arbejdsmarkedspolitik”. I: Madsen, P.K. & Petersen, L. (red.): *Drivkræfter bag arbejdsmarkedspolitikken*. København: SFI 03:13, 268-317.
- Winter, S. & Haahr, J.H. (1996): *Den regionale arbejdsmarkedspolitik: Planlægning mellem centralisering og decentralisering*. Århus: Systime.

ARBEJDSMARKEDS- REFORMER – FRA IDÉ TIL IMPLEMENTERING

Helle Osmer Clausen & Bo Smith

Der har gennem de seneste årtier været gennemført en række arbejdsmarkedsreformer. Reformerne er typisk baseret på et overordnet syn på arbejdsmarkedet og de økonomiske forhold, dvs. på makroøkonomisk tænkning om behovet for strukturelle forbedringer. Hvorvidt reformerne lykkes efter hensigten, afhænger af en række faktorer.

Fra politiske aftaler om reformer af arbejdsmarkedet og til den praktiske implementering i de udførende led – typisk sagsbehandlere i AF og kommuner, a-kasser eller andre aktører – er der ofte langt. Afstanden mellem den politiske beslutning og ”frontlinjemedarbejderne” indebærer derfor risiko for, at intentionerne bag reformerne ikke realiseres fuldt ud.

Selv om der ofte gennemføres analyser og evalueringer af beskæftigelsesindsatsen og af nye tiltag, ved vi typisk mindre om, hvordan implementeringen er foregået. Hvordan indsatsen udføres i praksis i mødet mellem sagsbehandlere og klienter, er også relativt ubeskrevet. At det har betydning, er alle vist enige i. Men hvor meget og hvordan er mere uklart. Implementeringen af politiske reformer synes i en del tilfælde som en ”black box”. Der er derfor potentiale til at forbedre beskæftigelsesindsatsen, hvis vi får mere viden om, hvordan arbejdsmarkedsreformer modtages i de udførende led og siden hen efterleves.

Nærværende artikel beskriver først intentionerne bag de seneste årtiers arbejdsmarkedsreformer fra centralt hold. Herefter diskuteres vilkårene for implementering af reformer, og udvalgte cases præsenteres. Artiklen afsluttes med en diskussion af det fremtidige behov for forskning i beskæftigelsespolitik og dets implementering.

FØRST ØKONOMISK STABILISERING – SÅ ARBEJDSMARKEDSREFORMER

Gennem 1980'erne var det overordnede fokus i økonomisk politik at få skabt makroøkonomisk stabilisering, dvs. at få økonomiens ubalancer rettet op. Flere år havde været præget af store underskud på betalingsbalancen og på de offentlige budgetter med stor udlandsgæld og indlandsk låntagning til følge. Selv om ledigheden også var høj i 1980'erne, var fokus i den økonomiske politik i første omgang på de økonomiske ubalancer.

På det tidspunkt var det nærmest en generel opfattelse, at hhv. ledigheden og betalingsbalancen var hinandens modsætninger. Den ene kunne tilsyneladende ikke forbedres, uden at det påvirkede den anden negativt.

Der var derfor også behov for strukturelle reformer af arbejdsmarkedet og dets funktionsmåde. Reformen, som kunne tilskynde til en lavere ledighed uden at sætte betalingsbalance og konkurrenceevne over styr.

Hvis flere kunne komme i beskæftigelse, især blandt unge og langtidsledige, ville presset på de offentlige udgifter falde, og det ville blive lettere at finansiere velfærdssamfundet. Derfor måtte rammerne for arbejdsmarkedet – politiske såvel som institutionelle – tilpasses, så de kunne optimere arbejdsmarkedsdeltagelsen.

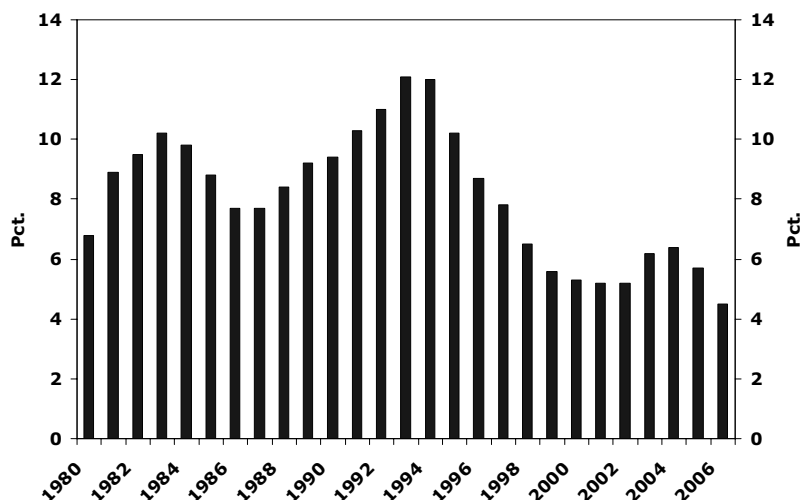
I 1992 gik således lidt over en tredjedel af de samlede offentlige udgifter til forskellige indkomstoverførsler. 71,7 pct. af de 16-66-årige var da i beskæftigelse, mens resten af befolkningen i den aldersgruppe stort set alle modtog en form for indkomstoverførsel fra det offentlige. Kunne flere forsørge sig selv, ville det frigive midler til andre formål.

Dette var den makroøkonomiske tænkning op til 1990'ernes række af arbejdsmarkedsreformer.

Figur 1 viser udviklingen i ledigheden siden 1980, hvor især de høje niveauer i 1980'erne og starten af 1990'erne er iøjnefaldende. Siden er ledigheden faldet i takt med en række reformer af arbejdsmarkedet, men svinger stadig i takt med de økonomiske konjunkturer.

Figur 1

Udviklingen i den gennemsnitlige ledighed, 1980-2006.



Ledigheden fra 1980-2000 er fra Danmarks Statistiks 50 års-oversigt, mens ledigheden fra 2001-06 er fra Statistiske Efterretninger.

Kilde: Danmarks Statistik.

Arbejdsmarkedsreformer gennem de seneste årtier

1990'erne var kendetegnet af næsten årlige arbejdsmarkedsreformer eller tilpasninger af beskæftigelsespolitikken. Som beskrevet i boks 1 nedenfor blev området justeret i 1993/94, 1995/96 og igen 1998/99. Ofte var reformerne en del af finanslovsforhandlingerne og således kædet sammen med prioriteringerne af det offentlige budget.

Boks 1

De seneste årtiers arbejdsmarkedsreformer.

1994 Arbejdsmarkedsreform I

- Genoptjening af dagpengeret betinges af ordinær, understøttet beskæftigelse
- Maks. ydelsesperiode i dagpengesystemet på 9 år (inkl. 2 års orlov)
- Ledige over 50 år undtages, men efterfølgende efterlønsret kan ikke opbruge dagpengeretten
- Strammere rådighedsregler (anvisning af rimeligt arbejde efter 12 måneder)

1995 "Serviceeftersyn" af arbejdsmarkedsreform I (FL95)

- Afkortelse af samlet ydelsesperiode i dagpengesystemet til 7 år
- Stramning af rådighedsregler
- Justering af orlovsordninger
- Introduktion af ret-og-pligt til aktivering i aktivperioden

1996 Arbejdsmarkedsreform II (FL96)

- Afkortelse af samlet ydelsesperiode i dagpengesystemet til 5 år
- Indførelse af ungeindsats for dagpengemodtagere under 25 år (tidlig indsats og halvering af dagpengesats kombineret med krav om uddannelse)
- Stramning af beskæftigelseskrav til dagpengeret (fra 26 til 52 uger)

1998 Arbejdsmarkedsreform III (FL99)

- Afkortelse af samlet ydelsesperiode i dagpengesystemet til 4 år
- Stramning af rådighedsregler (anvisning af rimeligt arbejde efter 3 måneder)
- Fremrykning af ret-og-pligt til aktivering

2002 Flere i Arbejde

- Ophævelse af 75 pct.s-kravet til aktivering
- Minimumskrav til aktivering (hver 6. måned)
- Indførelse af intensivt kontaktførløb (min. hver 3. måned)
- Introduktion af andre aktører (markedsføring)
- Større fokus på ledige job via Jobnet.dk
- Større regional frihed

2004 Ny Chance for Alle

- Aktive tilbud til kontanthjælpsmodtagere, der gennem længere tid har været på passiv forsørgelse

2006 Velfærdsaftale (uddannelse, indvandring og integration, arbejdsmarked og tilbagetrækning)

- Fremrykning af ret-og-pligt til aktivering efter 9 måneder
- Intensiv aktivering efter 2½ år på dagpenge
- Hurtig formidlingsindsats og rådighedstest hver 3. måned
- Afskaffelse af særregler for ældre ledige i forhold til ydelsesperiode og aktiveringsdeltagelse

Kilder: Se bl.a. Arbejdsministeriet (1999), Beskæftigelsesministeriet (2002), Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration (2005) samt Finansministeriet (2006).

Incitamentet til at arbejde skulle styrkes, men ikke gennem lavere ydelser til ledige. I stedet blev andre redskaber taget i brug. Reformerne indebar bl.a. introduktionen af en aktiv arbejdsmarkedspolitik, hvor ledige både fik ret til, men også pligt til, at deltage i aktivering. Der blev indført individuelle handlingsplaner for ledige, og rådighedsreglerne blev strammet op. Samtidig blev perioden med dagpengeunderstøttelse afkortet ad flere omgange og betinget af ordinær beskæftigelse eller opnåelse af en kompetencegivende uddannelse.

Ændringerne var så at sige baseret på en tobenet strategi, hvor dagpengesystemet for ledige på den ene side blev trimmet for at øge incitamentet til at komme i arbejde, og hvor aktiveringsindsatsen på den anden side skulle understøtte muligheder for at komme i job gennem eksempelvis opkvalificering. Tanken var at opmuntre ledige til at søge arbejde, men samtidig også hjælpe dem hen mod en konkret efterspørgsel.

Reformerne fokuserede særligt på at nedbringe ungdomsarbejdsløsheden gennem en ”ungepakke”, hvor ledige under 25 år blev omfattet af tidlig indsats med bl.a. krav om uddannelse.

Langtidsledigheden udgjorde også et stort problem ved indgangen til 1990’erne, og flere tiltag blev indført for at øge tilknytningen til arbejdsmarkedet gennem et rotationsprincip – bl.a. i kraft af orlovsordninger, som tillod midlertidig afgang fra arbejdsmarkedet, samt jobrotation, hvor beskæftigede kunne afløses af ledige, mens de var på efteruddannelse.

Efter regeringsskiftet i 2001 fortsatte tendensen til brede politiske forhandlinger og forlig med arbejdsmarkedsreformen ”Flere i arbejde” fra 2002. På et tidspunkt, hvor ledigheden var faldet markant, var det tid til at finjustere indsatsen. Reformen kunne derfor tage udgangspunkt i en mere individualiseret tilgang, hvor ledige blev omfattet af et intensivt kontaktforsøg fokuseret på den hurtigste vej til beskæftigelse.

Reformen var samtidig første skridt på vej mod et enstrengt system for ledige, hvor indsatsen harmoniseredes, og hvor ydelsesniveauet var den primære forskel mellem dagpengemodtagere og kontanthjælpsmodtagere.

Sammen med reformen ”Ny Chance for alle” fra 2004 betyder det nye fokus på kontanthjælpsmodtagere også, at integration af indvandrere på arbejdsmarkedet får en stadig større plads i arbejdsmarkedsindsatsen.

Seneste eksempel er Velfærdsaftalen fra sommeren 2006, hvor en række elementer vedr. uddannelse, arbejdsmarked, integration og tilbagetrækning blev kædet sammen i et bredt, politisk forlig, der rækker mange år ud i fremtiden.

Institutionelle reformer har også spillet ind på beskæftigelsesindsatsen de senere år. Således har kommunesammenlægningerne i forbindelse med Strukturreformen fra 2004 bl.a. medført større enheder med bedre forudsætninger for at gennemføre en harmoniseret indsats for de ledige. Intentionerne fra ”Flere i arbejde” om at harmonisere indsatsen for ledige, uanset om de er forsikret mod ledighed eller ej, føres således videre ved etableringen af de nye fælles jobcentre pr. 1. januar 2007.

Efter 2001 har der været tendens til øget brug af direkte økonomiske incitamenter. Gevinsten ved arbejde er gjort større gennem beskæftigelsesfradrag, ligesom incitamentet til at arbejde er øget gennem indførelsen af starthjælp og loftet over ydelser i kontanthjælpssystemet. Men økonomiske incitamenter anvendes ikke alene over for de ledige.

Incitamenterne for de beskæftigelsespolitiske institutioner styrkes også i højere grad via økonomien. Således er refusionsprocenten til kommunerne ændret i en række tilfælde. Eksempelvis opnås der nu højere betaling, hvis kontanthjælpsmodtagere får aktive tilbud frem for at være på passiv forsørgelse. Den samlede indsats over for ledige er også i højere grad blevet konkurrenceudsat og ledes til en vis grad hen mod resultataflønning.

De nyere arbejdsmarkedsreformer har introduceret en række nye aktører, som kan byde ind på jobhenviisning, samtaler og aktiveringstilbud. Tanken var en øget arbejdsdeling i retning af at udnytte specialistviden og kendskab til specielle faggruppers arbejdsmarkeder. Der er således sket en vis markedsførelse af beskæftigelsesindsatsen.

De mange nybrud i den beskæftigelsespolitiske indsats tager en vis tid at implementere. Flere aktører kræver mere koordination og samarbejde, når flere led skal integreres mod et fælles mål om at få flere i arbejde.

ERFARINGER MED IMPLEMENTERING AF ARBEJDSMARKEDSREFORMER

Hvor godt det lykkes at implementere arbejdsmarkedsreformer, afhænger af en lang række faktorer, som også indbyrdes påvirker hinanden. Det er faktorer, som typisk ikke indgår i større omfang i den politiske beslutningsproces frem til, at reformen er vedtaget. Ofte drejer forhandlingerne sig mere om reformernes konsekvenser for de enkelte ledige og mindre om gennemførelsen. Det overlades så at sige til embedsmændene, forvaltningerne – til ”systemet”.

Implementeringsforskningen (se bl.a. Winter 2001) har her peget på fem forhold, som er af afgørende betydning for, om det kan lykkes at indføre politiske tiltag med succes:

For det første har karakteren af de *politiske beslutningsprocesser* betydning. Har forhandlingerne været præget af konflikter, som måske ikke er afklarede ved forliget? Uklare eller eventuelt modstridende målsætninger med nye tiltag vil påvirke den efterfølgende implementering.

For det andet er *samspeilet mellem aktører i indsatsen* af betydning. Der kan være organisatoriske egeninteresser på spil, som måske ikke er sammenfaldende med de overordnede intentioner i en politisk aftale. For flere af aktørerne spiller ressourcefordelingen endvidere ind på deres indbyrdes forhold, ligesom deres styrkeforhold vil være påvirket af, hvilke kompromisser den politiske aftale bygger på.

For det tredje har *sagsbehandlingens opfattelse* af det politiske tiltag betydning for deres efterfølgende adfærd og dermed på den måde, som reformen ultimativt udføres på over for dens målgruppe.

Som det fjerde forhold er *målgruppen for forslaget* i sig selv af betydning for implementeringens succes, idet den påvirker frontmedarbejdernes arbejdsbetingelser.

Endelig – som det femte forhold – kan nævnes *socioøkonomiske rammebetingelser*. Gennemføres reformen eksempelvis under en højkonjunktur, hvor der i forvejen er stor efterspørgsel efter arbejdskraft, eller skal de nye tiltag introduceres i en lavkonjunktur? For beskæftigelsesindsatsen har det indflydelse, om tiltagene gennemføres, når der er ”mange kunder i butikken” under lavkonjunkturer, eller på mere gunstige tidspunkter, hvor måske knap så mange påvirkes af opstramninger mv.

Omkostninger ved at implementere arbejdsmarkedsreformer

Det er tids- og ressourcekrævende at gennemføre arbejdsmarkedsreformer. Ændringerne består dels i, at AF, kommuner, a-kasser og andre aktører skal indstille sig på nye regelsæt og tilpasse indsatsen. Ofte har reformerne også introduceret nye begreber eller redskaber. Endelig kan der være tale om særlige overgangsregler i en indkøringsperiode.

Erfaringerne med implementering af reformer er, at der i praksis kan ende med at være væsentlige forskelle på de planlagte og de faktiske foranstaltninger. Ofte vil reformerne først være indført med visse forsinkelser. Under implementeringen af beskæftigelsesreformer kan de arbejdsmarkedspolitiske institutioner gå i en form for ”undtagelsestilstand”, hvilket ofte medfører et vist fald i den normale produktion og indsats. Det kan således have en pris i form af tabt momentum i indsatsen at indføre nye tiltag. Dette skal vejes op imod de forbedringer, som de nye tiltag har til formål at bibringe.

Et relativt nyt eksempel på dette er sammenlægningen af den statslige arbejdsformidling, AF, og den kommunale beskæftigelsesindsats i nye, fælles jobcentre pr. 1. januar 2007. Dette har – ikke overraskende – været ressourcekrævende og har derfor også betydet, at den ”normale” indsats ikke har kunnet gennemføres i vanligt omfang med et produktionsfald til følge. Et fremtidigt potentielt mere effektivt system ”koster” således noget på effektiviteten i en opstartsfase. Organisatorisk skal to kulturer baseret på forskellig styring og finansiering (og dermed på forskelligartede incitamentsstrukturer) nu arbejde tættere sammen med henblik på en mulig fremtidig harmonisering. Det er en af de største institutionelle udfordringer for beskæftigelsespolitikken i nyere tid.

Bestemmes indsatsen af politikerne eller af sagsbehandlerne?

For at en beskæftigelsesreform skal lykkes, skal informationen flyde gennem mange led uden at forvanskes, ligesom der skal være accept af intentionerne bag reformer, før betingelserne for ændring er til stede.

Ikke alt kan være skemalagt, og det udførende led af indsatsen, herunder sagsbehandlerne, er derfor en vigtig politisk beslutningstager i forhold til, hvordan en reform efterleves.

Sagsbehandlernes adfærd under implementeringen af politiske tiltag afhænger af deres opfattelse af tiltagene, og ifølge Søren Winters forskning (se bl.a. Winter 1987, 2001 og 2004) er den betinget af fire forhold:

- Opfattes lovgivningen som rimelig?
- Opfattes instrumenterne som effektive?
- Har sagsbehandlerne generelt modvilje eller tolerance over for deres klienter? Dvs. sagsbehandlernes holdning til målgruppen for forslaget.
- Opfattes ændringerne at medføre en passende eller for stor arbejdsbyrde for sagsbehandlerne?

Implementeringens succes afhænger af, hvad der svares på disse spørgsmål. Er der for stor modstand, vil det medføre en række afværgemekanismer hos sagsbehandlerne, som grundlæggende vil forvride intentionerne bag forslagene og dermed også påvirke implementeringen i forkert retning. Fra de senere års arbejdsmarkedsreformer kan nævnes en nærmest fortløbende offentlig debat om ikke mindst socialrådgivernes og socialchefernes holdning til dele af reformerne. Begge disses faglige organisationer har været ganske kritiske, og det kan vel ikke afvises, at de dermed er med til at præge frontmedarbejdernes holdninger til de nye opgaver.

Fra politisk side kan man få en vis indflydelse på den faktiske implementering ved at stille krav til og kontrollere de synlige dele af sagsbehandlingen. Det kan eksempelvis dreje sig om krav til sagsbehandlingstiden, fastsatte tidspunkter for intervention, tilsynsfrekvenser, krav til dokumentation osv. Samtidig vil de afsatte økonomiske rammer påvirke de administrative ressourcer, ligesom den lokale ledelse har indflydelse på opgaveløsningen.

Afværgemekanismerne (eller ”coping”-strategier, som de kaldes i implementeringsforskningen) kan derefter bestå i, at sagsbehandlerne vælger at opprioritere lette opgaver, løser de opgaver, som indsatsen primært måles på, og agerer efter tommelfingerregler, som minimerer ressourceindsatsen. Sat på spidsen vil man nogenlunde få, hvad der måles på (og ikke nødvendigvis så meget andet).

I implementeringsforskningen diskuteres det, om det forhold, at en del af beslutningerne vedr. indsatsen i praksis træffes i det udførende led, udgør et demokratisk problem.

Frontmedarbejdernes arbejde baseres i udgangspunktet på professionelle, faglige skøn. Dette skøn vil imidlertid være påvirket af den organisatoriske kontekst, som det indgår i, hvilket belyses i et nyere forskningsfelt om mødet mellem sagsbehandler og klient.

Boks 2

Eksempel på central idé, der ikke forplanter sig på sagsbehandlerniveau: *Job-barometret*.

Til forberedelse af den indledende visitationssamtale med ledige blev der i 2003/04 udviklet et statistisk hjælpeværktøj – *Job-barometret* – som ud fra den enkelte lediges karakteristika kunne illustrere personens udsigter til at komme i arbejde baseret på erfaringer fra 1,2 millioner ledige. Tanken var, at man ud fra oplysninger om alder, køn, bopæl, ledighedshistorik mv. skulle få en indikation af, om personen var i risiko for at blive langtidsledig.

Job-barometret blev udviklet og implementeret i AF-systemet i perioden januar 2003 til december 2004, hvor brugen blev obligatorisk for sagsbehandlerne. Senere fulgte så det kommunale system, hvor Job-barometret indgik som en del af det Digitale Registringsværktøj (DRV).

Modtagelsen af redskabet på sagsbehandlerniveau var ikke positiv. Det viste en tidlig evaluering i 2006 udført af Rambøll for Arbejdsmarkedsstyrelsen.¹ Medarbejderne fandt ikke redskabet troværdigt og mente ikke, at det bibragte ny viden. At brugen af redskabet var obligatorisk, skabte i sig selv modstand, og medarbejderne opfattede ikke anvendelsen af Job-barometret som en hensigtsmæssig brug af deres ressourcer. På den baggrund blev anvendelsen af Job-barometret afskaffet i foråret 2007.

Vismandsrapporten fra foråret 2007 peger ellers på brugen af statistiske værktøjer som et middel til at forbedre indsatsen over for de ledige. Her nævnes dels muligheden for at udpege personer i risiko for langtidsledighed, dels muligheden for at udpege de aktiveringsredskaber, der har størst chance for at bringe den ledige i job igen givet personens karakteristika.

Som supplement til sagsbehandlernes skøn kan statistiske værktøjer udgøre et godt hjælperedskab. Væsentligt synes dog at være, at brugen ikke er obligatorisk, og at få gjort klart, at værktøjet ikke erstatter sagsbehandlernes egne vurderinger. Skulle det senere overvejes at introducere en forbedret form for job-barometer, er dette en væsentlig læring.

1. Analysen blev gennemført i perioden oktober 2005 til april 2006.

Kilde: Arbejdsmarkedsstyrelsen.

Nanna Mik-Meyer (2004) beskriver således, hvordan socialarbejderes kategorisering af en klient og dennes situation i revalideringscentre hænger uløseligt sammen med den organisatoriske kontekst, der indrammer mødet. Her konkluderes bl.a., at forhandlinger af klienters identitet foregår inden for en behandlingsdiskurs, der hviler på en forestilling om, at personlig udvikling pr. definition er et gode.

Personer, der ikke ønsker at udvikle sig – eller på anden måde modsætter sig det individfokuserede behandlingsarbejde – kategoriseres som ”benægtende” eller tildeles andre negative identiteter, der alle fastholder klienterne som problempersoner.

Denne identitetsskabelse spiller ind på, hvilken indsats sagsbehandleren efterfølgende finder relevant at anvende.

Hvordan arbejdsmarkedsreformer implementeres i praksis, er således en vekselvirkning mellem det politiske niveau og det udførende led.

Selv om nye initiativer måske ikke altid hilses velkommen i første omgang, er der også eksempler på nye beskæftigelsespolitiske redskaber, som efter et indfasningsforløb modtages godt og lever op til intentionerne.

Stigaard et al. (2006) finder bl.a., at sagsbehandlerne i vidt omfang lever op til kravene og intentionerne bag reformen ”Flere i arbejde” og har fokus på den kortest mulige vej tilbage til beskæftigelse. Langt de fleste sagsbehandlere bruger ensartede kriterier og lægger vægt på at drøfte konkrete job. Der fokuseres på jobmuligheder i dag frem for gennem kurser osv. at fokusere på beskæftigelseschancerne på længere sigt. Rapporten nævner dog også, at en del sagsbehandlere undlader at prioritere arbejdsmarkedets behov højere end de lediges egne ønsker og forudsætninger. Rapportens konklusioner illustrerer de dilemmaer, der kan være i implementeringen af en reform og dens intentioner.

Case: Erfaringer med implementering af det intensive kontaktforløb

Arbejdsmarkedsreformen ”Flere i arbejde” indførte som nævnt det intensive kontaktforløb, hvor ledige mindst hver tredje måned skal mødes med AF, kommunen eller andre aktører for bl.a. at tale om mulighederne for at komme i beskæftigelse. Fokus skulle således være på den hurtigste vej tilbage i beskæftigelse.

Der har været gjort forskellige forsøg på at evaluere implementeringen af reformen. Bl.a. beskriver Damgaard, Hohnen & Madsen (2005) samtalerne under kontaktforløbet, og hvilket fokus de har haft. Overordnet set skønnedes det, at der var jobfokus i hovedparten af samtalerne. Men kun i lidt mere end hver femte samtale blev den ledige præsenteret for konkrete, ledige job.

Under halvdelen af de interviewede medarbejdere i undersøgelsen angav, at målet med samtalerne er, at den ledige kommer ud på arbejdsmarkedet. Analysen viste også et vist skifte i sagsbehandlernes tilgang, idet et flertal ikke anså det som deres opgave at præsentere ledige for konkrete job, men snarere at understøtte ledige i deres egen jobsøgning.

På ledelsesplan finder kun godt halvdelen af de kommunale afdelingsledere, at kontaktforløbssamtalerne er et vigtigt redskab i beskæftigelsesindsatsen.

Samlet set kunne noget altså tyde på, at der i implementeringen af det nye redskab enten ikke har været fuld klarhed om eller enighed i formålet med kontaktsamtalerne.

Kontaktsamtalerne har ellers vist sig at være et værdifuldt redskab med hensyn til at få ledige i beskæftigelse. Vismandsrapporten for foråret 2007 dokumenterer eksempelvis, at chancen for at komme i arbejde er højere i ugerne efter, men også delvist før kontaktforløbssamtalerne. Det tolkes således, at samtalerne (og ikke mindst udsigten til samtaler) motiverer den ledige til at søge beskæftigelse.

De kommunale ledere pegede bl.a. på, at reglerne for kontaktforløbet var for rigide, og at der var for meget fokus på overholdelse af proceskrav i forbindelse med de forskellige former for samtaler under kontaktforløbet. Denne dialog har haft konsekvenser. I Velfærdsaftalen fra juni 2006 indgår bl.a., at kontaktforløbet skal forenkles, og at der fremover kun skal være én form for kontaktsamtaler, nemlig såkaldte ”jobsamtaler”.

Efterfølgende dialog om det nye redskab skal altså bane vej for, at det bliver mere effektivt.

Som opfølgning er der i foråret 2007 gennemført en afbureaukratiseringsøvelse, hvor medarbejderne i de nye jobcentre er blevet bedt om at komme med forslag, der kan forenkle og effektivisere arbejds gange og opgaver. Her er indtil videre indkommet 169 forslag, som har været behandlet på to konferencer, og som der i øjeblikket arbejdes videre med. Nogle af forslagene kan umiddelbart implementeres lokalt og kræver ikke regelændringer. Andre kræver udvikling og tilpasning af it-systemer, og atter andre kræver ændret lovgivning, eller der skal måske analyseres yderligere. Men øvelsen er et eksempel på dialog i beskæftigelsessystemet og på at inddrage sagsbehandlernes indtryk og idéer til at forbedre indsatsen.

Evalueringskultur i dansk beskæftigelsespolitik?

Gennem de senere år har beskæftigelsespolitikken været genstand for en række analyser og evalueringer, internt i det beskæftigelsespolitiske system såvel som af eksterne aktører.

Da området efterhånden er relativt godt dækket datamæssigt, følger naturligt også omfattende muligheder for at lave empiriske studier. Samtidig har regelændringer over tid givet mulighed for at studere såkaldte ”naturlige eksperimenter”.

Eksempelvis har beskæftigelsespolitikken været analyseret og evalueret i vismandsrapporter fra Det Økonomiske Råd i såvel 2002 som i 2007.

Selv om det ikke sker systematisk, synes der at være en tendens til, at evalueringer i højere grad indtænkes allerede i reform- og lovgivningsfasen. Det kan fx være i form af surveys eller opfølgning via registerbaserede oplysninger. Men der er opmærksomhed på behovet for at dokumentere ændringerne i forbindelse med nye tiltag og resultaterne heraf.

Evalueringer kan bane vej for en form for retfærdiggørelse af den førte politik og vil være mere afgørende, jo smallere et flertal politikken er baseret på. I dansk arbejdsmarkedspolitik har der op gennem 1990’erne og frem til nu været tradition for, at reformerne har baseret sig på et forholdsvis bredt politisk flertal. Samtidig har der været forholdsvis få konflikter relateret til beskæftigelsespolitiske tiltag.

Evalueringer af danske forhold er derfor snarere betinget af behovet for at gennemføre en effektiv politik set i forhold til de forholdsvis mange ressourcer, der går til finansiering af beskæftigelsespolitikken. Midler, som ellers kunne prioriteres til andre velfærdsformål, og som finansieres gennem generelle skatter, hvor skattetrykket allerede er forholdsvis højt set i både international kontekst og i forhold til fremme af incitamentet til at arbejde.

I den bedste af alle verdener blev politiske tiltag efterfølgende evalueret i forhold til, om de opfyldte målet, og hvorvidt det skete på en efficient måde.

Metoderne til at foretage evalueringer forbedres løbende. De kvantitative metoder til at analysere eksempelvis effekterne af den aktive beskæftigelsespolitik er således styrket markant inden for de seneste ti år. Det har muliggjort bedre analyser og dermed også bedre grundlag for at optimere politikken.

Sammenlignet med andre lande har forsknings- og evalueringsindsatsen i forhold til beskæftigelsespolitik måske ikke været så udbredt i Danmark. Evalueringer af politiske tiltag og reformer var allerede på et

tidligt tidspunkt udbredt i lande som USA og til dels også Storbritannien som akademisk disciplin (se bl.a. Albæk & Winter, 1990).

I Danmark har sektorforskningsinstitutter bl.a. stået for en del evalueringer af politiske tiltag. Som analyseinstitut har eksempelvis Socialforskningsinstituttet (SFI) næste år 50 års jubilæum og har således gennem flere årtier bidraget til at belyse dansk socialpolitik og til dels også beskæftigelsespolitik gennem surveys og analyser. Først senere kom konkurrerende institutter på banen som eksempelvis AKF i 1975.

At forskningsverdenen også oplever markedskræfterne, giver sig bl.a. udslag i, at SFI nu har formuleret en strategisk målsætning om at opbygge Danmarks stærkeste faglige miljø inden for evalueringer, kvalitetsmålinger og effektstudier inden for de kommende år. En indsats, som kan komme beskæftigelsespolitikken til gode, hvis den prioriteres som indsatsområde.

FORTSATTE UDFORDRINGER OG BEHOV FOR EVALUERING OG FORSKNING

De udfordringer, der præger beskæftigelsespolitikken i dag, har for en dels vedkommende været kendte og undervejs i et stykke tid. Det gælder eksempelvis den demografiske udvikling, hvor arbejdsstyrken allerede nu er begyndt at skrumpe. Over den kommende årrække vil arbejdsstyrken falde yderligere samtidig med, at flere uden for arbejdsstyrken skal forøges.

Afgangen fra arbejdsmarkedet vil i de nærmeste år blive særlig stor fra den offentlige sektor, hvor de beskæftigedes gennemsnitsalder er markant højere end i den private sektor. Den udfordring vil bl.a. blive adresseret i de igangværende trepartsforhandlinger og indgå i det kommende udspil til en kvalitetsreform for den offentlige sektor.

En anden velkendt udfordring er globaliseringen, som mere strukturelt fordrer, at arbejdsstyrken løbende op- og omkvalificeres til områder i vækst med ledige job.

Begge former for strukturel udfordring vedrører primært udbudssiden på arbejdsmarkedet og kræver, at bl.a. det beskæftigelsespolitiske system fungerer og er i stand til at implementere løbende tilpasninger.

Konjunkturelt er vi i øjeblikket i en højkonjunktur med den laveste ledighed i over 30 år. Efterspørgslen er fortsat stor, og flere sektorer melder om mangel på arbejdskraft. Situationen giver os en enestående chance til at få svagere grupper ind på arbejdsmarkedet, men stiller også krav til formidlingsindsatsen, når de ledige og jobbene måske ikke matcher i første omgang.

Uanset om beskæftigelsesindsatsen skal adressere strukturelle eller konjunkturelt betingede problemer, er en væsentlig forudsætning for, at den kan lykkes, en mere grundlæggende forståelse for, hvordan incitamenterne i de forskellige dele af det beskæftigelsespolitiske system fungerer og spiller sammen.

Flere aktører – forskellige incitamenter?

De institutionelle rammer for beskæftigelsespolitikken har som nævnt ændret sig en del de senere år. Begyndende med ”Flere i arbejde” blev regelsættet for ledige i hhv. dagpenge- og kontanthjælpssystemet harmoniseret, og med kommunalreformen er AF og den kommunale beskæftigelsesindsats rykket sammen i de nye jobcentre pr. 1. januar 2007.

Samtidig har andre aktører – i form af fx private firmaer, fagforbund og a-kasser – fået mulighed for at byde ind på indsatsen for de ledige. Det kan være i forhold til kontaktførelse, udarbejdelse af handlingsplan og afholdelse af aktiveringstilbud.

A-kasserne fik også selvstændigt en større rolle med Velfærdsaftalen fra 2006, hvor de bl.a. skal stå for de kvartalsvise rådighedsvurderinger af ledige, ligesom de i højere grad involveres i formidlingen af job til ledige.

Samarbejdet mellem de mange aktører er afgørende for kvaliteten af den indsats, der skal gennemføres for de ledige. Det kræver koordination og blik for, hvor incitamentsstrukturen hos de forskellige aktører virker. Dette komplicerede samspil er allerede genstand for nogle forskningsprojekter og vil fremover være af afgørende betydning at få belyst for at kunne tilrettelægge beskæftigelsespolitikken bedst muligt. Der er behov for at få klarlagt, hvordan incitamenterne for de forskellige aktører som udgangspunkt er, men også hvordan de påvirkes og eventuelt ændres undervejs i samarbejdet.

Dialog og forsøg i beskæftigelsespolitikken

Der er behov for dialog mellem aktørerne i det beskæftigelsespolitiske system for at tilvejebringe den bedst mulige indsats for de ledige inden for de økonomiske rammer, som området er tildelt.

Et eksempel på dialog mellem dem, der initierer beskæftigelsespolitikken og de udførende led, er forsøget ”Hurtigt i gang”, som blev gennemført i foråret 2006 for forsikrede nyledige i hhv. Storstrøms og Sønderjyllands Amter. I disse regioner blev tilfældigt udvalgte ledige omfattet af tidlig og intensiv indsats, der bl.a. bestod i løbende kontakt, regelmæssige møder med AF, korte vejledningsforløb, jobsøgningskurser, jobhenviisning og deltagelse i øvrige aktiveringskurser.

Forsøget viste, at ledige, der omfattes af en tidlig og intensiv indsats, kommer hurtigere i beskæftigelse end ledige, der er omfattet af den normale indsats. Effekten er signifikant, og ressourcerne brugt på forsøget er mere end dækket ind. Indsatsen er altså en samfundsøkonomisk gevinst (se bl.a. Graversen, Damgaard & Rosdahl, 2007, og Det Økonomiske Råd, 2007).

Arbejdsmarkedsstyrelsen har planer om at gennemføre yderligere forsøg i stil med ovennævnte for at få større overblik over, hvilke redskaber der virker. Det kan fx være brugen af gruppesamtaler. Efter at have brugt en lang række redskaber i det første forsøg er der behov for nærmere at afklare, hvilke elementer der især bidrager til at få ledige hurtigere i job. Hvis beskæftigelsespolitikken på nationalt plan i højere grad skal orienteres mod en tidlig indsats, er der behov for retningslinjer for, hvad der skal sættes ind med. En frigivelse af midler og ressourcer til tidlig opfølgning vil ikke nødvendigvis føre positive resultater – svarende til forsøget ”Hurtigt i gang” – med sig.

Til at skabe dette overblik er dialogen med sagsbehandlerne vigtig, ligesom en eventuel tidlige indsats kun kan blive en succes, hvis sagsbehandlerne rundt omkring i jobcentrene har en forståelse af, hvorfor der i nogle tilfælde skal sættes ind tidligt, og hvilke redskaber der i så fald vil virke bedst. I den forbindelse er det vigtigt at sikre, at en grundig og troværdig evaluering tilrettelægges sammen med indsatsen. Evalueringer kan medvirke til at skabe opfølgning og mulighed for at rette ind, hvor det måtte være nødvendigt. De indgår således som væsentlige ”feedback”-led – både til det centrale niveau i tilrettelæggelsen af beskæftigelsespolitikken og til det udførende led.

Forsøg som ”Hurtigt i gang” lader lovgivning, sagsbehandlere og praksis arbejde tæt sammen med henblik på erfaringsopsamling og videre politikudvikling. Det kan derfor forventes, at forsøg i den beskæftigelsespolitiske indsats også vil være en del af den fremtidige strategi til at få afdækket, hvordan indsatsen bedst muligt tilrettelægges og – ikke mindst – udføres.

Fortsat behov for forskning i og udredning af beskæftigelsesindsatsen

I forhold til implementeringsforskning er det især de nye institutionelle rammer for beskæftigelsesindsatsen, som udfordrer. Incitamenterne i den kommunale del af beskæftigelsesindsatsen balancerer en række forskelligartede hensyn, bl.a. som følge af det kommunale selvstyre og kommunale prioriteringer. Her er der behov for at forske i, hvordan intentionerne fra overordnede reformer ”oversættes” og løber videre gennem systemerne – fra det centrale politiske niveau, videre til den lokale ledelse i kommunerne og herefter til enheder for beskæftigelse og social indsats og dermed frontarbejderne.

Spejlbilledet er naturligvis, hvordan ”feedback”-mekanismen fungerer i den beskæftigelsespolitiske indsats.

Vi skal bestandigt stræbe efter, at arbejdsmarkedspolitikken justeres og reformeres i takt med konjunkturerne og udviklingen på arbejdsmarkedet, og at disse ændringer sker på et solidt grundlag af viden, data og analyser – ”videnbaseret policyudvikling” kalder vi det i Beskæftigelsesministeriet. I denne sammenhæng er der fortsat behov for forskning inden for det felt, som Søren Winter har bidraget til gennem tiden. Det gælder både i forhold til udvikling af teoriramme og til supplerende empirisk belysning. For såvel arbejdsmarkedet som forskningens verden er problemet primært på udbudssiden – efterspørgslen efter arbejdskraft og viden synes til stede.

Referencer

- Albæk, E. & Winter, S. (1990): ”Evaluation in Denmark: The State of the Art”, I: Rist, R.C. (ed.): *Program Evaluation and the Management of Government – Patterns and Prospects across Eight Nations*. Transaction Publishers, 95-103.
- Arbejdsmarkedsstyrelsen (2006): *Evaluering af Visitationsværktøjskassen*. Rambøll Management, juni 2006.

- Arbejdsministeriet (1999): *Arbejdsmarkedsreformerne – et statusbillede*. København: Arbejdsministeriet, maj 1999.
- Beskæftigelsesministeriet (2002): *Handlingsplan for 'Flere i arbejde'*. København: Beskæftigelsesministeriet, september 2002.
- Damgaard, B., Hohnen, P. & Madsen, M.B. (2005): *Fokus på job? En analyse af kontaktfølgesamtaler i AF, kommuner og hos andre aktører*. København: SFI 05:12.
- Danmarks Statistik: *Danmarks Statistiks 50 års-oversigt*.
- Danmarks Statistik: *Statistiske Efterretninger*.
- Det Økonomiske Råd (2002): *Dansk Økonomi efterår 2002*. København.
- Det Økonomiske Råd (2007): *Dansk Økonomi forår 2007*. København.
- DØRS (2007): *Dansk Økonomi, foråret 2007*. Diskussionsoplæg, Det Økonomiske Råd, maj 2007.
- Finansministeriet (2006): *Aftale om fremtidens velstand og velfærd og investeringer i fremtiden. Aftale om fremtidig indvandring*, 20. juli 2006.
- Graversen, B.K., Damgaard, B. & Rosdahl, A. (2007): *Hurtigt i gang. Evaluering af et forsøg med en tidlig og intensiv beskæftigelsesindsats for forsikrede ledige*. København: SFI 07:10.
- Mik-Meyer, Nanna (2004): *Dømt til personlig udvikling: Identitetsarbejde i revalidering*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration (2005): *Aftale om "En ny chance til alle"*.
- Stigaard, M.V., Fjord, M., Winter, S., Friisberg, N. & Henriksen, A.C. (2006): *Kommunernes beskæftigelsesindsats*. København: SFI 06:28.
- Winter, S. (1987): "Implementation of Danish Youth Employment Policy". I: Pedersen, P. & Lund, R. (eds): *Unemployment – Theory, Policy and Structure*. Berlin/New York: de Gruyter, 259-304.
- Winter, S. (2001): "Implementeringsforskningen og dens relation til evaluering". I: Dahler-Larsen, P. & Krogstrup, H.K. (red.): *Tendenser i evaluering*. Odense: Odense Universitetsforlag, 61-78.
- Winter, S. (2004): "Bestemmes kommunernes indsats over for borgerne af politikerne eller af sagsbehandlerne?". I: *Det kommunale råderum – kvalitet, effektivitet og forskellighed i velfærdsydelse*. Temaudgivelse af *Social Forskning*. København: SFI, januar 2004, 73-79.

FRA KLIENTGØRELSE TIL SELVFORVALTNING – SOCIALT ARBEJDE MED ETNISKE MINORITETS- KLIENTER¹

Margaretha Järvinen

INDLEDNING

Udviklingen i socialt arbejde, og socialpolitik generelt, har i de sidste årtier været karakteriseret af en øget fokusering på klienternes ”selvforvaltning”. Fra slutningen af 1980’erne og frem til i dag har man i socialpolitikken og i det sociale arbejde prøvet at gøre op med tidligere tiders ”klientgørelse” af de borgere, som kommer i kontakt med det sociale system. Social hjælp skal ikke længere handle om passiv forsørgelse, men snarere om klienternes ”personlige udvikling” (Järvinen & Mik-Meyer, 2003, og Mik-Meyer, 2004) og om deres ansvar og forpligtelser i forhold til samfundet (Carstens, 1998; Winter, Sørensen & Stigaard, 2006, og Stigaard et al., 2006). I denne henseende minder udviklingen i Danmark om den internationale udvikling hen imod ”en kombineret selvstændiggørelse og ansvarliggørelse” (autonomization/responsibilization) af sociale klienter (Rose, 2000: 1400).

1. Dele af denne artikel (analysen af de kvindelige klienters problemer) bygger på kapitlet ”Hjælp til selvrealisering. Socialt arbejde med etniske minoritetskvinder” i Egelund & Jakobsen (2006: 121-138).

I nærværende artikel analyseres arbejdet med ”selvstændiggørelse og ansvarliggørelse” af en gruppe etniske minoritetsklienter på et socialcenter i København. Artiklen bygger på en gennemgang af klientjournaler i et særligt projekt for etniske minoriteter, oprettet med formålet at ”hjælpe kontanthjælpsmodtagere, der har været arbejdsløse længe og har store sociale problemer ud over ledighed” (projektbeskrivelse 2003, socialcenter i København). Målet med projektet, som igangsattes i 1999 og nu er blevet gjort permanent, er, at ”alle deltagere får mulighed for at udarbejde en handlingsplan med realistiske mål for aktivering, revalidering, arbejde”, og at de ”kommer i gang med aktiviteter, inden de forlader projektet”. Målet er endvidere at ”gøre deltagerne bevidste om konsekvensen af at acceptere livet som passiv klient” og ”få sat en positiv udvikling i gang omkring deres egen situation” (projektbeskrivelse). For de etniske minoritetskvinde er det desuden tanken, at motivationsarbejdet skal skabe en ”synliggørelse af kvinderne og en styrkelse af deres position både i forhold til de etniske minoritetssamfund og i forhold til det sociale system” (interview med socialarbejdere).

Artiklen bygger på en analyse af 100 klientjournaler fra projektet (60 kvinder, 40 mænd). Foruden klientjournaler vil der også blive brugt citater fra interview med socialarbejdere; i alt 16 socialarbejdere blev interviewet i undersøgelsen: Både socialarbejdere, som arbejder i det særlige projekt for etniske minoriteter, og socialarbejdere i socialforvaltningens generelle voksenteam, som har arbejdet med disse klienter tidligere.

Majoriteten af de 100 klienter (92 personer) er født i muslimske lande som Irak, Libanon, Iran, Pakistan, Somalia eller Tyrkiet. De fleste kvinder, som indgår i datamaterialet, er kommet til Danmark gennem familiesammenføring, dvs. de er flyttet til landet i forbindelse med giftermål med en herboende flygtning/indvandrer med baggrund i samme land som kvinden; fire kvinder har selv flygtningestatus, mens fem kom til Danmark som børn sammen med deres forældre. De mandlige klienter fordeler sig på de forskellige grupper på denne måde: flygtninge (20 klienter), familiesammenførte (12 klienter) og personer, som er flyttet til Danmark som børn eller unge i 1960'ernes og 1970'ernes indvandrerfamilier (otte klienter). Gennemsnitsalderen er 35 år blandt kvinderne og 40 år blandt mændene.

Projektets arbejde med de etniske minoritetsklienter er hovedsagelig reguleret af *Lov om Aktiv Socialpolitik* (LAS),² herunder § 1, stk. 2 – som fremhæves af de fleste interviewede socialarbejdere: ”Formålet med at give hjælp er at sætte modtageren i stand til at klare sig selv. Modtageren og ægtefællen skal derfor efter evne udnytte og udvikle deres arbejdsevne, herunder ved at tage imod tilbud om arbejde og aktivering” (LAS, § 1, stk. 2). En anden central paragraf i denne sammenhæng er § 13, stk. 2, som siger: ”Det er en betingelse for at få hjælp, at ansøgeren og dennes ægtefælle tager imod et rimeligt tilbud om aktivering eller andre tilbud, som kan forbedre mulighederne for at få et arbejde”(LAS § 13, stk. 2). De oftest forekommende aktiveringsformer i dette aktuelle projekt er uddannelsesaktiviteter (først og fremmest sprogundervisning), kortvarige vejlednings- og introduktionsprogrammer samt ”særligt tilrettelagte aktiverende forløb” (sprogundervisning i kombination med fx værkstedsprojekter, kantinearbejde etc.) (LAS, § 16, stk. 2). En helt særlig betydning for arbejdet med de etniske minoritetsfamilier (og specielt kvinderne) har bestemmelsen om, at modtagere af kontanthjælp ikke kan afslå aktiverings- og jobtilbud, sprogundervisning mv. under henvisning til, at de ønsker at gå hjemme og passe deres børn (LAS, § 13, stk. 3). Kontanthjælpsmodtagere med børn er forpligtet til at lade deres børn opskrive til vuggestue- og børnehavepladser – og til at modtage en plads, når en sådan bliver tildelt – ellers risikerer de en kraftig reduktion af familiens kontanthjælp (LAS, § 13, stk. 6).

Formålet med nærværende artikel er empirisk at belyse de forestillinger om etniske minoritetsklienters problemer, forandringsbehov og forandringspotentiale, der kommer til syne i journalerne. Udgangspunktet er, som allerede nævnt, idealet om klienternes selvforvaltning, dvs. der fokuseres specielt på de dele af journalerne, som behandler klienternes personlige udvikling og ansvar. Det skal her betones, at hele artiklen er baseret på socialarbejdernes beskrivelser (i interview og journaler) af klienternes problemer, behov og ressourcer. Møderne mellem klienter og system – og de konflikter, som nogle gange opstår i disse møder – ville nok være beskrevet på en anden måde, hvis artiklen tog udgangspunkt i klienternes oplevelser og synspunkter.

2. *Lov om Aktiv Socialpolitik* gengives her i år 2003-versionen, da socialarbejderne refererer til denne udgave af loven i interviewene.

”VI FORVENTER, AT MENNESKER HAR ET MÅL ...”

Nikolas Rose (2000: 1400) bruger begrebet ”adfærdspolitik” (the politics of behaviour) om den dominerende styringsform i dagens socialpolitik – en styringsform, som samtidig har til formål at ”kontrollere og frigøre klienterne”. Ifølge Rose er det i et adfærdspolitisk perspektiv en selvfølge, at sociale klienter – læs *alle* sociale klienter – er misfornøjede med deres nuværende ”subjektstatus”, og at de efterstræber ”selvudvikling” og ”selvrealisering” (ibid.: 1398). Socialt arbejde, og socialpolitik i al almindelighed, bliver opfattet som en ”ansporende kraft” (animator), der forventes at hjælpe mennesker til at ”skabe deres egne livsprojekter” i overensstemmelse med specifikke samfundsmæssige idealer for frihed og ansvarlighed (ibid.: 1399, jf. også Foucault, 1982). I denne nye socialpolitiske æra er det ikke kun klienternes sociale og økonomiske problemer, der står i centrum for det sociale arbejde, men også deres evner og vilje til at indgå i et personligt udviklingsprojekt. De vigtigste teknologier i forsøget på at assistere klienterne i den kombinerede ansvarliggørelse/frigørelse er, ifølge Rose, ”livslang læring og en blanding af terapi, pædagogik for indskærpelse af medborgerlige færdigheder samt straffeforanstaltninger” (ibid.: 1407). Tilsvarende konstaterer Hartman (2005: 63), at socialt arbejde kan beskrives som ”forsøg på at ”hjælpe” individer til at rette deres ønsker ind efter myndighedernes krav, og at erhverve sig de fornødne evner til at blive selvforvaltende, foretagsomme borgere”. Ansporing af individer til selvudvikling – men selvudvikling i overensstemmelse med socialt fastlagte standarder for frihed og ansvar – er altså kodeordene i den nye adfærdspolitik.

Når vi³ i foreliggende undersøgelse har bedt de interviewede socialarbejdere om at beskrive arbejdet med de sociale klienter – herunder kategorierne ”nemme klienter”, hhv. ”vanskelige klienter” – er det netop distinktionen mellem personlig udvikling/ansvarlighed og fastlåsthed/uansvarlighed, som bliver aktiveret. ”Nemme klienter” er, ifølge socialarbejderne, klienter, som er indstillet på ”at arbejde for en forandring”, ”at påtage sig et ansvar for deres egen situation” og ”at samarbejde med os i en konstruktiv udviklingsproces”. ”Vanskelige klienter”, derimod, er ”blokerede”, ”initiativløse”, ”uinteresserede i forandring”; de

3. Interviewene i undersøgelsen er foretaget af sociologistuderende Randi Juul-Olsen og Ann Maskell samt af dette kapitels forfatter i perioden 2003 til 2005.

”virker sådan lidt ligeglade” eller ”sætter hælene i” (interview med socialarbejdere). To socialarbejdere uddyber:

Vanskelige klienter – det er egentlig ikke så meget et spørgsmål om, hvor vanskelige deres problemer er, men et spørgsmål om, hvordan de forholder sig til dem (...) Altså det er jo dybest set et spørgsmål, om de spiller med eller spiller mod”; ”Nemme klienter. Ja, det er dem, der gerne vil, og der af sig selv sådan er pågaaende, og siger ”hvad med det, og jeg kunne tænke mig det og det”. (...) Og vanskelige klienter, de tænker bare, at vi skal hjælpe dem. De påtager sig ikke så meget ansvar over for deres eget liv. Det er mere sådan, ”socialcentret og samfundet skal ordne det hele, hvis jeg har et problem” (interview med socialarbejdere).

De etniske minoritetsklienters journaler er – ikke uventet, med tanke på, at projektet handler om klienter ”med store problemer ud over ledighed” – fyldt med beskrivelser af klienternes passivitet og fastlåsthed. A, en 32-årig kvinde, født i Libanon, bliver fx beskrevet på denne måde:

A har ingen helbredsmæssige problemer, men er ikke indstillet på at skulle arbejde (...) Hun ved ikke, hvad hun vil, og hvad hun kan (...) har ingen ønsker om udvikling eller ændring, siger, at hun er tilfreds med sit nuværende liv (...) Hun vil gå hjemme og passe sine børn. Hun har ingen personlige behov, ønsker og drømme. A skal gøres bevidst om sit ståsted og konsekvensen heraf (klientjournal, A 32 år).

B, 35-år, født i Jordan, er en anden kvindelig klient, som ikke er interesseret i ”personlig udvikling” – i hvert fald ikke af den type, som *Lov om Aktiv Socialpolitik* foreskriver (”aktivering eller andre tilbud, som kan forbedre mulighederne for at få et arbejde”, LAS, § 13, stk. 2):

B oplyser, at hun aldrig har arbejdet, og heller ikke er indstillet på at arbejde. Hun forstår ikke, at hun skal fortælle om sit liv og sine planer for fremtiden. Hun siger, at hun ingen problemer har, og at det er spild af tid at komme og tale med os (...) Jeg oplyser hende om, at systemet ved at opstille krav til hende som

kvinde, respekterer hende som menneske (...) Jeg siger, at vi i Danmark forventer, at mennesker har et mål (...) Jeg oplyser også, at afdelingens lægekonsulent er enig i, at hun skal deltage i aktivering – også for at undgå ensomhed og isolering (...) B får en tid til samtale hos psykolog med henblik på at diskutere sin personlige situation. Hun møder ikke til samtalen” (klientjournal, B 35 år).

Denne type beskrivelser af ikke-interesse for en fremtid på arbejdsmarkedet findes specielt i de kvindelige klienters journaler. Blandt mændene er det ikke så meget en generel modvilje mod erhvervsarbejde (og tilsvarende interesse i at gå hjemme og passe børn), som bliver beskrevet, men snarere ”forkerte” fremtidsplaner i forhold til uddannelse og/eller arbejde. En typisk konflikt mellem de mandlige klienter og socialcentret er, at mændene siger, at de ønsker et arbejde (men ikke kan finde ét), mens socialarbejderne mener, at mændene skal acceptere andre tilbud: sprogundervisning, forskellige kurser, psykologbistand, fitness etc. – tilbud, som klienterne ikke er interesseret i. Baggrunden for konflikten er ofte, at socialarbejderne finder det usandsynligt, at klienterne kan finde et job, hvis ikke de først gennemgår de øvrige tilbud. C, 30 år, født i Marokko, er et eksempel:

C siger, at han er meget akut jobsøgende. C bruger sit danske sprog godt og præcist, er ikke motiveret til uddannelse, sprogkurser eller aktivering, kun arbejde (...) C har søgt arbejde i en masse firmaer, han vil gerne tjene, så han får 12.000 udbetalt pr. måned. Vi taler lidt om det realistiske i dette (klientjournal, C 30 år).

D, 52-årig mand, født i Iran, er et andet eksempel. D er ikke længere interesseret i de værksteds- og fitnessaktiviteter, som socialcentret kan tilbyde ham (han har allerede brugt flere år af sit liv på sådanne tilbud, siger han), ej heller ønsker han flere psykologiske eller psykiatriske udredninger:

D’s største problem er arbejdsløshed. Han fortæller, at arbejdsløsheden har påvirket alle brikkerne i hans livsverden (...) D føler sig ikke respektfuldt behandlet eller godt hjulpet af systemet.

Man bliver behandlet som et lille barn, siger han. Man lærer meget hurtigt at blive den gode klient” (klientjournal, D 52 år).

Mændenes fremtidsplaner kan være ”forkerte” af mange forskellige årsager. De kan på den ene side være *for uambitiøse*. Et eksempel er E, 39 år, født i Tyrkiet, som ifølge journalen har en aftale med en restaurant om, at han kan få fast arbejde der, hvis socialcentret først støtter ham i en jobtræningsperiode. I et brev vedlagt journalen roser arbejdsgiveren E og siger, at han klarer sig fint sprogligt og lover ham fuldtidsarbejde efter jobtræningen. På socialcentret er man skeptisk over for E’s planer; man siger bl.a., at E tidligere har ønsket at arbejde hos en urmager – E har arbejdet i en urmagerforretning i Tyrkiet og har (haft) familiekontakter til denne branche også i Danmark. E bør ikke forhaste sig, skriver socialarbejderen – ”Vi vil ikke, at du bliver presset til at vælge noget dårligt”. Socialarbejderen mener nemlig, at urmagerfaget er ”lidt renere og pænere” end restaurantbranchen, og at E derfor skal lade socialcentret ”hjælpe ham på en måde, som han har større glæde af på længere sigt”. Af en journalantegning tre måneder senere fremgår det, at E’s ansøgning om jobtræning er blevet afvist. E flytter nu fra afdelingen, da ”han blev meget mistænksom og tillige mistede lysten til yderligere samarbejde”. Hans videre forløb er derfor ikke beskrevet i projektjournalen.

På den anden side kan mændenes fremtidsplaner blive beskrevet som værende *for ambitiøse*. Nogle klienter har ønsker om at tage en lang eller mellemlang videregående uddannelse; de har måske allerede påbegyndt en uddannelse i oprindelseslandet, men kan ikke få uddannelsen (eller dele af den) meritoverført i Danmark. Socialarbejderne bedømmer ofte disse mænds planer som urealistiske; de mener, at mændene har været ude af arbejdsmarkedet og uddannelsessystemet i for lang tid; at de er for gamle; at de har utilstrækkelige sprogkundskaber, og/eller at de ikke har forstået, hvor tids- og ressourcekrævende en videregående uddannelse er. Andre klienter har ønsker om at starte egen virksomhed (forretning, kiosk etc.), men heller ikke disse planer bliver bedømt som realistiske af socialarbejderne. Begrundelserne kan være de samme som ovenfor: Mændene bedømmes ikke til at have de krævede personlige ressourcer. Hertil kommer, at et par af klienterne har prøvet at starte egen virksomhed tidligere, uden at dette har hjulpet dem til selvforsørgelse. Problemet med hele denne gruppe, som har andre planer og ønsker end dem, socialcentret vil/kan støtte, er, at de ikke ser ud til at være interes-

seret i de tilbud, som socialarbejderne foreslår: edb-kurser, kørekort til bus, sprogundervisning, fitness for mænd etc. Udgangen på sagerne er dog ofte den, at mændene opgiver deres uddannelses- og virksomhedsplaner og accepterer socialcentrets tilbud. Mændene deltager i kurser og aktivering, men ofte uregelmæssigt og modvilligt, og foranstaltningerne ser i disse tilfælde ikke ud til at ”udvikle klienternes arbejdssevne” eller ”sætte dem i stand til at klare sig selv” (LAS, § 1, stk. 2).

”DE ER BUNDHYSTERISKE, FOR AT SIGE DET RENT UD”

En anden type udsagn, som kan bruges til at illustrere det sociale arbejdes kombinerede målsætning om personlig udvikling og ansvarliggørelse, finder man i journalernes og interviewenes beskrivelser af klienternes helbredsproblemer. Sygdom – og klienternes problematiske håndtering af sygdom – beskrives fx på denne måde af en socialarbejder:

De etniske klienters problemer – det er jo næsten altid sygdom for kvindernes del, kan man sige. Det er jo tit ryg og knæ og hovedpine og al slags små skavanker. Og ofte er det sådan, at de intet foretager sig for at løse problemerne (...) De er meget opgivende (interview med socialarbejder).

En anden socialarbejder siger:

Det er vel også lidt kulturelt betinget (...) Det lyder altså ikke så pænt, når man sidder og siger det vel, men de er mere jamrende og ikke så meget indstillet på at komme videre, som danskerne måske nok ofte er. De har nok et andet syn på sygdomme end vi har, vil jeg mene (...) Lidt hjælpeløse sådan og forventer sig, at andre skal løse problemerne (interview med socialarbejder).

En tredje socialarbejder mener, at de etniske minoritetsmænd har et ”endnu mere problematisk forhold til sygdom”, end kvinderne har:

Indvandrermand, som går hen og bliver syge. De er simpelthen forfærdelige. De er bundhysteriske, for at sige det rent ud (...)

De er meget sådan pylrede og skal have en masse omsorg. De kan ikke klare at sætte sig selv ned på en stol, det skal de have konen til at hjælpe med. Og konen hælder vand op, og gad vide om hun også tygger hans mad derhjemme (interview med socialarbejder).

Tilsvarende beskrivelser af klienternes ”uhensigtsmæssige” håndtering af sygdom finder man som sagt i journalerne. F, en 38-årig kvinde, født i Somalia, beskrives på denne måde:

Lægeattest viser, at F ikke fejler noget. Det tror hun ikke på, hun bliver ofte svimmel. Jeg fortæller hende om den danske sygdomsopfattelse, at patienterne opfordres til selv at gøre noget aktivt, gå ture, dyrke sport, spise sundt osv. for at få det bedre (...) Jeg fortæller hende, at jeg ikke mener, at der skal tages hensyn til hendes hjerte, og at hun faktisk er forfaldet som en gammel kone, fordi hun ikke har været aktiv i mange år (...) Vi taler om, at hun må være indstillet på selv at gøre en indsats for at forandre sit liv. Samfundet/loven forventer, at hun arbejder på det (klientjournal, F 38 år, født i Somalia).

De mandlige klienter får samme bramfrie behandling af socialarbejderne. G, en 39-årig mand, født i Eksjugoslavien, har fået afslag på to tidligere ansøgninger om førtidspension og er nu atter (på trods af, at socialarbejderne tydeligvis ikke mener, at han fejler noget) blevet sendt til diverse medicinske undersøgelser. Projektmedarbejderne har også, gennem mild pressio, fået G til at deltage i en motionsgruppe for mænd. Socialarbejderen skriver:

G er meget frustreret over, at han oplever at have vedvarende stærke smerter, og lægeundersøgelser kan ikke påvise fysiske årsager til disse. G er ganske og aldeles fikseret i sin smerteoplevelse. Han er ikke i stand til at se en sammenhæng mellem krop og sjæl, og tror derfor ikke på, at han selv kan gøre noget for at forbedre sin helbredsmæssige tilstand (...) Jeg siger til G, at jeg tror, han har mange fordele ved at være syg og måske i virkeligheden har det bedre som syg end med at være rask. Han skal ikke arbejde, han skal ikke lave noget derhjemme, der bliver sørget

for alt. Jeg gør det meget klart for ham, at jeg ikke tror, at han skal have pension, men at jeg ved, at man kan føle sig invalideret, når man har gået hjemme i 10 år. G bliver meget vred. Han siger, at nu stopper han i mandegruppen” (klientjournal, G 39 år, født i Eksjugoslavien).

Nogle måneder senere skriver socialarbejderen i denne sag:

Efter to års samtaler i projektet er det ikke lykkedes at forandre G's syn på hans sygdom eller muligheder for arbejde/uddannelse. Jeg kan ikke se, hvordan vi kan komme videre. Førtidspensionspapirer udfyldes (klientjournal, G 39 år).

Journalernes (og interviewenes) beskrivelser af de etniske minoritetsklienters ”passivitet og hjælpeløshed” i forbindelse med sygdom – og af deres manglende interesse for ”selvforvaltning” i det hele taget – handler altså primært om to ting.

For det første ansvarliggørelse, dvs. at klienterne selv skal tage et ansvar for deres (helbreds)problemer. Hvis de forholder sig passive og forventer, at andre skal tage initiativer og træffe beslutninger på deres vegne, så har de ikke forstået ”synet på” sygdom, handicap, personlige problemer etc. i Danmark. Her er det ikke mindst vigtigt, at klienterne lærer sig at forstå sammenhængen mellem fysiske og psykiske problemer. Symptomer, som klienterne betragter som fysiske – og dermed som ”objektive” forhindringer for aktivering/arbejde – er ifølge socialarbejderne psykisk betingede og ”subjektive” og kan påvirkes, hvis klienterne er indstillede på det. Kontakten mellem socialcentret og klienterne udvikler sig derfor ofte til et årelangt tovtrækkeri omkring, hvad som er psykisk (de fleste af klienternes ”skavanker” er psykisk betingede ifølge socialarbejderne), og hvad som ikke er det (det psykiske spiller næsten ingen rolle ifølge klienterne).

For det andet handler beskrivelserne om klienternes personlige udvikling: vigtigheden af, at de ”kommer videre i livet”, udvikler deres psykiske og fysiske velfærd (interesserer sig for kost og motion fx) og gør en indsats for at forbedre deres livskvalitet. Formålet med motivationsarbejdet er således ikke kun at ”sætte kontanthjælpsmodtageren i stand til at klare sig selv” (LAS, § 1, stk. 2) og blive selvforsørgende. Det er også (og måske primært) – idet socialarbejderne betragter selvforsørgelse som

et urealistisk mål for mange klienter – at hjælpe klienterne til personlig udvikling. Her ser det ud til at være en forskel i bedømmelsen af de kvindelige og mandlige klienter. For kvindernes del indebærer personlig udvikling ofte det, som Rose (2000: 1400) kalder en forstærkning af klienternes ”subjektstatus”. Behandlingsarbejdet handler om at assistere kvinderne i at ”skabe deres egne livsprojekter” (som vel at mærke er noget andet end familiens/slægtens projekter) som fx at få dem til at handle med udgangspunkt i deres ”egne behov, ønsker og drømme” (citater fra journaler, jf. tidligere). For mændenes del lægges der mindre vægt på selvstændiggørelse – idet mændene allerede bliver betragtet som ”bevidste om deres egne interesser – mange af de her indvandermænd kender jo systemet og loven bedre, end vi gør” (interview med socialarbejder). Her handler det mere om at diskutere ”realismen” i mændenes planer og deres forpligtelser som sociale klienter. Mændene skal bringes til at forstå, at de ikke kan ”kræve og kræve og kræve”, men at de også skal gøre en indsats – ”ansvaret for, at der skal ske noget, er jo deres og ikke kommunens” (interview med socialarbejder).

”DET MÅ VÆRE SOM AT KOMME DIREKTE TIL VORE DAGE FRA CHRISTIAN DEN FJERDES TID”

Beskrivelserne af de etniske minoritetsklienters problemer og forandringsbehov er ofte forbundet med opfattelsen af, at indvandrerfamilierne har et ”gammeldags kønsrollemønster” (formulering i interview). At der er en voldsom modsætning mellem den danske kønsideologi og de kønsrollemønstre, som bliver praktiseret af nogle etniske minoritetsfamilier, fremgår klart af interviewene. En socialarbejder beskriver kvindernes problemer:

Kvindesynet er jo en af de helt store forhindringer, det er jo helt, helt anderledes end vores (...) Det må være som at komme direkte til vore dage ... som om vi tog en fra Christian den fjerdes tid og sagde ”vær så god, kom ind i vores dagligdag og funger på lige vilkår med os”. Nogle gange synes jeg næsten, at det er urimeligt, ikk’ (interview med socialarbejdere).

En anden socialarbejder beskriver mændenes problemer:

Manderollen, ære og magt osv. kan ikke bruges i det her samfund. Kvinderne kan nok bruge deres traditionelle kvinderolle, de kommer bare ikke ud på arbejdsmarkedet (...) Men mændenes rolle, den traditionelle, patriarkalske manderolle, den er yt. Og hvis ikke man kan stille noget i stedet, så sidder man i en krog og er restriktiv og måske meget religiøs (...) Hassan kan ikke forsørge familien, han sidder i et hjørne og er desperat (interview med socialarbejder).

Også journalmaterialet er fyldt med beskrivelser af kønsideologiske konflikter. Her følger et par eksempler, som både illustrerer socialarbejdernes beskrivelser af klienternes kønsrolleproblemer og forandringsbehov, og hvad socialarbejderne gør, når de bedriver udviklings- og motivationsarbejde med klienterne.

H, en 37-årig kvinde født i Irak, bliver i journalen beskrevet som meget ”gammeldags”. Hun og hendes mand har gentagne konflikter med socialforvaltningen, som ikke mener, at familien lever op til kravene i *Lov om Aktiv Socialpolitik* (bestemmelserne om, at klienterne skal tage imod tilbud om aktivering og sprogundervisning, og at de er forpligtet til at lade deres børn opskrive til vuggestue- og børnehaveplads). H protesterer ihærdigt mod socialforvaltningens påbud:

H er meget utilfreds med forholdene i Danmark, siger at hun bliver dårligere behandlet end af Saddam Hussein. For det første vil man tvinge hende til at gå i skole, for det andet vil man, at hun sender børnene i institution, for det tredje skal hun ud af sit eget hjem, og må ikke passe sin syge mand (klientjournal, H 37 år, født i Irak).

”Motivationsarbejdet” med H kan karakteriseres som ét langt forsøg på en kombineret ansvarliggørelse – ”*klienten skal gøres bevidst om sit ståsted og om konsekvenserne heraf*” (ofte forekommende notat i denne slags sager) – og selvstændiggørelse af klienten. Selvstændiggørelsen handler i H’s tilfælde først og fremmest om, at socialarbejderne forsøger at hjælpe hende til at frigøre sig fra sin voldelige ægtemand og fra mandens familie. Disse forsøg forløber over flere år, men bliver specielt intense på et tidspunkt, hvor H flygter til et krisecenter, efter at hendes mand har slået hende. Socialarbejderen får besked om, at H befinder sig på krisecentret, og ar-

rangerer et møde med hende der. På mødet diskuterer H, socialarbejderen og krisecentrets leder ”fænomenet hustrumishandling”, og samtalen udvikler sig på denne måde:

H indrømmer, at hun har problemer derhjemme, men siger, at hun bliver nødt til at tage hjem igen (...) Hun elsker sin mand over alt på jorden, for ægtefællen er nummer to efter Gud. Vi kommer til at le. Jeg fortæller hende, at det ikke er almindeligt, at danske kvinder ser på deres mand på den måde (klientjournal, H 28 år).

Efter en kort tids ophold på krisecentret flytter H sammen med sin mand igen, og konflikterne i hjemmet – og mellem hjemmet og socialcentret – fortsætter. Det sidste notat i H’s journal lyder:

H er voldsomt i klemme mellem socialforvaltningens og familiens krav (...) Det er meningsløst, at hun skal være tilknyttet projektet længere. Hun kan ikke møde til samtaler her, uden at det får konsekvenser hjemme. H’s sag føres derfor tilbage til afdelingen.

Også J, en 45-årig mand, født i Iran, oplever konflikter mellem den kønsideologi, han repræsenterer, og socialcentrets syn på relationerne mellem mænd og kvinder. J var ifølge egne oplysninger i journalen lykkeligt gift og samlevende med sin hustru (familiesammenført fra Iran) indtil for to år siden, da hustruen rejste tilbage til oprindelseslandet:

”Vi havde det godt sammen, men hun fik problemer med kommunen, de ville sende hende ud og arbejde”, fortæller J, og videre: ”Vi var ikke uvenner men gik ud og købte billetten sammen, og hun er ikke kommet tilbage” (klientjournal, J 45 år).

J beskrives som ”en stille og velformuleret person, som taler udmærket dansk”. Han accepterer de tilbud, som socialarbejderne foreslår, og gennemgår adskillige forsøg på revalidering og aktivering, uden at det lykkes ham at komme ud på arbejdsmarkedet. Et problem i kontakten til socialcentret er, at J ikke vil fortælle den kvindelige socialarbejder om sit liv: ”Han giver ikke hånd til kvinder uden handsker, og vil helst ikke have

noget med kvinder at gøre. Han ser ikke på mig under samtalen.” J har i mange år gået med et ønske om at tage en mellemlang videregående uddannelse og har som forberedelse til dette gennemgået HF, med gode resultater. Socialarbejderen betragter dog J’s uddannelsesplaner som urealistiske og lister følgende begrundelser i journalen: a) J er 45 år og har ingen baggrund for at studere; b) han har været ude af arbejdsmarkedet i 15 år; og c) han er modvillig til at oplyse om sine personlige forhold – og ”han skal tænke over, om han er i stand til at omgås kvindelige kollegaer på en arbejdsplads” (klientjournal, J 45 år). J får afslag på sin ansøgning om revalideringsstøtte til uddannelse. Han udebliver fra flere samtaler med socialarbejderen – er tydeligvis bitter på socialcentret (som både har afvist hans planer og ”presset [hans] hustru så hårdt, at hun er flygtet til Iran.”) Han er deprimeret, når han endelig dukker op, og har ifølge den sidste antegning i journalen ”gode chancer for at få bevilget førtidspension”.

Der findes imidlertid også tilfælde, hvor klienternes kønsroller bliver beskrevet i en positiv tone. Et sidste eksempel kan illustrere dette: K er en 37-årig kvinde, født i Pakistan, som har fem børn. Hun er en af de få kvinder i materialet, som tidligere har haft arbejde (i korte perioder), og som siger, at ”hun gerne vil ud blandt andre mennesker”, men ikke kan klare rengøringsarbejde længere pga. dårlig ryg. K’s hovedsagelige problemer er (ifølge journalen) hendes sygdom (diskusprolaps) og hendes mand, som ”modtager understøttelse, men hæver pengene og bruger dem på sig selv”. K beskrives imidlertid som en ”stærk kvinde”, som ikke ”finder sig i hvad som helst” fra mandens side, som ”alvorligt overvejer skilsmisse”, og som ”gemmer børnefamilieydelsen, så manden ikke kan få fat på den”. Hun beskrives også som en klient, som ”har deltaget aktivt og positivt i alle samtaler”, og som er interesseret i en forandring af sin situation, bl.a. ved at begynde at motionere. At K på mange måder bliver betragtet som ”den gode klient”, fremgår også af følgende lille notat i journalen, skrevet efter ca. 1 års motivationsarbejde med klienten. Notatet refererer til en episode, hvor socialarbejderen og klienten går i svømmehal sammen:

K har aldrig været i en offentlig svømmehal før og overskrider alle sine grænser for omklædning sammen med andre og brusebad i flot og fattet stil. Der går lidt panik i hende, da vi kommer

til at gå forkert, og der er mænd i boblebadet (...) K er på mange måder en modig kvinde (klientjournal, K 37 år).

Notaterne i K's journal ender med, at socialarbejderen i projektet vil indstille hende til førtidspension (pga. diskusprolapsen og vanskelighederne med at finde et fysisk mindre krævende arbejde til hende).

Jeg har medtaget notatet om besøget i svømmehallen, ikke fordi sådanne besøg forekommer ofte i det projekt, artiklen omhandler, men fordi det, måske tydeligere end mange andre eksempler, viser, at det sociale arbejdes ansporing af klienterne til selvudvikling følger nogle meget specifikke (og kulturelt betingede) standarder. Selvstændiggørelsen af de etniske minoritetskvinder – og ansvarliggørelsen af de etniske minoritetsmænd – handler ikke om at fremelske en hvilken som helst selvstændighed og ansvarlighed hos klienterne, men netop den form for ”selvrealisering”, som majoritetssamfundet betragter som ønskelig. ”Omkledning sammen med andre i flot og fattet stil” kan næppe rangeres som et universelt middel (eller mål) for selvrealisering i socialt arbejde. I en dansk sammenhæng derimod, hvor nøgenhed og letpåklædthed sammen med fremmede betragtes som et tegn på naturlighed og ”frigjorthed”, får besøget i svømmehallen sin helt egen symbolske betydning. At klient K ”overskrider alle sine grænser” i forhold til offentlige svømmehaller, bliver det definitive bevis på, at hun ikke er ”fastlåst”, ”blokeret” eller ”uinteresseret i forandring” (jf. socialarbejdernes beskrivelser af vanskelige klienter). K er ganske vist en klient, som socialarbejderen mener, ikke kan blive selvforsørgende (pga. dårlig ryg), men K demonstrerer på andre måder, at hun gerne vil ”integreres”, og at hun ikke støtter et kønsrollemønster, som står i konflikt med det danske – K ”vil gerne ud blandt andre mennesker”, og hun ”finder sig ikke i hvad som helst” fra mandens side. K er derfor en klient, som lever op til det sociale arbejdes logik, formuleret af Carstens (1998: 57): ”Man skal ville, og man skal gøre, hvad man kan. Man skal ikke gøre, hvis man ikke kan, men man skal stadig ville, hvis man kunne.” Klient K *kan* (måske) ikke arbejde, men hun *gør, hvad hun kan*, for at tilpasse sig. Socialarbejderen kvitterer med at erklære klienten for en ”stærk” og ”modig” kvinde, som ”har deltaget aktivt og positivt i alle samtaler”, og er påbegyndt en førtidspensionssag for hende (hvilket ser ud til at være det, som K hele tiden har ønsket).

SELVSTÆNDIGGØRELSE OG ANSVARLIGGØRELSE – ET PROJEKT MED FORHINDRINGER

Det særlige projekt for etniske minoritetsklienter, der er omdrejningspunktet for nærværende artikel, er på mange måder et usædvanligt projekt, hvor man gør en ekstraordinær indsats for at ”hjælpe kontant-hjælpsmodtagere, der har været arbejdsløse længe og har store problemer ud over ledighed” (jf. projektbeskrivelsen). Projektet er – på papiret og i virkeligheden – et forsøg på at gøre op med den ”klientgørelse, som i lang tid har præget det sociale arbejde med marginaliserede etniske minoritetsgrupper” (interview med socialarbejder). Med klientgørelse menes her, at klienterne har modtaget kontanthjælp – ofte i en meget lang år-række – uden at man fra kommunens side har tilbudt dem sprogundervisning, aktivering etc., og uden at man har gjort ”seriøse forsøg på at integrere dem på arbejdsmarkedet” (interview med socialarbejder). Specielt problematisk har situationen været for kvinderne. I mange tilfælde har socialarbejderne aldrig mødt kvinderne tidligere; kvinderne har været registreret under ægtefællens navn og CPR-nummer i socialcentret, og familien har modtaget kontanthjælp, som kvinden har troet, var mandens løn (disse forhold beskrives af flere socialarbejdere og bekræftes af journalerne).

Det særlige projekt, som er blevet analyseret i nærværende artikel, er et forsøg på at ændre på dette. Kontakterne til de etniske minoritetsklienter er intensive i projektet, og aktiverings-, uddannelses- og revalideringsinitiativerne er mange. Socialarbejderne i projektet fremstår som aktive og engagerede, og de har – som følge af de mange og lange møder med klienterne – en meget stor viden om de etniske minoritetsfamiliers situation og problemer. Efter klienternes kommentarer at dømme er holdningerne til projektet overvejende positive, specielt blandt de etniske minoritetskvinder. Klienterne omtaler projektets medarbejdere som forstående og hjælpsomme og giver udtryk for, at de bliver behandlet venligt og respektfuldt i projektet. De siger også, at møderne i projektet er ”et positivt brud i hverdagen”, ”afveksling”, ”en mulighed at snakke om de problemer, man har”, og at socialarbejderne i projektet er deres ”eneste danske venner” (udtalelser i journaler og under vore samtaler med klienter).

Alligevel bliver projektet beskrevet som ”et projekt med forhindringer”, både i interviewene med socialarbejdere og i de skriftlige rap-

porter fra socialcentret. At motivationsarbejdet med klienterne sjældent fører til, at de kommer ud på arbejdsmarkedet, fremgår da også af de 100 journaler, som indgår i undersøgelsen. Af samtlige 100 klienter er der kun to kvinder og tre mænd, der er blevet udskrevet fra projektet, fordi de har fundet et arbejde. Dermed ikke være sagt, at projektet ikke har ført til resultater: Cirka halvdelen af klienterne er blevet ”motiveret til” eller ”fastholdt i” (for at bruge journalernes terminologi) sprogundervisning, aktivering eller revalidering – vigtige etaper på vejen til selvforsørgelse ifølge logikken i *Lov om Aktiv Socialpolitik*. Af de resterende sager er 22 blevet tilbageført som ”uafsluttede” til socialforvaltningens voksen-team (pga. personalemangel midtvejs i projektet), 12 klienter er blevet indstillet til førtidspension, tre sager er afsluttet med notatet ”repatrieret til oprindelseslandet” og resten af klienterne er udskrevet af forskellige grunde (uden at have fået et job eller være kommet i aktivering).

For de mandlige klienters vedkommende handler forhindringerne i projektet om to grundlæggende ting. For det første det faktum, at mange mandlige klienter ønsker sig et arbejde, men at socialcentret sjældent kan hjælpe dem med at finde et.⁴ Mændene synes ikke at mene, at socialcentrets forskellige tilbud (aktivering, kurser, fitness etc.) er beskæftigelsesfremmende. De betragter aktiviteterne som tidsspilde og (i nogle tilfælde) som mindst lige så ”klientgørende” som passiv forsørgelse. Den anden type af forhindring i motivationsarbejdet med de mandlige klienter viser sig i de sager, hvor mændene ønsker sig førtidspension, men hvor socialarbejderne (sikkert ofte med rette) bedømmer, at de ikke opfylder betingelserne. Disse sager, som måske ikke er så afvigende fra tilsvarende sager med danskfødte klienter, strækker sig ofte over lange tidsperioder (i flere journaler drejer det sig om forløb på 5-10 år), hvor klienterne gennemgår en række medicinske og psykologiske udredninger, arbejdsprøvnings- og aktiveringsforsøg, uden at disse fører til en endelig afklaring af deres situation. I mange tilfælde ender sagerne med, at der alligevel bliver ansøgt om førtidspension – blot 5-10 år efter, at klienterne først har udtrykt ønske herom.

For kvindernes del ser forhindringerne i det sociale arbejde delvist anderledes ud. Andelen af klienter, som siger, at de ønsker et arbejde eller en uddannelse, men i stedet bliver tilbudt aktivering og andre kom-

4. Se Møller & Rosdahl (2006) for en analyse af forskelle i indvandreres muligheder – og motivation til – at få et job, herunder kønsforskelle.

munale tilbud, er mindre end blandt mændene. Det samme gælder andelen af klienter, som mener, at de er berettiget til førtidspension (dette kan delvis forklares med, at kvinderne i materialet er yngre end mændene). Den altdominerende konflikt mellem socialcentret og de kvindelige klienter handler om kvindernes insisteren på, at de skal gå hjemme og passe børn, og at de derfor ikke kan deltage i aktiveringsprojekter, sprogkurser etc., og endnu mindre påtage sig et fuldtidsarbejde.⁵ Dette gælder for de fleste af de kvinder, som har børn i alderen fra 0 til 10-12 år, idet mange familier hverken ønsker deres børn tilknyttet vuggestuer/børnehaver eller skolefritidsordninger.⁶ Heller ikke i familier med store børn er det let at få kvinderne ud på arbejdsmarkedet. Her handler konflikterne ofte om, at kvinderne ønsker at gå hjemme og passe deres (noget ældre) ægtefælle – og ikke mindst om, at mændene modarbejder alle forsøg på at få kvinderne i aktivering eller erhvervsarbejde. Kvinderne i disse familier kan ikke forlade hjemmet mere end et par timer dagligt, idet mændene angiveligt er ”for gamle” (argumentet fremføres af mænd fra 45-50-årsalderen og opefter), for syge og/eller ”for ukyndige i huslige gøremål” til at kunne klare sig alene.

Også blandt de kvindelige klienter findes der imidlertid en kategori (ca. en fjerdedel), som udtrykker interesse for at komme ud på arbejdsmarkedet. Når man ser nærmere på disse kvinder, som ofte bliver beskrevet positivt i journalerne (de omtales som ”motiverede”, ”samarbejdsvillige”, ”indstillet på forandring”, ”ansvarsfulde” osv.), kan man konstatere, at en stor del af dem er fraskilte/separerede (der er i alt ti separerede/fraskilte kvinder i projektet). De kvindelige succes historier – kvinder, der kommer i arbejde eller påbegynder en uddannelse – er altså ofte samtidig skilsmisshistorier. Kvinderne er gift, når de først kommer i kontakt med projektet, men efterhånden som motivationsarbejdet udvikler sig til konkrete aktiverings- og uddannelsesplaner, dukker skilsmisse op som et samtaleemne under møderne. Når separationen/skilsmissen er en realitet, kommer de fleste af kvinderne i gang med aktivering eller uddannelse. Alternativt kan socialcentret påtage sig den fulde forsørgelse af kvinden og hendes børn – uden krav om ”modydelser” og uden hen-

5. For en diskussion af islamiske kønsroller i mødet med vesterlandske samfund, se fx Pels (2000) og Predelli (2004).

6. Se Deding & Jakobsen (2006) for en analyse af relationen mellem arbejdsliv og familieliv i forskellige indvandrergupper i Danmark.

syntagen til ”en besværlig ægtefælle, som prøver at stikke kæppe i hjulet, når socialforvaltningen forsøger at hjælpe familien” (citater fra interview med socialarbejder).

AFSLUTNING

Jeg har i nærværende artikel analyseret arbejdet med ”selvstændiggørelse” og ”ansvarliggørelse” af etniske minoritetsklienter i et specifikt projekt på et københavnsk socialcenter. Formålet har været at åbne den ”sorte boks”, som behandlingsarbejde på det sociale område ofte er, og at give et indblik i én type af forsøg på at styrke klienternes selvforvaltning. Det har været min hensigt at vise, at dette arbejde kan være meget indgribende i klienternes liv, og at det med nødvendighed kommer til at berøre mange andre aspekter (ægteskabsmønstre, familierelationer, personlige holdninger) end klienternes evner til selvforsørgelse. Jeg har også ønsket at vise, at et sådant altomfattende motivationsarbejde kan møde modstand i de tilfælde, hvor klienternes værdier og interesser er i konflikt med systemets værdier og interesser. De etniske minoritetsklienter er (måske) nok interesseret i ”personlig udvikling”, men ikke nødvendigvis den type af udvikling, som loven og socialcentrets forskellige tilbud lægger op til. De har sikkert alle sammen ”personlige behov, ønsker og drømme” (jf. citater tidligere), men ikke altid behov, ønsker og drømme, der harmonerer med socialcentrets forventninger og krav.

Det har ikke været min mening at kritisere det særlige projekt, som er blevet analyseret i artiklen, eller at plædere for en tilbagevenden til tidligere årtiers håndtering af langtidsledige klienter. De personer, som det sociale arbejde i projektet retter sig mod, har i sandhed været ”klientgjort” tidligere. De har været ”passiveret, gemt og glemt og næsten opgivet fra den dag, de kom til Danmark”, som en socialarbejder formulerer det. Projektet følger derfor intentionerne i *Lov om Aktiv Socialpolitik* i et forsøg på at forbedre integrationen af langtidsledige klienter gennem en øget satsning på klienternes selvforvaltning. Projektet fremstår også som velmotiveret i et ligestillingsperspektiv. Flere kvinder i projektet har tidligere levet isoleret i hjemmet i en årrække; deres ægtefælle (og ægtefællens familie) har ikke tilladt dem at lære dansk eller i øvrigt deltage i aktiviteter uden for hjemmet. For disse kvinder har projektet medført en udbygning

af deres kontaktflade til det danske majoritetssamfund – en kontaktflade, som tidligere på nærmeste har været ikke-eksisterende.

Referencer

- Carstens, A. (1998): *Aktivering, klientsamtaler og socialpolitik*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Deding, M. & Jakobsen, V. (2006): *Indvandrernes arbejdsliv og familieliv*. København: SFI 06:31.
- Egelund, T. & Jakobsen, T.B. (red.) (2006): *Behandling. Begreb og social praksis i socialt arbejde*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Foucault, M. (1982): "The Subject of Power". I: Dreyfus, H.L. & Rabinow, P. (eds): *Michel Foucault: Beyond Structuralism and Hermeneutics*. Brighton: Harvester Press, 208-226.
- Hartman, Y. (2005): "In Bed with the Enemy: Some Ideas on the Connections between Neoliberalism and the Welfare State". *Current Sociology*, 53, 1, 57-73.
- Järvinen, M. & Mik-Meyer, N. (2003): *At skabe en klient. Institutionelle identiteter i socialt arbejde*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Lov om aktiv Socialpolitik (LAS) (2003): *Bekendtgørelse af lov om aktiv socialpolitik*, LBK nr. 709, 13.8.2003.
- Mik-Meyer, N. (2004): *Dømt til personlig udvikling*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Møller, S.S. & Rosdahl, A. (2006): *Indvandrere i job*. København: SFI 06:07.
- Pels, T. (2000): "Muslim Families from Morocco in the Netherlands: Gender Dynamics and Fathers' Roles in a Context of Change". *Current Sociology*, 48, 4, 75-93.
- Predelli, L.N. (2004): "Interpreting Gender in Islam. A Case Study of Immigrant Muslim Women in Oslo, Norway". *Gender and Society*, 18, 4, 473-493.
- Projektbeskrivelse (2003): Socialcenter i København.
- Rose, N. (2000): "Community, Citizenship, and the Third Way". *American Behavioral Scientist*, 43, 9, 1395-1411.
- Stigaard, M.V., Fjord, M., Winter, S.C. Friisberg, N. & Henriksen, A.C. (2006): *Kommunernes beskæftigelsesindsats*. København: SFI 06:28.
- Winter, S., Sørensen, M.F. & Stigaard, M.V. (2006): "Sagsbehandlere fokuserer på at få ledige hurtigt i job". *Social Forskning*, 2006: 04.

BIDRAG TIL IMPLEMENTERINGSSTUDIET AF REGULERINGSPOLITIK: EN SAMARBEJDSPARTNERS ERINDRINGER¹

Peter May

INDLEDNING

Fra 1996 til 2001 var Søren Winter leder af et større forskningsprojekt, der belyste forskellige aspekter af dansk miljøpolitik. Der kom en del betydningsfulde og bredt citerede arbejder ud af det projekt. Nok så vigtigt i denne sammenhæng er, at projektet også var anledningen til et tæt samarbejde mellem Søren Winter og undertegnede – et samarbejde, der også siden fortsatte i andre sammenhænge. Dette samarbejde og samspil er baggrunden for nærværende erindringsartikel. Nogle af detaljerne fortoner sig, men de væsentligste forhold står fortsat ganske klare.

Søren og jeg mødtes første gang i en faglig sammenhæng. I begyndelsen af 1980'erne var Søren med i det, der senere hen blev kendt som ”The International Working Group on Policy Implementation”. Det var en gruppe af forskere fra USA og Skandinavien, der havde en fælles interesse i socialpolitik og policyimplementering. Betty Naver fra

1. Den største tak til Søren Winter, der var initiativtager og ansvarlig for det forskningsprojekt, der er emnet for denne festskriftartikel. Også tak til Vibeke Lehmann Nielsen, der spillede en vigtig rolle i projektet, endvidere opfordrede hun mig til at bidrage til dette festskrift. Thomas Pallesen har ydet mere, end man kan forvente: nemlig at oversætte artiklen til dansk.

University of Washington var drivkraften i gruppen og en nær kollega til os begge. Gruppen mødtes regelmæssigt på de forskellige universiteter, som medlemmerne var tilknyttet, med det officielle formål at diskutere socialpolitik og policyimplementering. Men det førte til mere – stærke venskaber og en fælles historie, der ikke mindst handlede om Betty Naver, som for et par år siden desværre pludselig ikke var iblandt os mere. En gang i begyndelsen af 1980'erne mødtes gruppen på University of Washington, hvor jeg lige var blevet ansat som adjunkt. Jeg havde ikke rigtigt noget med gruppen at gøre bortset fra, at jeg havde lovet at sørge for computerfaciliteterne, også for gæster som den internationale implementeringsarbejdsgruppe. Da Søren første gang henvendte sig til mig, var det ikke som potentiel samarbejdspartner, men for at få computeradgang. Vi sludrede lidt ved den lejlighed, og Søren fortalte siden hen, at han havde undret sig over, at edb-medarbejderen på University of Washington vidste en hel del om policyimplementering.

I midten af 1990'erne søsatte den danske regering et større miljøforskningsprogram, herunder støtte til studier af implementeringen af miljøreguleringen. Center for Samfundsvidenskabelig Miljøforskning, bedre kendt som CESAM, på Aarhus Universitet, var en af de store bevillingsmodtagere. Søren var initiativtager til to større projekter i CESAM-regi. Det første omhandlede kommunernes implementering af vandmiljøplanen, og det andet handlede om landbrugets efterlevelse af vandmiljøplanen.

I den mellemliggende tid fra begyndelsen af 1980'erne til midten af 1990'erne mødtes vore veje adskillige gange ved internationale konferencer om policyimplementering. Søren havde efterhånden etableret sig som en ledende og anerkendt forsker inden for feltet policyimplementering. Jeg havde selv forsket i miljøregulering. I forbindelse med en konference i Tyskland i 1996 inviterede Søren mig til Aarhus, hvor han fortalte om CESAM-projekterne og spurgte, om jeg havde lyst til at være med. Det tilbud var for godt til at afslå, og på den måde begyndte vores egentlige forskningssamarbejde.

Det er værd at huske på, at forskningssamarbejde henover Atlanten dengang ikke var så enkelt, som det er i dag. Vi døjede med underlige og hele tiden skiftende mailsystemer; vi skulle sætte os ind i filtransfereringsprotokoller og stødte på et væld af andre forhindringer. Søren klarede i fin stil et af de potentielt mere betydelige samarbejdsproblemer – mit manglende kendskab til dansk. Han oversatte spørgeske-

maerne og kodebøgerne til engelsk – jeg har altid været imponeret over hans engelske sprog. Samtidig forklarede han mig omhyggeligt og tålmodigt nuancerne i dansk politik, kommunestyret og andre forhold, der var vigtig baggrundsviden for vores forskningsprojekter.

Søren var den udfarende kraft, når det gjaldt udformningen af spørgeskemaerne. Jeg bidrog med idéer, der udsprang af mit arbejde med reguleringsefterlevelse, herunder især betydningen af forskellig reguleringsstil, og fungerede i det hele taget som sparringspartner ved udformningen af forskningsdesignet. Men det store dataindsamlingsløb tog Søren, assisteret på meget kompetent vis af Vibeke Lehmann Nielsen. Søren lavede det første paper på projektet til det årlige møde i Association for Public Policy Analysis and Management (APPAM). I foråret 1998 havde jeg orlov fra University of Washington og tilbragte en del af tiden i Århus, hvor vi begyndte at analysere på de kommunale data, som mundede ud i et paper, vi præsenterede i 1998 på det årlige møde i American Political Science Association (APSA). Mens jeg var i Danmark i foråret 1998, var Søren også en fortrinlig guide, der viste mig sine favoritsteder rundt omkring i landet, herunder ikke mindst sit elskede Skagen.

På det tidspunkt tog Søren fat på det andet projekt om landbrugets efterlevelse af miljøreglerne. Vi udformede spørgeskemaet, der skulle udsendes til et udsnit af de danske landbrugere. I foråret 1999 var Søren på forskningsophold på University of Washington, hvor jeg i fritiden tog ham med på sejlture på Lake Washington, da jeg regnede med, at der var en god bådsmand i den gamle Skagensdreng, men hans indsats bestod først og fremmest i at medbringe et udvalg af lokale øl og vin. Han overtalte mig også til at købe en ny og større båd, så sejlturene kunne blive mere behagelige for ham selv. Søren brugte meget af tiden i Seattle på at lave et udkast til et paper, der blev præsenteret på APPAM-årsmødet i 1999, og igen i en revideret udgave på APSA-konferencen i 2000.

Vi fortsatte med at udarbejde papers på basis af projektet de næste par år. I 2001 blev Søren forskningsprofessor på SFI, og det betød, at tiden til projektet blev mere knap. Men alligevel fortsatte vi med at pudse på de papers, vi havde lavet sammen. Søren lavede på egen hånd tre papers, der handlede om ”street-level”-bureaukraterne. Et af dem, der sammenlignede ”coping”-adfærd på miljø- og integrationsområdet, præsenterede han på APSA-konferencen i 2002. Dette paper fik den nyindstiftede pris som det bedste paper af APSA’s Public Policy Section. I mo-

tivering af prisen hed det, at det var et pionérarbejde i den empiriske belysning af Lipskys ”coping”-begreb. I andre papers tog Søren udgangspunkt i ”principal-agent”-teorien og viste, at muligheden for at påvirke ”street-level”-bureaukrater stiger, jo mere synlige deres handlinger er for principalen.

Inden jeg gik i gang med at skrive disse erindringer, spurgte jeg diskret Søren, hvornår landbrugsmiljøprojektet egentlig kørte. Han mente, at det officielt løb fra 1996 til 2001, men at det på en måde ikke var færdigt endnu. Han håbede at skrive flere artikler med udgangspunkt i projektet. Vores samarbejde er imidlertid også fortsat med andre projekter i SFI-regi om implementeringen af dansk arbejdsmarkedspolitik.

RESULTATER AF FORSKNINGSSAMARBEJDET

Målt i antallet af artikler og papers har forskningssamarbejdet været frugtbart. Tabel 1 viser, at det er blevet til fire fælles artikler i internationale tidsskrifter, fem fælles conferencepapers, der senere er blevet publiceret, samt fem conferencepapers, som Søren egenhændigt har lavet.

I denne oversigt indgår ikke en lang række andre aktiviteter og publikationer. Det gælder fx Søren bidrag om policyimplementering, både som redaktør og artikelforfatter, til *Handbook of Public Administration*, og ligeledes hans kapitel om samme emne i *Handbook of Public Policy*. I begge sammenhænge indgår forskningen om implementeringen af miljølovgivningen med betydelig vægt. Hertil kommer, at Søren har præsenteret og formidlet denne forskning i mange sammenhænge, herunder også i forbindelse med den nordiske ph.d.-konference, som han organiserede i 1996 sammen med Harald Sætren fra Universitetet i Bergen.

STUDIET AF MILJØLOVGIVNINGEN PÅ LANDBRUGSOMRÅDET

Den policy- og forskningskontekst, som studiet af miljølovgivningen på landbrugsområdet skal ses i, var fra 1970’erne og frem til begyndelsen af 1990’erne domineret af en lang række casestudier, der gerne demonstrerede, at implementeringen var slået fejl.

Tabel 1

Artikler og andre forskningsbidrag.

Oversigt	
<i>Artikler i internationale tidsskrifter:</i>	
1999 May & Winter	"Regulatory Enforcement and Compliance: Examining Danish Agro-Environmental Policy". <i>Journal of Policy Analysis and Management</i> .
2000 May & Winter	"Reconsidering Styles of Regulatory Enforcement: Patterns in Danish Agro-Environmental Inspection". <i>Law and Policy</i> .
2001 Winter & May	"Motivation for Compliance with Environmental Regulations". <i>Journal of Policy Analysis and Management</i> .
2002 Winter & May	"Information, Interests and Environmental Regulation". <i>Journal of Comparative Policy Analysis</i> .
<i>Konferencepapers:</i>	
1996 Winter	"Causes and Consequences of Regulatory Enforcement Styles: Danish Agro-Environmental Policy". Annual Meeting of the Association of Public Policy and Management, San Francisco.
1998 May & Winter	"Regulatory Enforcement and Compliance: Examining Danish Agro-Environmental Policy". Paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association, Boston.
1999 Winter & May	"Motivations for Compliance with Environmental Regulations: Decision-Making by Danish Farmers". Association for Public Policy and Management, Washington D.C.
2000 Winter & May	"The Role of Third Parties in Fostering Regulatory Compliance". Fourth International Research Symposium on Public Management, Erasmus University, Rotterdam.
2000 Winter	"Are Street-Level Bureaucrats Loyal to Their Own Mind or Their Political Masters? Danish Agro-Environmental Regulation". Annual Conference of the International Association of Schools and Institutes of Administration, Beijing.
2000 Winter & May	"Motivations for Compliance with Environmental Regulations". American Political Science Association, Washington D.C.
2001 Winter & May	"The role of Information and Interest Organizations in Fostering Regulatory Compliance". 5th Nordic Environmental Research Conference: The Ecological Modernisation of Society, Aarhus.
2002 Winter	"Explaining Variation in Street-Level Bureaucratic Behaviors in Social and Regulatory Policies". American Political Science Association, Boston.
2002 Winter	"The Role of Enforcement and Social Norms in Shaping Deterrence". Annual Meeting of the Law and Society Association, Vancouver, Canada.
2003 Winter	"Political Control, Street-Level Bureaucrats and Information: Asymmetry in Regulatory and Social Policies". Association for Public Policy Analysis and Management, Washington D.C.

Fra begyndelsen af 1990'erne bredte der sig imidlertid en erkendelse af, at også implementeringsstudier med fordel kunne arbejde med flere cases og større datasæt. Søren er en af pionérerne i den empiriske implemente-

ringstradition, der betjener sig af store-n-studier. Forskningen på miljølovgivningen på landbrugsområdet er et skoleeksempel på denne tilgang til implementeringsstudier og i bredere forstand reguleringsstudier.

POLICYKONTEKSTEN

Landbruget blev i første omgang undtaget fra miljøbeskyttelsesloven i 1973, men det ændrede sig i midten af 1980'erne, da landbruget blev udpeget som miljøsynder på grund af anklager om overgødskning og overdreven brug af plantebeskyttelsesmidler. Landbrugets miljøproblemer kom i efteråret 1987 højt på den politiske dagsorden, da en spand døde hummere, der angiveligt var omkommet af iltmangel på grund af landbrugets forurening af vandmiljøet, blev eksponeret i medierne. Den siddende Schlüter-regering blev i 1987 pålagt at fremsætte en vandmiljøplan, der også omfattede en begrænsning af landbrugets forurening af vandmiljøet. I vandmiljøplanen blev der opstillet et ambitiøst mål om at reducere udledningen af fosfor og nitrat fra industrien, de kommunale rensningsanlæg og landbruget. Industrien og kommunerne nåede hurtigt målsætningerne, mens det gik betydeligt trægere i landbruget. På grund af de langsomme fremskridt blev lovgivningen revideret i 1991, og målsætningen om at halvere udledningen fra landbruget blev udskudt til 2000. I mellemtiden blev landbrugets forurening imidlertid igen politiseret, da fiskene i Mariager Fjord vendte bugen i vejret, hvilket var anledningen til, at lovgivningen blev strammet endnu en gang i 1998.

Vandmiljøplanen opstillede godt og vel en snes retningslinjer for landbrugsdriften. De væsentligste regler – der også var i fokus i vores forskning – var påbuddet om tilstrækkelig kapacitet i gylletankene, begrænsningen af adgangen til at sprede gylle i vintermånederne, reguleringen af brugen af vintersæd og antallet af husdyr pr. arealenhed mv. Sammenlignet med anden dansk regulering var vandmiljøplanen karakteriseret ved at være både relativt teknisk kompleks og relativt stærkt adfærdsregulerende.

Vandmiljøplanen fordelte ansvaret for kontrollen af de ca. 45.000 landbrug med husdyrhold på forskellige centrale instanser, amterne og de 258 kommuner, der husede landbrug med husdyrhold. Det var imidlertid de kommunale tilsynsførende og landbrugerne, der var i fokus i vores forskningsprojekter.

STUDIET AF DE KOMMUNALE TILSYNSFØRENDE

Det første projekt, Søren stod i spidsen for, fokuserede på kommunernes håndhævelse af miljøreglerne på landbrugsområdet. Datagrundlaget var en spørgeskemaundersøgelse, der i 1997 blev sendt ud til de 258 kommuner, der husede landbrug med husdyrhold. Lederne af den kommunale indsats blev kontaktet telefonisk, inden de to spørgeskemaer blev sendt ud. Det ene skema skulle lederen af den kommunale indsats svare på. Det andet var stilet til de tilsynsførende, der i bogstaveligste forstand arbejdede i marken. Der indkom svar fra 216 kommuner, dvs. en svarprocent på 84. En undersøgelse af bortfaldet viste, at der var en tendens til, at de kommuner, der ikke svarede på spørgeskemaet, foretog færre inspektioner. Spørgeskemaundersøgelsen blev suppleret med sekundærdata fra kommunernes årsberetninger, som Miljøstyrelsen indhentedede. Disse data omfattede opgørelser af antallet af landbrug, antallet af inspektionsbesøg, antal pålæg og påtaler m.m. fra 1991 til 1996.

STUDIET AF LANDBRUGERNES EFTERLEVELSE OG MOTIVATION

Det andet projekt, Søren stod i spidsen for, fokuserede på, i hvilket omfang landbrugerne efterlevede miljøreglerne, og hvorfor de gjorde det. Vi lavede en spørgeskemaundersøgelse, der omfattede 1.652 landbrugere, som udgjorde et repræsentativt udsnit af landbrug med køer eller svinebesætning. Vi udelod landbrug med andre dyr og de mindste landbrug. Populationen udgjorde 29.795 landbrug svarende til 80 pct. af alle landbrug og 93 pct. af husdyrholdet. For at sikre repræsentativiteten var udvalget stratificeret efter brugsstørrelse, landmandens alder, produktionsform (økologisk eller konventionel). Undersøgelsen blev gennemført i perioden 19. marts til 17. maj 1999, og vi fik 1.562 valide svar, dvs. en svarprocent på 69, hvilket er noget højere end tilsvarende danske undersøgelser.

CENTRALE FORSKNINGSSPØRGSMÅL OG -BIDRAG

De problemstillinger, vi undersøgte, udsprang af en blanding af vores respektive interesser i implementering og reguleringshåndhævelse. De kommunale tilsynsførendes praksis var i fokus i det første studie. Det gav os en indsigt i variationen i reguleringsstil og håndhævelsespraksis, som vi og andre senere har udnyttet i andre studier. Den anden fase af projektet havde som udgangspunkt den tese, at det var mere afgørende for opfyldelsen af reglerne, hvordan de oplevedes af modtagerne, end hvordan reglerne blev håndhævet af myndighederne. Projektet gav os i det hele taget ny indsigt i, hvorfor regler efterleves, og især hvilken betydning tredjeparter (fx landbrugskonsulenterne) kan have for efterlevelsen af reglerne.

Nedenfor følger et kort resumé af bidraget på fire områder:

- Betydningen af forskellig reguleringsstil
- Overvejelser om håndhævelse
- Efterlevelseshemmnende faktorer
- Betydningen af information og interesser for efterlevelsen.

Oversigten indeholder således ikke Sørensen's forskning om "street-level"-bureaukraterne, der også udspringer af projektet.

BETYDNINGEN AF FORSKELLIG REGULERINGSSTIL

Det er en gængs opfattelse i reguleringslitteraturen, at inspektioner er afgørende for håndhævelsen. Der er skrevet en del om, hvordan den "gode tilsynsførende" er skruet sammen, og hvad der konstituerer en effektiv regelhåndhævelse, men der var nok ikke mange før os, der systematisk havde undersøgt spørgsmålet. Den tidligere forskning på området antog som regel, at de tilsynsførende mere eller mindre loyalt håndhævede reglerne.

På den baggrund var de tilsynsførendes håndhævelse af reglerne i fokus i vores undersøgelse af kommunernes praksis på området. Vi udviklede et flerdimensionelt begreb om håndhævelsen, der også inddrog samspillet mellem de tilsynsførende og de regulerede. Det førte til tre

hovedkonklusioner, der relaterede sig til regulerings-implementeringslitteraturen, som vi publicerede i *Law and Policy*-artiklen fra 2000. For det første fandt vi empirisk belæg for teorien om, at de tilsynsførendes håndhævelsesadfærd var et flerdimensionelt begreb, der bestod af forskellige grader af formalisme og tvang. For det andet kunne vi relatere reguleringsstilen til disse to underliggende dimensioner, og for det tredje kunne vi sammenholde reguleringsstilen med de tilsynsførendes håndhævelsespraksis.

For at belyse forekomsten af forskellig reguleringsstil stillede vi de tilsynsførende parvise spørgsmål, som vi derefter underkastede en faktoranalyse, hvor de to dimensioner – formalisme og tvang – kunne forklare 57 pct.-variationen i reguleringsstilen (se tabel 2).

Tabel 2

Dimensioner i reguleringsstilen.

	<u>Loadings for dimensionerne¹⁾</u>	
	Formalisme	Tvang
<i>Karakteren af samspillet:</i>		
Skriftlig vs. verbal kommunikation	.76	-.25
Håndhævelse ved brug af strikse regler vs. forhandling/samarbejde	.73	.23
Påvirke efterlevelse ved brug af formelle regler vs. påvirkning af holdninger	.72	.25
Regel- vs. resultatorienteret	.66	.42
Ufleksibel vs. fleksibel	.61	.28
Skeptisk vs. tillidsfuld	.07	.79
Brug vs. undlade brugen af trusler om sanktioner	.21	.68
<i>Model Statistik</i>		
Eigenvalue	2.94	1.07
Forklaret variation	42 %	15 %

1) Principal component-analyse med varimax rotation. Items markeret med fed er brugt til at navngive de to dimensioner. Hvert item er målt på en fempunktsskala.

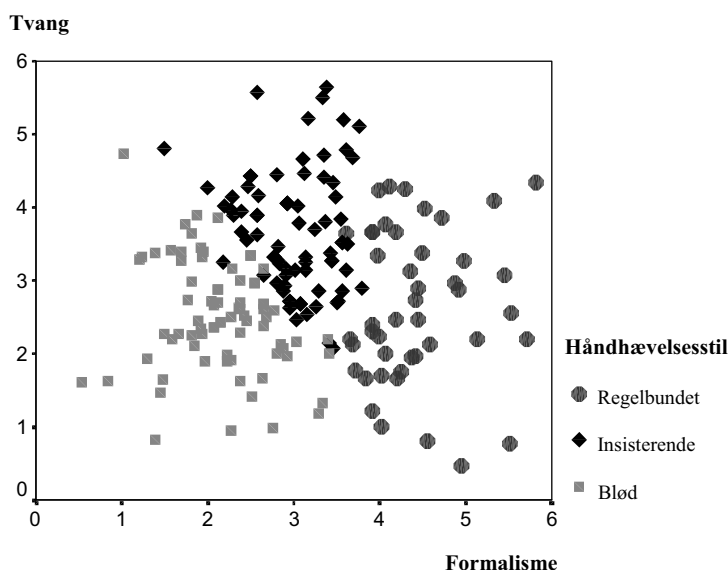
De underliggende dimensioner i de tilsynsførendes reguleringsstil, som vi havde fundet empirisk belæg for, sammenholdt vi med de teoretiske idealtyper i reguleringsteorien. Ifølge figur 1 har de danske tilsynsførende tre forskellige adfærdsmønstre, der er variationer af de idealtyper, der beskrives i litteraturen:

- En regelbundet håndhævelsesstil, der er sammensat af en høj grad af formalisme og svag/moderat grad af tvang.
- En insisterende håndhævelsesstil, der er sammensat af moderat grad af formalisme og moderat/høj grad af tvang.
- En blød håndhævelsesstil, der er lidet formel og i beskeden/moderat omfang bruger tvang.

Men som forventet er der betydelig variation inden for de tre grupper. De variationer i de empiriske mønstre, vi kunne identificere, og variationen i idealtyperne i litteraturen – legalistisk, fleksibel, og forhandlende – afspejler, at reguleringsstilen er et flerdimensionelt begreb. I den forstand er vores hovedbidrag påpejningen af, hvordan forskellig reguleringsstil består af de underliggende, empiriske konstatérbare, men samtidig teoretisk meningsfulde dimensioner.

Figur 1.

Identifikation af håndhævelsesstile i dansk landbrugstilsyn.



Figuren viser, hvordan forskellig håndhævelsesstil relaterer sig til de underliggende dimensioner, tvang og formalisme. Hver prik repræsenterer den relative betydning af de to dimensioners betydning for de kommunale tilsynsførendes håndhævelsesstil.

Et andet aspekt af forskningsdagsordenen var en undersøgelse af, hvordan de tilsynsførendes (udtrykte) reguleringsstil svarede til deres håndhævelsespraksis. Der viste sig som forventet at være en konsistent og systematisk sammenhæng mellem de to størrelser. Men ligesom der er variation i reguleringsstilen, er der i lige så høj grad variation i deres håndhævelsespraksis. De ”bløde” tilsynsførende er den mest distinkte af de tre typer. Deres arbejdsindsats er generelt relativt beskeden, og deres tilsyn har et lidt tilfældigt præg. Der er også en vis forskel på de mere insisterende og regelbundne tilsynsførende, men deres håndhævelsespraksis viser sig ikke at være så forskellig, som den fremstilles i litteraturen.

OVERVEJELSER OM HÅNDHÆVELSE

Regelhåndhævelse er et vigtigt aspekt af implementeringen af reguleringspolitik. Regelhåndhævelsen var i fokus i undersøgelsen af vandmiljøplanen, som vi afrapporterede i *Journal of Policy Analysis and Management*. Vi ønskede at belyse den relative betydning for den kommunale håndhævelse af de officielle målsætninger og de tilsynsførendes reguleringsstil. Mere præcist så vi på, om der var forskel på kommunernes og de tilsynsførendes prioritering og brug af de forskellige håndhævelsesinstrumenter. Hovedresultatet var, at effektiviteten af forskellig reguleringsstil og -praksis afhænger af graden af de tilsynsførendes formalisme (tabel 3). Resultatet tyder på, at det er nødvendigt at være striks op til en vis grænse, men derefter kan trusler og tvang direkte være kontraproduktive i forhold til at opnå en høj regelefterlevelse. Det rejser spørgsmålet, hvor effektiv en legalistisk reguleringsstil egentlig er – specielt i en dansk sammenhæng, hvor der lægges vægt på samarbejde og rådgivning. På den anden side kan resultatet også tolkes på den måde, at der er en flydende grænse mellem den samarbejdende reguleringsstil og decideret regulerings-”capture” af landbruget og deres organisationer.

Vi kunne også vise, at de kommunale prioriteringer er vigtigere end de tilsynsførendes reguleringsstil. Efterlevelsen af reglerne viste sig tillige at være afhængig af de kommunale myndigheders brug af tredjeparter (landbrugskonsulenter og -organisationer), antallet af tilsyn og prioritering af de væsentligste mål med tilsynsvirksomheden, hvilket også nuancerer reguleringslitteraturens relativt håndfaste modstilling af den legalistiske og den samarbejdende regelhåndhævelse.

Tabel 3

Betydningen af forskellige håndhævelsesformer.

Håndhævelsesformer	Procent. Ændring i oplevet håndhævelseseffektivitet ¹⁾	
	Formalisme Høj ²⁾	Formalisme Lav ³⁾
<i>Håndhævelsesstil:</i>		
Formalisme	.9	1.2
Tvang	-4.6 ⁴⁾	2.9
<i>Instrumentvalg:</i>		
Sanktioner		
Andel af tilsyn, der fører til politianmeldelse	-5.4 ⁴⁾	-3.3
Andel af tilsyn, der fører til udstedelse af påbud	-5.7 ⁵⁾	7.4 ⁵⁾
Information og rådgivning		
Information af landbrugerne	.2	-4
Rådgivning af landbrugerne	.7	-1.1
Prioriteringer		
Bredden af tilsynet	3.7 ⁴⁾	2.5
Måltettheden af tilsynet	-1.0	2.1
Indsats		
Andel af brug, der tilses	3.0	5.0 ⁴⁾
Graden af samarbejde med landbrugskonsulenterne	13.0 ⁴⁾	5.5
Graden af samarbejde med landbrugsorganisationerne	-5.3 ^{4) 5)}	-2.4 ⁵⁾

- 1) Hver celle viser betydningen (i procent) af de enkelte håndhævelsesformer. Medmindre andet er angivet, er betydningen opgjort som effekten af at gå fra værdien af den laveste kvartil til værdien af den højeste kvartil. Værdierne er estimeret ved en regressionsanalyse, hvor den undersøgte variabel indgår med den faktiske værdi og de øvrige variable med de ustandardiserede gennemsnitsværdier. Effekten i procent er beregnet med udgangspunkt i den anvendte 10-punktsskala, der er anvendt til at måle den oplevede effektivitet af håndhævelsesformerne.
- 2) Observationer, der ligger over medianen for alle kommuner på dimensionen formalisme (n = 84 ved regressionsanalysen).
- 3) Observationer, der ligger under medianen for alle kommuner på dimensionen formalisme (n = 86 ved regressionsanalysen).
- 4) Alene opgjort for værdier, hvor sammenhængen er statistisk signifikant på .05 niveau eller lavere (ensidig test).
- 5) På grund af begrænset variation anvendes 8. decil som øvre værdi.

BEVÆGGRUNDE TIL AT EFTERLEVE REGLERNE

Undersøgelsen af regelhåndhævelsen overbeviste os om, at reguleringseffektivitet ikke bare er et spørgsmål om håndhævelse. De personer, reguleringen er rettet imod, kan også have stor betydning. Inspireret af "bottom-up"-perspektivet fra implementeringslitteraturen var landbrugerne i

fokus i den anden undersøgelse af vandmiljøplanen. Sigtet med undersøgelsen, der blev afrapporteret i 2001-artiklen i *Journal of Policy Analysis and Management*, var at finde ud af, hvilke faktorer der var afgørende for deres efterlevelse af miljøreglerne.

Det var selvsagt noget af en udfordring at finde ud af landbrugernes efterlevelse af miljøreglerne på basis af et spørgeskema. Vi valgte at belyse spørgsmålet med en række indikatorer for landbrugernes adfærd, der blev sammenholdt med fire centrale miljøregler, og herudfra konstruerede vi et indeks, der målte efterlevelsen af reglerne. De fire centrale regler vedrørte lagring og spredning af gylle, brugen af nitrat og overensstemmelsen mellem størrelsen af areal og husdyrhold. Generelt set var efterlevelsen relativt høj – også når der tages højde for, at der kan være bias i opgørelsesmetoden – men der var samtidig pæn variation i efterlevelsesheden.

Tabel 4

Betydningen af bevæggrunde for efterlevelse.

Bevæggrunde for efterlevelse	Estimeret procent effekt på efterlevelse
<i>Kalkulatoriske bevæggrunde:</i>	
Øget sandsynlighed for at blive opdaget	2.1
Øget sandsynlighed for at få en bøde	-2
Øgede omkostninger ved at efterleve reglerne	-3.5
<i>Normative bevæggrunde:</i>	
Øget oplevelse af pligt til at efterleve reglerne	
- Ved begrænset kendskab til reglerne	3.0
- Ved betydeligt kendskab til reglerne	1.9
<i>Sociale bevæggrunde:</i>	
Øget formalisme i håndhævelsen	2.7
Øget tvang i håndhævelsen	
- Ved begrænset kendskab til reglerne	-8.9
- Ved betydeligt kendskab til reglerne	-6.7
<i>Kendskab og evne til at efterleve reglerne:</i>	
Øget kendskab	28.0
Øget evne til at efterleve reglerne	
- Ved begrænset kendskab til reglerne	2.4
- Ved betydeligt kendskab til reglerne	-8

Effekten af faktorerne er opgjort ved betydningen af at gå fra værdien af den laveste kvartil til værdien af den højeste kvartil. Værdierne er estimeret ved en regressionsanalyse, hvor den undersøgte variabel indgår med den faktiske værdi og de øvrige variable med de ustandardiserede gennemsnitsværdier.

Vi forventede, at efterlevelsesheden kunne være en funktion af en kalkulerende, normativ og social motivation samt kendskabet og evnen til at efterleve reglerne. Den kalkulerende bevæggrund er en "cost-benefit"-beregning af, hvorvidt det kan betale sig at overholde reglerne eller ej. Den normative bevæggrund udtrykker landbrugerens ønske om at være en god regeloverholdende samfundsborger og mere specifikt graden af accepten af og forståelsen for reguleringen. Den sociale bevæggrund til at overholde reglerne udspringer af presset fra de nære omgivelser – i dette tilfælde, hvad andre landbrugere gør. Resultatet af undersøgelsen er sammenfattet i tabel 4. Der er tre hovedresultater af undersøgelsen. Det første er, at landbrugerens kendskab til reglerne spiller en afgørende rolle for graden af efterlevelsen. Det andet hovedresultat er, at normative og sociale bevæggrunde er lige så afgørende for graden af regelefterlevelse, som den kalkulerende beregning af, om det kan betale sig at overholde reglerne. For det tredje viste det sig, at de tilsynsførendes reguleringsstil – i hvert fald i denne undersøgelse – påvirkede efterlevelsesheden på en anden måde, end hvad der er den gængse opfattelse i litteraturen. Formalisme kan være effektiv indtil en vis grænse, mens trusler kan være kontraproduktive. Samlet set svarer det ikke til den gængse opfattelse af fleksibel og legalistisk håndhævelse som hhv. mere og mindre effektiv.

INFORMATION OG INTERESSER

En sidste problemstilling fra projektet udsprang af, at kendskabet til reglerne viste sig at være afgørende for regelefterlevelsen. Det, vi ikke havde undersøgt, var, hvordan landbrugerne fik kendskab til reglerne, og hvad der formede deres forestillinger om den korrekte regelefterlevelse. På trods af vi ikke oprindeligt havde tænkt os at undersøge denne problemstilling, havde vi inkluderet spørgsmål i undersøgelsen, der kunne bruges til at belyse, hvilke informationskilder landbrugere anvendte og støttede sig til. Disse data var grundlaget for 2001-artiklen i *Journal of Comparative Policy Analysis and Management*.

Hvordan reglerne kommunikerer til dem, reguleringen er rettet imod, så de forstår dem, er vigtig for, at reglerne efterleves. Men reglerne kan kommunikerer på mange måder, både hvad angår form og indhold. Vi havde en forestilling om, at der kunne være et mønster i, hvor land-

brugerne fik deres viden om reglerne – herunder også om og i givet fald, hvor de søgte rådgivning om reglerne.

Det ene hovedresultat af undersøgelsen var, at landbrugerne i særlig grad brugte landbrugskonsulenterne som informationskilde, mens de uformelle, og især de officielle, kilder spillede en betydeligt mindre rolle. Som det fremgår af tabel 5, er der tre dimensioner i landbrugernes informationssøgning:

- En uformel informationskanal, der bl.a. omfatter snak med kollegaer
- De officielle kilder, dvs. Plantedirektoratet og kommunen
- Information fra faglige kilder, herunder (som nævnt) ikke mindst landbrugskonsulenterne.

Inspireret af forskellige teorier om informationsbehandling og inddragelsen af interesseorganisationer i formuleringen og implementeringen af offentlig politik forventede vi, at netop fordi landbrugsorganisationerne har medvirket ved udformningen og gennemførelsen af reglerne, vil de være af central betydning for landbrugernes kendskab til og accept af reglerne.

Tabel 5
Informationssøgning.

	Loadings for informationsdimensionerne ¹⁾		
	Uformelle kilder	Officielle kilder	Faglige kilder
Landbrugernes tillid til informationskilder			
Kollegaer	.76	.08	.12
Landbrugstidsskrifter	.67	.15	.12
Leverandører	.61	.17	.04
Plantedirektoratet	.15	.84	.02
Tilsynsførende	.17	.78	.16
Landbrugskonsulenter	-.12	.01	.80
Erfaringsgrupper	.44	.01	.58
Lokale landbrugsorganisationer	.12	.18	.51
<i>Model Statistics:</i>			
Eigenvalue	2.33	1.09	.95
Forklaret variation	29 %	14 %	12 %

1) Værdierne er Pearsons korrelationer for sammenhængen mellem de enkelte items og de identificerede informationsdimensioner. Dimensioner er fremkommet ved principal component-analyse med parvise sammenligninger og varimax rotation af akserne. Items fremhævet med fed er anvendt til at navngive dimensionerne.

Resultaterne tyder på, at ikke alle informationskilder er lige vigtige og lige effektive, især fordi forskellige former for information i forskellig grad øger kendskabet til og accepten af reglerne, og dermed indirekte også påvirker graden af efterlevelsen af reglerne. Resultatet kan også tages til indtægt for, at interesseorganisationer kan have en vigtig rolle som informationsformidler, der er afledt af, at interesseorganisationerne ved deres medvirken ved udformningen af reglerne også er med til at legitimere dem – en sammenhæng, der ganske ofte antages i litteraturen, men sjældent er blevet undersøgt empirisk.

AFSLUTNING

Det er vanskeligt på forhånd at forestille sig, hvad der kommer ud af et forskningsprojekt. Man begynder ofte med store ambitioner, der siden hen må nedjusteres, når de bliver konfronteret med problemer med dataindsamlingen – og analysen, for ikke at nævne det hårde arbejde med at få resultaterne publiceret. Denne usikkerhed bliver ikke mindre i et forskningssamarbejde, hvor man ikke kender hinanden på forhånd, har delvist forskellige interesser i projektet og lige så forskellige forestillinger om, hvordan tingene skal gribes an. Læg dertil en betydelig afstand, forskellige tidszoner og sprogbarrierer, der ikke gør tingene nemmere.

Men som det forhåbentlig er fremgået af denne samarbejdspartners erindringer, så har Søren og mit samarbejde været overmåde godt og produktivt. Vores artikler i *Journal of Policy Analysis and Management* er blevet læst (eller i hvert fald citeret) af andre inden for feltet; artiklen i *Law and Policy* er kommet med i en hæderlig antologi om reguleringsstil; og i artiklen i *Journal of Comparative Policy Analysis* fik vi integreret teorien om information og interesseorganisationer i studiet af implementering af reguleringspolitik.

Det synes jeg godt, vi kan være bekendt, men det vigtigste er imidlertid, at vores samarbejde også har udviklet sig til et meget nært venskab, der har overlevet forskellige forskningsdagsordener, de uundgåelige ”ups and downs” i vores personlige liv og tiden, der flyver af sted. Hvad det sidste angår, er det eneste, der trøster mig, at Søren i den sammenhæng hele tiden er nogle år foran ...

BESLUTNINGSTEORIEN ”REVISITED”

Poul Erik Mouritzen

INDLEDNING

Enhver generation af scient.pol.er har et fælles tankegods, som baserer sig på læsningen af det, der på det pågældende tidspunkt betragtes som klassikerne. De første generationer læste således Easton, Rasmussen og Meyer og nogle enkelte artikler, som kan betragtes som tilhørende klassikerne. De scient.pol.er, der er udklækket siden begyndelsen af 1990’erne, har som en del af deres fælles tankegods Søren Winters artikel ”Udviklingen i beslutningsteori: en introduktion” (Winter, 1991). Artiklen var kort, men også ambitiøs. Søren ville på 16 sider ”præsentere og drøfte hovedtrækkene i beslutningsteoriens udvikling i det sidste halve århundrede”. Det lykkedes til fulde. Artiklen blev en klassiker såvel i undervisning som i forskning.

Nærværende artikel vil forsøge at anvende de teorier, som Søren præsenterede, på en case, der på forhånd kunne betegnes som håbløs, nemlig kommunalreformen i 2007. Mere præcist er der tale om at anvende teorierne på de beslutninger, som 239 kommuner var igennem i en kort, intens periode på godt et halvt år i perioden 2004-05, og som hand-

lede om, hvem de skulle lægges sammen med.¹ Når der er tale om en håbløs case, så er det jo, fordi der netop var tale om ikke én case, men om 239 meget komplicerede cases. Man kunne derudover argumentere for, at det er en uinteressant case, fordi der var tale om nogle helt unikke beslutninger, som skulle træffes under nogle betingelser, som aldrig tidligere har været og aldrig senere vil være til stede. Som type var der tale om en beslutning, som en kommune (eller for den sags skyld et hvilket som helst beslutningssystem) kun meget sjældent eller aldrig står overfor, og som derfor næppe siger noget typisk om beslutningsprocesser – kunne man hævde.

For det første havde beslutningen potentielt store konsekvenser for kommunens borgere – og i mange tilfælde også for de politikere, der skulle være med til at træffe den. Hertil kan man lægge de konsekvenser, sammenlægningen havde for kommunernes ledende embedsmænd. For kommunens borgere var det et spørgsmål om, hvordan man skulle vægte forskellige hensyn. På den ene side var det spørgsmålet, hvad der ville være økonomisk rationelt på det lange sigt i henseende til at skabe erhvervsudvikling, og med hensyn til at få en sund kommune, der kunne levere en god service til en lav skat. På den anden side var det et spørgsmål om identitet: Hvordan definerede man sig selv og – måske ikke mindst – hvordan definerede man ”de andre”? Udfaldet af beslutningen – altså hvilke kommuner, der skulle indgå i en ny storkommune – havde derudover konsekvenser på det korte sigt for de politiske partier og for enkeltpolitikere. Man kan ikke fortænke partier og politikere i at tænke på deres placering i det magtpolitiske spil i en ny kommune. Ville den blive domineret af Socialdemokraterne eller af Venstre? Ville de upolitiske lister uddø? Et aspekt i den forbindelse er naturligvis, hvem der kan blive borgmester i den nye kommune.

For det andet var der tale om beslutninger, som mange steder brød med et ellers hævdundet princip i det danske kommunestyre, nemlig at det er kommunalbestyrelsen, der træffer beslutningerne. Netop fordi der var tale om beslutninger med langsigtede konsekvenser, og fordi identitetsfølelsen spillede så stor en rolle mange steder, så man overra-

1. Artiklen er et stykke ad vejen et resumé af konklusionerne fra bogen *Stort er godt. Otte fortællinger om tilblivelsen af de nye kommuner* (Mouritzen (red.), 2006). For en mere uddybende konklusion og gennemgang af de enkelte cases og den benyttede metode må henvises til bogen.

skende mange (godt nok vejledende, men i realiteten bindende) folkeafstemninger.

For det tredje var man ikke ”herre i eget hus”, selv om der som sagt var tale om basale beslutninger med langsigtede konsekvenser. Man var for det første afhængig af, at indenrigsministeren og forligspartierne ville godkende det, man var nået frem til lokalt. Det skete nu i langt de fleste tilfælde. Nok så væsentligt var det dog, at man også var afhængig af beslutninger truffet i andre kommuner. En borgmester eller et flertal i en kommunalbestyrelse kunne have nok så klart et ønske om en bestemt konstellation af kommuner, men hvis ikke de andre ville være med, kunne det ikke blive til noget. Dette medførte, at mange kommuner måtte igennem flere faser, hvor det ofte var temmelig forskellige konstellationer, der afløste hinanden som sandsynlige alternativer.

For det fjerde var der tale om en beslutning, som ingen før havde været med til at træffe. Man taler i den forbindelse om uprogrammerede beslutninger. Langt hovedparten af de beslutninger, der træffes i en kommune, er programmerede (Winter, 1991: 361). Dette indebærer, at der findes regler eller sædvaner for, hvilke informationer beslutningen skal baseres på, hvor langt man skal gå i søgeprocessen, når det gælder information og alternativer, hvilke procedurer der skal følges for at træffe beslutningen (fx hvem der skal involveres hvornår), eller at der som mindstemål findes aktører, der har prøvet noget lignende før. Intet af dette var bare tilnærmelsesvist til stede i nogen af de kommuner, som skulle igennem en beslutning om, hvem man skulle giftes med. Dette indebar, at beslutningsprocessen kunne tage alverdens former og involvere mere eller mindre tilfældige aktører, og at den derved blev meget forskellig fra kommune til kommune i en grad, som ellers sjældent ses i det danske kommunestyre.

For det femte er der tale om en uomgængelig beslutning – i hvert fald for langt de fleste kommuner. Kommunerne stod over for tre muligheder:

- selvstændighed
- forpligtende samarbejde
- sammenlægning med én eller flere kommuner.

Hvis kommunen har under 20.000 indbyggere (bortset fra ø-kommunerne), er den pr. definition for lille til at kunne fortsætte uændret, altså er

selvstændighed ikke en mulighed. Man kan i den situation vælge et forpligtende samarbejde eller sammenlægning. Valgte man sammenlægningsalternativet, var det eneste (men ikke uvæsentlige) spørgsmål, hvem man skulle sammenlægges med. Det valg stod hovedparten af landets kommuner overfor, valget var uomgængeligt, og det skulle træffes inden for et halvt år. Der var således tale om en beslutningsproces, som ikke kunne ende med det, man kalder en "non-decision".

Det forhold, at valget er uomgængeligt, at man er under tidspres, og at man ved, at beslutningen træffes på centralt hold, hvis ikke man selv træffer den, gør, at processen får en særlig karakter. Kommunerne har siden 1970 været frit stillet med hensyn til, om de ville lægge sig sammen. Men stort set ingen har gjort det. Bornholm og Langeland er to undtagelser fra dette mønster. Sammenlægningen på Langeland blev dog først en realitet efter tre folkeafstemninger i henholdsvis 1992, 2000 og 2002. De meget få forsøg på sammenlægninger kan antyde, hvor svært det er. Det hænger sammen med, at sådanne beslutninger, som kan ende i en fastholdelse af status quo, typisk er præget af mange vetopunkter. Enkeltkommuner, enkelte dominerende partier, enkelte borgmestre, borgergrupper, medier og endog embedsmænd kan sætte en kæp i hjulet for, at sådanne bestræbelser sker på frivillig basis. Folketingets flertal fjernede med et snuptag alle disse vetopunkter. Også dette forhold er med til at gøre beslutningsprocesserne i efteråret 2004 om kommunesammenlægninger til en helt særegen affære.

Med de mange unikke træk, hvorfor dog så vælge netop den case? Det svarer Søren Winter indirekte på i sin artikel om beslutningsteoriens udvikling. Til slut i artiklen fremhæver han nemlig et par spændende udviklingsmuligheder for beslutningsteoriene. En af dem er at lave

komparative analyser, der belyser, under hvilke betingelser de forskellige teorier er relevante, med henblik på at opstille generalisationer (Winter, 1991: 372).

Hermed er begrundelsen givet: Ved at vælge helt unikke beslutningsprocesser finder vi således nogle betingelser, som kun meget sjældent er til stede, og som derfor kun i helt specielle tilfælde lader sig studere.

Analyserne baseres på syv casestudier: Randers, Ikast, Blaaby, Vissenbjerg, Faaborg, Hvidebæk og Farum. Det primære hensyn i ud-

vælgelsen af cases har været, at de skulle repræsentere forskellige typer af beslutningssituationer, således:

- Den store by, der opsluger omegnskommunerne (Randers)
- Størrelsesmæssigt nogenlunde lige store kommuner, der går sammen (i Ny Assens og Faaborg-Midtfyn)
- Små kommuner, der kæmper for at overleve med henvisning til den ”kattelem”, som forligspartierne etablerede (Blaabjerg)
- Små kommuner, der er ivrige efter at komme med i noget større (Hvidebæk)
- Kommuner, hvor man er politisk stærkt uenige om, hvad man skulle (Ikast og Faaborg)
- Kommuner, der har mange valgmuligheder (Vissenbjerg)
- Kommuner, som ingen vil være sammen med (Farum)
- Kommuner med folkeafstemninger (Ikast, senere Vissenbjerg og Randers)
- Kommuner, der havde et reelt valg mellem at fortsætte uændret (Randers, Ikast, og Farum), og kommuner, der skulle finde en løsning på bæredygtighedsproblemet (de øvrige).

DEN RATIONALISTISKE TEORI

Udgangspunktet for at forstå de syv udvalgte sammenlægninger var den såkaldte rationelle beslutningsteori. Den bygger på en forestilling om, at der findes én beslutningstager, kommunen, med klare, stabile og konsistente præferencer, der har fuld information om alle tænkelige løsninger, kender deres konsekvenser ned i mindste detalje, og som sluttelig vælger den beslutning, der giver beslutningstageren den maksimale nytte. Søren Winter opstiller en række krav til beslutningsprocessen, for at vi kan karakterisere den som fuldstændig rationel (Winter, 1991: 359):

- Opstilling af samtlige relevante mål
- Opstilling af samtlige relevante alternativer
- Opregning af samtlige konsekvenser af hvert alternativ, både hvad angår de egentlige mål og eventuelle bivirkninger i forhold til andre mål eller værdier

- Sammenligning af alternativer med hensyn til konsekvenser
- Valg af det optimale alternativ.

Der findes næppe nogen kommune, der i forbindelse med beslutningen om, hvem man skulle lægges sammen med, bare tilnærmelsesvist har levet op til kravene i den rationelle beslutningsmodel. Det ville jo indebære, at man fik kortlagt ikke bare de problemer, man skulle løse, men også de værdier, som en sammenlægning skulle forsøge at realisere bedst muligt. Var man begyndt på den proces, kunne det hurtigt være endt i politiske slagsmål. Politikere er jo nemlig ikke enige om, hvad de centrale værdier er for den offentlige sektor, og mange steder kunne det være blevet en skindebat, fordi en stor del af politikerne bar rundt på skjulte dagsordener, der vedrørte deres egen fremtid. Det forhold, at hovedproblemet var defineret af Folketingets forligspartier ("I er ikke bæredygtige") samt den korte tidsramme for beslutningen, gjorde formentlig, at man ville undgå opslidende og måske unødvendige værdidebatter. Hvis for megen tid gik med at diskutere målsætninger eller med at dyrke interne konflikter, kunne man meget let komme på mellemhånd i forhold til de omgivende kommuner.

Ej heller er der formentlig mange kommunalpolitikere, der har set gennemarbejdede alternativer med en minutøs gennemgang af de forskellige alternativers fordele og ulemper. Ingen havde jo erfaringer med, hvad konsekvenserne ville være af de forskellige mulige sammenlægninger. Hertil kommer igen den korte tidshorisont og faren for, at de omgivende kommuner langsomt ville indsnævre ens handlemuligheder. Selv om der skulle have foreligget sådanne gennemarbejdede alternativer, er det slet ikke sikkert, at valget ville have været let. For de forskellige løsninger tilfredsstiller forskellige præferencer. Det er kun i den rationelle models verden, at en aktør har klare forestillinger om, hvordan forskellige præferencer skal vægtes. Det er ikke mindst her, kritikken af den rationelle model sætter ind fra politologisk og organisationsteoretisk side (Winter, 1991: 359).

Hermed ikke sagt, at nogle kommuner ikke forsøger at komme på forkant fra begyndelsen. I Blaaby er man tidligst ude. Allerede midt i Strukturkommissionens arbejde kortlægger og diskuterer man således fire alternative sammenlægningsmodeller. I Ikast er man klar med tre muligheder blot tre dage efter, at Strukturkommissionens betænkning var blevet offentliggjort. I Randers melder borgmesteren allerede i foråret

2004 ud, at alle omkringliggende kommuner skal underlægges Randers, hvilket bliver optakten til frygten for ”storebror”, Randers. Også i Faaborg er man i gang med at se på mulighederne kort tid efter, at Strukturkommissionen har tilendebragt sit arbejde.

Når man tager hensyn til disse betingelser, er der intet overraskende i, at beslutningsprocessen ligger langt fra den rationelle models krav. Det er for så vidt det eneste fornuftige. Ja, man kan med lidt spil med ordene påstå, at det er ganske ”rationelt at handle irrationelt”. Givet denne konstatering må man imidlertid gå videre med det spørgsmål, som følger naturligt af Søren Winters afsluttende programerklæring: Er der nogle omstændigheder, der gør, at beslutningsprocessen nogle steder kommer lidt tættere på den rationelle models fordringer end andre steder, og hvad er i givet fald disse omstændigheder?

I den rationelle beslutningsteori forudsættes det, at kommunen kan betragtes som en aktør, der handler som en enhed med klare og stabile præferencer. Der er betydelige forskelle mellem de syv kommuner på disse punkter. På det ene yderpunkt har vi tre kommuner, der på disse dimensioner tilnærmer sig den rationelle model, nemlig Randers, Hvidebæk og Farum. De øvrige fire kommuner, Ikast, Blaabjerg, Vissenbjerg og Faaborg handler på nogle tidspunkter som en samlet enhed, mens de på andre tidspunkter er splittet. Nogle af dem ændrer løbende deres præferencer henover efteråret 2004. Mest eklatant i Vissenbjerg, hvor man kan udtrykke det på den måde, at det, man finder værdifuldt (præferencerne), ændrer sig som en funktion af, hvilket alternativ man pt. foretrækker. Også de mindre kommuner omkring Randers er præget af uklare og ustabile præferencer og uenighed.

Det interessante spørgsmål er, hvad der især fremmer rationaliteten i den nævnte forstand? Hvad er det, der adskiller de to grupper af kommuner, således at den første gruppe synes at handle som en enhed med stabile præferencer gennem hele forløbet?

Det første, der springer i øjnene, er det, man på amerikansk vil kalde ”the stakes”. Hvad er det på spil, og hvor tydeligt er det for aktørerne, at der er potentielt store gevinster og tab ved forskellige alternativer? Hvis ét alternativ fremstår som det åbenlyst mest fordelagtige for kommunen og kommunens borgere på længere sigt, vil det alt andet lige medføre, at politikerne står sammen om det, og at kommunen derfor kan handle som en enhed udadtil. Det er karakteristisk for tre kommuner, Randers, Hvidebæk og Farum, at ”the stakes” er klart definerede. Ran-

ders følte sig lukket inde, fordi man med kommunalreformen i 1970 ikke havde fået et tilstrækkeligt stort opland inden for kommunens grænser. I Hvidebæk havde man i en tidligere runde forsøgt en sammenlægning med Kalundborg, som der, lidt populært udtrykt, ”gik fnidder” i. Man havde i denne første runde den klare opfattelse, at kommunen havde brug for en partner med en, relativt set, velpolstret økonomi. Det havde Kalundborg. Farum står i samme situation som Hvidebæk, om end i en helt anden vægtsklasse. Man skal have fundet en løsning på den situation, at man står med en gæld på 2,8 milliarder kroner og en udskrivningsprocent på 22,8. Det problem er det næppe muligt at ignorere, uanset hvilket parti man måtte tilhøre. Kommunalreformen kommer som en guds gave i den situation. Alle er enige om, at der skal findes en eller flere partnere. Men også Farums naboer handler langt ad vejen som enhedsaktører, som for alt i verden vil forsøge at undgå Farum.

Sådanne overvejelser spiller en mindre rolle i de øvrige fire kommuner. For det første har Ikast, Blaabjerg, Vissenbjerg og Faaborg på grund af deres beliggenhed en række valgmuligheder. De kan i udgangspunktet gå mange steder hen. For det andet er det mindre klart, hvad der er af fordele og ulemper ved forskellige sammenlægningsalternativer. Det er ikke sådan, at et enkelt alternativ fremstår som det åbenlyst mest fordelagtige eller ufordelagtige. I den situation skabes der mulighed for, at politiske og personlige forhold kommer til at spille en rolle for, hvor man ender, og det er da også karakteristisk, at der i alle fire kommuner er en betydelig uenighed om, hvad man skal gøre. Kommunen kan i den situation ikke mere betragtes som en kollektiv enhed, der forsøger at handle rationelt.

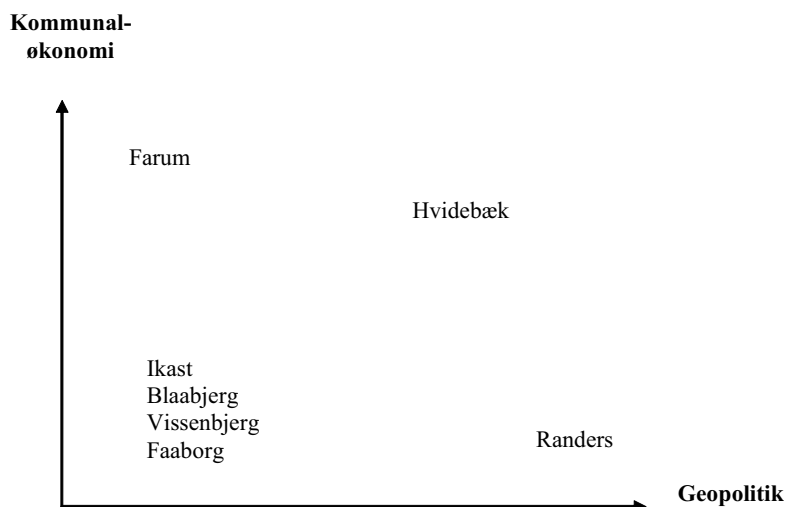
Figuren nedenfor repræsenterer et forsøg på at belyse, hvilke ”objektive” forhold der fremmer eller hæmmer den grad af rationalitet, hvormed kommunen handler i den givne situation. To dimensioner er afgørende i den henseende. For det første en *kommunaløkonomisk dimension*. Her tænkes på de kortsigtede fordele, som de forskellige alternativer har for kommunens muligheder for at stille en rimelig service til rådighed for kommunens borgere til en fornuftig skat. Den anden dimension kan kaldes kommunens *geopolitiske situation* – dvs. forhold som absolut og relativ størrelse, beliggenhed, geografiske forhold, men også ”naturressourcer” – som vi i den kommunale sammenhæng skal forstå som erhvervsstruktur, infrastruktur og handelsforhold. To ekstremer kan illustrere tankegangen, nemlig Kalundborg og Vissenbjerg. Kalundborg omgivet af

vand på tre sider er den relativt set store kommune i området. Vissenbjerg omgivet af land (og dermed kommuner) til alle sider, som en bitte lillebror grænsende op til Odense, men også placeret langs motorvejen, der forbinder Østdanmark med Vestdanmark. I begge tilfælde er geopolitikken afgørende for kommunens handlemuligheder.

I figur 1 er de syv undersøgte kommuner forsøgt indplaceret på de to dimensioner:

Figur 1

Kommunaløkonomi og geopolitik som bestemmende for forløbet af kommunernes beslutningsprocesser.



I Farum er det altovervejende hensyn kommunaløkonomien, der tilsiger, at man skal finde mindst én partner. Geopolitisk er det ikke åbenlyst, hvad Farum skal gøre, fordi man potentielt har en række valgmuligheder. Som Vissenbjerg er man jo omgivet af kommuner til alle sider. Geopolitikken virker således ikke begrænsende, når det gælder den konkrete sammenlægningsmodel. I Randers er den geopolitiske situation den, at man er spærret inde af grænserne fra 1970, at man med et udtryk fra geopolitikken mangler "hinterland". Det er også et geopolitisk faktum, at man er omgivet af landkommuner, som hver for sig er for små til at løse

problemet. Man er kort sagt nødt til at satse på alle de omgivende kommuner. Da disse hver for sig er så små, at den fremtidige kommunaløkonomiske situation stort set vil være upåvirket af, om de kommer med i et nyt Storranders, spiller den kommunaløkonomiske situation ikke den store rolle for Randers' overvejelser. Endelig gælder det for Hvidebæk, at den kommunaløkonomiske situation tilsiger en sammenlægning, og at man geopolitisk har et klart valg i den henseende, nemlig Kalundborg, som man havde friet til allerede et par år før, den afgørende beslutning skulle tages. Man kan udtrykke det på den måde, at Kalundborgs geopolitiske situation også ender med at blive Hvidebæks.

De fire øvrige kommuner er placeret nederst til venstre i diagrammet. I Ikast, Blaaby, Vissenbjerg og Faaborg var der ikke entydige kommunaløkonomiske fordele eller ulemper ved forskellige løsninger, ligesom den geopolitiske situation muliggjorde et større antal løsninger. Hvad sker der i den situation? Når man ikke mere har en fælles forståelse af den kollektive interesse, begynder beslutningsprocesserne at fjerne sig endnu mere fra den rationelle model, end tilfældet var i Randers, Hvidebæk og Farum. Det vender vi tilbage til nedenfor. Først skal vi imidlertid stifte bekendtskab med to beslutningsteorier med det fællestræk, at de bygger på en opfattelse om begrænset rationalitet.

DEN INKREMENTALISTISKE MODEL

Erkendelsen af den rationelle models begrænsninger er ikke ny. Allerede for et par menneskealdre siden var beslutningsteoretikerne interesserede i, hvad individer og organisationer så gør, i og med at de ikke træffer fuldstændig rationelle beslutninger. En af disse er formuleret af amerikaneren Charles Lindblom (1959), som gik ud fra den observation, at politiske beslutningstagere meget sjældent levede op til kravene i den rationelle beslutningsmodel. Lindblom formulerede derfor en mere realistisk model, den inkrementalistiske beslutningsmodel, bl.a. kendetegnet ved, at:²

2. Denne korte beskrivelse af inkrementalismen er hentet fra Jørgensen & Mouritzen (2001: 56). Søren Winter lægger i sin beskrivelse af modellen mere op til at dyrke konfliktperspektivet og samspillet mellem forskellige aktører og placerer derfor inkrementalismen som en variant af konflikt- og forhandlingsmodellerne (Winter, 1991: 363 ff.), mens der i ovenstående karakteristika lægges mere vægt på de kognitive begrænsningers betydning for beslutningstagningen. Begge

- Beslutningstagerne koncentrerer sig om nogle få alternativer, der kun afviger marginalt fra den hidtil førte politik.
- Man analyserer kun et fåtal af konsekvenserne af disse alternativer.
- Formuleringen af mål er vævet sammen med analysen af handlingsalternativer (målene kan ikke formuleres abstrakt, idet valget af værdier sker gennem valget af handlingsalternativer).
- Man bevæger sig bort fra en uønsket tilstand gennem små tilpasninger, hvor man lærer af sine fejltagelser og til stadighed kan korrigere kursen, hvilket er i modsætning til den rationelle beslutningsmodel, hvor man bevæger sig hen imod en fremtidig ønskværdig tilstand.

For en hurtig betragtning er der ikke meget, der tyder på, at Lindbloms tankegang kan bruges på danske kommunesammenlægninger. Faktisk så nævner Søren Winter kommunalreformen i 1970 som et eksempel på et ”stort spring”, hvor vi ikke kan forvente at finde inkrementelle beslutninger. Som type er beslutningen om at nedlægge sig selv og lægge sig sammen med andre en fundamental omlægning af stort set alt. Den kan derfor næsten pr. definition ikke blot afvige marginalt fra tidligere tiders politik. Der er ikke tale om en inkrementel tilpasning, som blot kan korrigeres, når man har lært af sine fejltagelser. Ikke desto mindre kan inkrementalismen være med til at kaste lys over det næsten naturlige forhold, at vi i flere kommuner ser, at søgeprocessen indledes med det alternativ, der trods alt er tættest på det kendte. Nogle kommuner, der er præget af faste samarbejds mønstre med andre kommuner (Vissenbjerg og i nogen grad i Blaaby), bruger således disse til at definere det første foretrukne alternativ på et tidligt tidspunkt i forløbet. Omvendt har kommuner, som har været vant til at klare tingene selv, ikke faste netværk at læne sig op ad i den første fase af søgeprocessen. Den bliver derfor mere uklar og usikker, fordi der ikke fra starten findes en oplagt løsning.

Yderligere ét træk ved den inkrementalistiske model finder vi en del steder, nemlig sammenvævningen af mål- og alternativformulering. Indledningsvis blev det nævnt, at man næppe nogen steder har indledt overvejelserne med at diskutere eller kortlægge byrådets overordnede værdier og målsætninger for den kommende storkommune. Alligevel har de jo ligget der. Når det enkelte byrådsmedlem har taget stilling til et be-

synsvinkler er relevante i karakteristikken af inkrementalismen, se også Jørgensen & Mouritzen, 2001.

stemt forslag, må man antage, at det er sket på baggrund af erkendte eller ikke-erkendte værdier, men det er værdier, der først kommer frem til overfladen simultant med valget af løsning. I ekstrem form kom det til udtryk i Vissenbjerg. Her arbejdede man sig igennem det ene alternativ efter det andet. Når man forlod et alternativ til fordel for et andet, fandt man ud af, hvad man ville og kunne med det ”her og nu aktuelle”-alternativ. I Lindbloms og inkrementalismens optik er Vissenbjergs beslutningsmetode, som af kommunaldirektøren blev betegnet som den ”arabiske model”, imidlertid en forklarlig og fornuftig adfærd. Givet tidspresset og usikkerheden og begrænsede ressourcer er det jo en måde at tackle en kompleks situation, som skal tackles på en eller anden måde, og som samtidig muliggør, at systemet kan handle, selv om der ikke er enighed om de centrale målsætninger. Det karakteristiske i Vissenbjerg er jo således, at man opnår en forholdsvis høj grad af enighed om de politiske beslutninger – om end ikke nødvendigvis om de overordnede målsætninger.

BEGRÆNSET RATIONALITET

Teorien om begrænset rationalitet, der er udviklet af den senere nobelpristager Herbert A. Simon, er beslægtet med inkrementalismen (Simon, 1947, se også Winter, 1991: 361). Hvor faserne i den rationelle model afløser hinanden, kan der i Simons tankegang ske frem- og tilbagekobling mellem faserne (Bakka & Fivelsdal, 2002: 120) i det, der kaldes iterative processer. Søgningen efter alternativer er selektiv, og søgningen i den enkelte fase afsluttes, når der er nået, ikke et *optimalt* resultat, men et *tilfredsstillende* resultat. Aktørerne ”satisfierer”, dvs. de forsøger at opnå det mest tilfredsstillende udbytte på baggrund af den foreliggende information.

Tanken om, at man kan vende tilbage til foregående faser, passer på de fleste beslutningsprocesser om kommunesammenlægninger. I mange beslutningsprocesser vil starten på en ny søgeproces efter alternativer typisk ske ved, at man står med et eller flere alternativer, der ikke er tilfredsstillende. Det, der giver anledning til en fornyet søgning efter alternativer i forbindelse med kommunesammenlægninger, er derimod typisk, at man står med alternativer, der ikke kan føres ud i livet på grund af beslutninger, der er truffet andre steder.

Ikast er et godt eksempel på iterative beslutningsprocesser, hvor man stort set, hver gang man vender tilbage til en ny søgning, gør det, på grund af beslutninger truffet i de omgivende kommuner. Noget tyder på, at Hernings tidlige ægteskab med Aulum-Haderup, Trehøje og Aaskov har gjort Herning-alternativet endnu mindre spiseligt (læs: tilfredsstillende) for både politikere og borgere i Ikast. Da borgerne i Karup siger nej til en sammenlægning med Ikast, har det den konsekvens, at det alternativ, som et (spinkelt) flertal af borgerne i Ikast formentlig har forestillet sig, nemlig en sammenlægning med en eller flere mindre kommuner, ikke mere kan lade sig gøre. Man må i den situation søge andre muligheder. En mulighed for kommunalbestyrelsen er efter dette tidspunkt, at Ikast fortsætter uændret. Det arbejder man så for i en periode. Men det er ikke helt tilfredsstillende, fordi man kan se, at man bliver lillebror i det samlede spil. Som borgmester Carsten Kissmeyer udtrykker det, ville han stå med en højttaler på 23 tommer, mens Hernings borgmester vil stå med en på 84 tommer. Der sker så uventet noget syd for Ikast: Brande og Nørre Snede står alene, fordi Give går andre veje. Pludselig opstår en mulighed for en sammenlægning med de to eller for at etablere en samarbejdsaftale med dem. Den mest tilfredsstillende løsning er i den situation en sammenlægning. Der er tale om en løsning, som formentlig ingen Ikast-borger ved sine fulde fem ville have foretrukket i sommeren 2004. Men efter en række iterationer er det, i den givne situation, den mest tilfredsstillende løsning.

I Vissenbjerg finder vi en tilsvarende tilbagevenden til tidligere faser. Hele tiden er der ét alternativ på banen. Når der lukkes for det, på grund af beslutninger truffet i andre kommuner, går man til det næste alternativ, som så, i den givne situation, er det mest tilfredsstillende. Det samme fænomen finder vi i Faaborg og Blaaby.

”RATIONAL CHOICE”-TEORIEN

Når det ikke er åbenlyst, hvordan den kollektive interesse skal defineres, opløses den kollektive aktør. Det giver spillerum for, at individer og partier kan forfølge bestemte mål, som ofte kan være i modstrid med hverandre. Teorien om individuel rationalitet antager, at det enkelte individ på rationel vis forsøger at fremme sine egne egoistiske interesser (Winter, 1991: 367ff.). Skal vi således forstå, hvorfor en kommune ender et be-

stemt sted på det nye kommunale landkort, skal vi se på konkrete menneskers motiver og ageren. Når enkeltindivider er i fokus, handler beslutningen om disses personlige interesser: Kan jeg blive genvalgt, kan jeg blive borgmester, vil jeg miste mine politiske hverv og dermed de indtægter, der følger med?

I nærværende sammenhæng vil disse interesser være et spørgsmål om individets (eller partiets) position i den fremtidige kommune: Vil man kunne vinde eller fastholde borgmesterposten? Vil man kunne bevare eller udbygge sin mandatmæssige styrke? Vil man kunne indgå i en vinderkoalition efter det første valg til den nye storkommune? Det er ikke nogen let opgave at kortlægge folks inderste motiver, og særligt skal man passe på ikke at benytte begivenheder, der ligger efter beslutningen om en kommunesammenlægning, til at drage slutninger om de oprindelige motiver. Det, at en person agerer på en bestemt måde i en bestemt sammenhæng, fx forsøger at gå efter borgmesterposten i en ny storkommune, kan jo ikke tages som indtægt for, at han/hun har haft dette inde i sine oprindelige overvejelser.

Vi vil forvente, at særligt i Ikast, Blaabyrg, Vissenbyrg og Faabyrg vil der være mulighed for at se disse individuelle interesser og måske de deraf følgende konflikter i spil, fordi de økonomiske og geopolitiske forhold ikke taler for en veldefineret kollektiv interesse, mens de omvendt vil være fraværende eller nedtonede i Randers, Hvidebæk og Farum.

En første indikation af, at opdelingen af disse to grupper er relevant, finder vi i det forhold, at folkeafstemninger på intet tidspunkt blev diskuteret i Farum, Hvidebæk og Randers.³ I Farum ville en afstemning med temaet ”Skal Farum fortsætte alene?” have været utænkelig. Ud over det kunne politikerne næppe opstille nogen realistiske alternativer, da ingen af omegnskommunerne ville være sammen med Farum. Man kunne bare vente på Indenrigsministeriets afgørelse. I Hvidebæk var der fra begyndelsen enighed om Kalundborg, så folkeafstemning blev heller ikke her bragt på banen. I Randers ønskede man entydigt en storkommune, og kommunalbestyrelsen var derfor enige om åbne døren for alle mulige sammenlægningspartnere.

3. Et særskilt kapitel (9) i Mouritzen (2006) indeholder en analyse af samtlige 73 folkeafstemninger, der blev afholdt i forbindelse med beslutningen om kommunesammenlægninger.

Derimod var der i de øvrige fire kommuner debat om, hvorvidt man skulle have en afstemning – dog med det resultat, at en sådan kun blev gennemført i to af dem, Ikast og Vissenbjerg. I Ikast blev politikere hurtigt enige om en folkeafstemning pga. uenigheder i kommunalbestyrelsen. I Vissenbjerg brugte Venstre folkeafstemningen politisk til i sidste øjeblik at få ændret en klar flertalsbeslutning i kommunalbestyrelsen og viste dermed, at folkeafstemning kan være et stærkt politisk instrument for et mindretal i kommunalbestyrelsen. I Blaabjerg og Faaborg stod flertallet i kommunalbestyrelserne fast og afviste en folkeafstemning. Men afholdelsen af en folkeafstemning var på dagsordenen i begge kommuner.

I den gruppe af kommuner (Randers, Hvidebæk og Farum), hvor den kollektive interesse var åbenlys, ville det formentlig være illegitimt at forfølge personlige interesser alt for åbenlyst. Der er i ingen af disse kommuner nogle klare tegn på, at de tre borgmestre har valgt et sammenlægningsalternativ ud fra personlige ambitioner. I de øvrige fire kommuner agerer de siddende borgmestre meget forskelligt. I Ikast går den siddende Venstre-borgmester, Carsten Kissmeyer, fra begyndelsen ind for en Herning-løsning. Hans chancer for at få borgmesterposten på bekostning af den unge Herning-borgmester fra samme parti, Lars Krarup, var under de omstændigheder særdeles begrænsede. I Blaabjerg var man igennem en lang kompliceret proces, som endte med, at man gik sammen med Varde. Langt de fleste politikere fra Blaabjerg havde dog, om end tavst, erkendt dette resultat forholdsvis tidligt i forløbet og kan derfor næppe tillægges personlige motiver såsom borgmesterdrømme.

Vissenbjergs nyvalgte borgmester Lene Due (A) må fra begyndelsen have opereret med lave ambitioner, når det gælder om at vinde en borgmesterpost i en ny kommune, og det uanset hvem man måtte gå sammen med. Det spiller i den forbindelse en rolle, at hun er nyvalgt, og at hun i en del af sammenlægningsmodellerne ville være nødt til at besejre Tommerups mangeårige borgmester og partifælle Finn Brunse (A), der som formand for Kommuneforeningen på Fyn var en af øens mest fremtrædende og kendte borgmestre. I de andre alternativer, der var på tale i Vissenbjerg, ville hendes chancer ej heller have været store. Alt i alt er Vissenbjerg i en situation, hvor den kollektive interesse er uklar, og hvor den ledende og dagsordenssættende politiker, borgmesteren, ikke har noget at vinde eller tabe ved de forskellige løsningsmuligheder. I den situation skabes der mulighed for en usikker og vajende kurs, hvor rene

partipolitiske overvejelser kan komme til at spille en rolle. Her er det sandsynlige, at de første tre alternativer, der er på dagsordenen i Vissenbjerg, har en bedre chance for at ende med en socialdemokratisk styret kommune. Meget tyder på, at Venstre hele tiden havde ventet på en chance for at gå mod Assens, der blev betragtet som en Farum-inspireret liberal mønsterkommune på Fyn. Også af denne grund var det måske det alternativ, der kom sidst på dagsordenen. Når det lykkedes Venstre at få den model, skyldtes det en dygtig brug af folkeafstemningskortet i den allersidste fase.

I Faaborg kom de personlige hensyn til at spille en betydelig rolle for det endelige resultat – mere i Faaborgs omgivelser end i selve Faaborg. Også her måtte en nyvalgt borgmester, Britta Duelund (A), se sig selv i en usikker situation, uanset hvad hun gjorde. De omgivende kommuner var (på nær Egebjerg) borgerligt land med kendte borgmestre, der havde mange år på bagen. I kombination med et politisk betændt klima ville Duelund næppe få mange chancer for at bevare borgmesterposten. Samme klima kan have været begrundelse for, at nogle af de omgivende kommuner prøvede at undgå Faaborg. Det gjaldt dog ikke Brobys borgmester Erling Bonnesen (V), som tidligt arbejdede for en løsning, der formentlig ville være den optimale for ham, hvis det gjaldt om at bevare borgmesterposten. I en sammenlægning med Faaborg og Haarby ville han med stor sandsynlighed kunne blive Venstres spidskandidat med en god chance for at få borgmesterposten. I en sammenlægning med Ringe ville ikke engang førstepladsen på Venstres liste være sikker, fordi han med stor sandsynlighed skulle kæmpe mod Ringes Bo Andersen. Imidlertid sker der det, at Bonnesen kommer i Folketinget som suppleant og vælger at satse på en landspolitisk karriere. Det gør, at spillet kan begynde forfra i det midtfynske. Ved at gå mod Ringe kan Bonnesen sikre sig, at Broby ender i en solid Venstre kommune.

Teorien om individuel rationalitet antager, at det enkelte individ på rationel vis forsøger at fremme sine egne egoistiske interesser. Der er ingen tvivl om, at sådanne hensyn har spillet en rolle masser af steder i Danmark. Det er noget, der holdes skjult bag andre dagsordener, for det opfattes som illegitimt, hvis politikere tænker på deres egne personlige eller partipolitiske interesser frem for kommunens langsigtede. Af den grund er det svært at kortlægge. Når det er sagt, så er konklusionen, at det i hvert fald i de syv casekommuner har spillet en forholdsvis lille rolle.

AFSLUTNING

De fire teoretiske perspektiver giver hver sit bidrag til forståelse af, hvad der skete i de danske kommuner i en kort, intens periode på godt et halvt år i 2004 og 2005. Nogle er åbenlyst mere frugtbare end andre. Inkrementalismen og den perfekte rationelle model har ikke den store forklarende kraft, om end der hist og her kan genfindes træk fra disse modeller. ”Rational choice”-teori kan i nogle kommuner forklare enkeltpersoners eller partiers handlinger, men der er undtagelser, der går helt på tværs af teoriens grundlæggende antagelse. Den begrænsede rationalitet med dens påpegnning af en stadig søgen efter alternativer, til man finder et tilfredsstillende resultat, fanger en del træk ved beslutningsprocessen i mange kommuner. Mens ingen af teorierne kan fortælle hele historien, er det imidlertid således, at nogen af dem fortæller mere under nogle omstændigheder end under nogle andre omstændigheder.

I nogle kommuner var der ikke entydige kommunaløkonomiske fordele eller ulemper ved forskellige løsninger, ligesom den geopolitiske situation muliggjorde et større antal løsninger. I den situation, hvor man ikke har en fælles forståelse af den kollektive interesse, begynder beslutningsprocesserne at fjerne sig endnu mere fra den rationelle model, end tilfældet var i kommuner, hvor nogle alternativer havde nogle klare fordele frem for nogle andre. Vi får af de syv cases bekræftet, at den individuelle interesse primært får lejlighed til at spille en rolle, når der er flere løsningsmuligheder, og hvor konsekvenserne for kollektivet af de enkelte muligheder ikke er åbenlyse – altså at der ikke er en løsning, der åbenlyst er bedre eller dårligere for kollektivet som sådant. Men vi kan også se, at det ikke er en automatisk sammenhæng. En uklar kollektiv interesse behøver ikke at lede til, at centrale aktører forsøger at pleje egne personlige interesser. Her kommer formentlig nogle helt personlige forhold ind i billedet.

Hvis man imidlertid skal forklare, hvorfor det kommunale landskab i Danmark i løbet af så kort tid og gennem en – når alt kommer til alt – forholdsvis udramatisk politisk proces blev ændret i denne periode, så undgår man ikke at se på de få centralt fastsatte spilleregler. Det kunne have været gået grueligt galt og ført mange flere konflikter med sig, end det endte med. Det har der utvivlsomt været en erkendelse af på Christiansborg. Forligspartierne og indenrigsministeren har ikke blot ladet processen køre uden at skele til konfliktpotentialer, og man træffer en række

beslutninger, som man kan sige, der fastlægger de overordnede spilleregler for de uprogrammerede beslutninger, der nu skal til at begynde.

Den vigtigste regel i denne forbindelse er, at beslutningen er ”frivillig”, men samtidig ”tvungen”, og at den skal træffes inden for et halvt år. Kommuner med under 20.000 indbyggere skal nødvendigvis beslutte et eller andet og komme med en indstilling til ministeren. Det forhold, at beslutningen er uomgængelig, får stor betydning for processernes forløb. Det gør nemlig, at en række af dagligdagens centrale aktører så at sige er sat uden for døren. Ingen kommunal embedsmand kan i den situation forsøge at køre sit eget løb på tværs af de ledende politikere – eller sammen med de ledende politikere et løb, hvor man går på tværs af den kollektive interesse. Hvis den kollektive interesse mht. sammenlægningsmodel ikke er klar, så er den i hvert fald klar med timingen, hvor ingen kommune kan være tjent med at stå alene tilbage på perronen, når toget er kørt. I den situation er den bedste måde at forfølge sine egne interesser på formentlig at gå konstruktivt og proaktivt med fra begyndelsen.

Kombinationen af en ”top-down”-procedure, for så vidt angår processen og minimumskraverne til fremtidens størrelser og ”bottom-up”-tilgang, med hensyn til hvem man skulle giftes med, indfører en særlig dynamik i sammenlægningsprocesserne, så vi har fået forholdsvis større og færre kommuner, end der ville være kommet ud af andre modeller. Den enkelte kommune var nødt til at være på forkant, fordi man ellers ville ende med at stå tilbage uden venner og med et muligt statsligt diktat om, hvem man skal giftes med. En af de interviewede kommunaldirektører udtrykte det således:

Jeg var meget nervøs i situationen ... og jeg brugte flere gange det billede, nu er toget sådan set startet, og det er et spørgsmål, om perronen er lang nok til, at vi kan nå at hoppe på.

Billedet er i så henseende særdeles sigende. Det er bl.a. denne logik om ikke at blive efterladt på perronen, der fører til, at kommunerne på et tidspunkt ikke kan blive store nok – en tendens, der gjorde indenrigsministeren så betænkelig, at han måtte mane til ro på bagperronen.

Tidspresset, som jo også ligger som en præmis for arbejdet, der er fastlagt af forligspartierne, får også en betydning for forløbet mange steder. Efterhånden som man nærmer sig deadline, sker der jo nemlig

det, at aspirationsniveauet sænkes, at det, man opfatter som en ”tilfredsstillende” beslutning, forskubber sig langsomt. Det gør, at man flere steder ender med løsninger, som fra begyndelsen blev anset for absolut utilfredsstillende af et stort flertal i de pågældende kommuner. Det gælder de små kommuner omkring Randers, ligesom det gælder Ikast, Vissenbjerg og formentlig også Blaabyrg og Faaborg. Nu ved vi jo ikke, hvordan det ville være gået med en højere grad af frivillighed og en længere beslutningsproces, for vi har jo aldrig prøvet det i Danmark. I Sverige prøvede man det i 1960’erne, men efter ti år måtte man opgive frivilligheden og ty til en ”top-down”-beslutning. I Norge etablerede staten i samarbejde med Kommunernes Sentralforbund i 2003 en proces, hvor man bad de enkelte kommuner om – i løbet af halvandet år – at overveje deres fremtidige stilling. Det kom der et godt gammeldags kludetæppe ud af, idet en fjerdedel af kommunerne ønskede status quo, en femtedel ønskede en sammenlægning, mens resten, godt halvdelen, ville beholde de eksisterende kommunegrænser. Sådan ville billedet utvivlsomt have set ud også i Danmark, hvis man havde fastholdt et ægte frivillighedsprincip.

Referencer

- Bakka, J.F. & Fivelsdal, E. (2002): *Organisationsteoriens klassikere*. København: Handelshøjskolens Forlag.
- Jørgensen, T.B. & Mouritzen, P.E. (2001): *Udgiftspolitik og budgetlægning*. Århus: Systime.
- Lindblom, C. (1959): ”The Science of Muddling Through”. *Public Administration Review*, 19, 79-88.
- Mouritzen, P.E. (red.) (2006): *Stort er godt. Otte fortællinger om tilblivelsen af de nye kommuner*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Simon, H.A. (1947): *Administrative Behavior*. New York: The Free Press.
- Winter, S. (1991): ”Udviklingen i beslutningsprocessteori: En introduktion”. *Politica*, 4, 357-374.

INDBYDELSE TIL DANS OMKRING MARKARBEJDER- ADFÆRDSBEGREBET

Vibeke Lehmann Nielsen

INDLEDNING

Søren er om nogen ”Mister Street-level Bureaucrat” i Danmark. Siden begyndelsen af 1980’erne har Søren således med lige dele inspiration fra og kritik af Lipskys bog *Street-level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services* (1980) analyseret alt fra AF’s beskæftigelseskonsulenter, skolevejledere, socialforvaltningernes sagsbehandlere og kommunernes integrationskonsulenter til de kommunale miljøtilsynsførende (Winter et al. 1982; Winter, 1985; Winter et al. 1991; Winter et al. 1992; Winter, Haahr & Ørberg 1995; Winter & May 1999; Winter, 2002a, 2002b, 2003; Winter et al. 2004; Winter et al. 2006a, og Winter, May & Sørensen, 2006b). Mange af Søren’s artikler, og især bogen ”Implementering og effektivitet”, er i dag standardpensum på såvel de universitære statskundskabs/administrationsuddannelser som forvaltningshøjskolen og de sociale højskoler.

Søren har således gennem sit virke gjort ordet markarbejder – eller frontlinjemedarbejder – til standard i såvel professionernes egne fagforståelser som hos beslutningstagerne og deres rådgivere og administrative ledere. At megen lovgivning ingen social eksistens har, før den er leveret til borgerne af en markarbejder, og at markarbejderne dermed ofte bliver de egentlige policymagere, synes således i dag erkendt af både

markarbejderne selv samt de beslutningstagere og ledere, som ønsker at styre dem.

Ligeledes har Sørensen mange analyser og artikler været med til at sætte spot på det vanskelige i at styre markarbejderne og deres daglige adfærd, herunder ikke mindst de negative og indimellem direkte politikforvridende effekter, som deres daglige håndteringsstrategier – dvs. de såkaldte afværgemekanismer – kan skabe. Bekymring for ”creaming”, tommelfingerregler, rutinisering, ”shirking” og ”sabotage” er således i dag allestedsnærværende i relation til det sidste led i politikimplementeringskæden – nemlig markarbejderne.

Formålet med nærværende artikel er ikke at diskutere det vanskelige i at styre markarbejderne; ej heller at søge forklaringer på, hvorfor de handler, som de gør – herunder, hvorfor de ikke altid gør, som vi ønsker, de skal. Formålet er derimod at diskutere selve markarbejderadfærdsbegrebet og især, om vores operationaliseringer heraf fortsat er tidssvarende. Spørgsmålet er, om ikke dels oprindelige svagheder og begrænsninger i Lipskys teori, dels forskelle mellem Lipskys USA og det danske samfund samt almindelig samfundsudvikling og ændringer i vores måde at indrette arbejdsliv og især den offentlige sektor på, gør, at vi trænger til en fornyelse og præcisering af markarbejderadfærdsbegrebet og ikke mindst af de håndteringsstrategier, som markarbejderne siges at gribe til. Spørgsmålet er, om ikke markarbejdernes håndteringsstrategier kan tænkes at have et andet udtryk i dag, end de havde i USA for over 25 år siden.

Artiklen søger ikke at komme med egentlige ny-operationaliseringer, men derimod at invitere til refleksion over, om vi i dag ikke skal gå på jagt efter nye og måske udelukke gamle afværgemekanismer, hvis vi vil blive ved med at sætte spot på de anomalier, der skabes, når offentligt ansatte markarbejdere udsættes for krydspres.

I det følgende afsnit redegøres for den eksisterende litteraturs definition og operationalisering af markarbejder og markarbejderadfærd, hvorefter der fokuseres på oprindelige svagheder, kontekstproblemer og generelle samfundsforandringer, som hver især kan tænkes at ændre, hvilke håndteringsstrategier markarbejderne i dag griber til.

HVEM ER MARKARBEJDERE, OG HVAD ER MARKARBEJDERADFÆRD?

I litteraturen er der bred støtte til Lipskys definition af markarbejderne som værende de offentligt ansatte, der til dagligt interagerer direkte med brugere/borgere, og som i forbindelse med dette arbejde har en forholdsvis stor skønsmæssig frihed (Lipsky, 1980: 3). Det store skøn gør, at summen af markarbejdernes handlinger ofte udgør den førte politik, og at markarbejderne herved, som nævnt, bliver ”de facto”-politikmagere. Endvidere gør skønnet (sammenholdt med den direkte interaktion med borgerne), at markarbejderne har stor indflydelse på borgernes liv. Det er dem, som stiller krav til arbejdsløse eller vælger at sanktionere eventuel udeblivelse fra aktivering (Winter et al., 2006a). Ligesom det er dem, der vurderer børns eventuelle udviklingsproblemer og forældres misbrug og efterfølgende træffer beslutning om fx anbringelse eller ej (Egelund & Thomsen, 2002, og Hestbæk et al., 2006). Det er også markarbejdere, der vurderer virksomheders og landbrugs miljøbelastning og eventuelt stiller krav om forbedringer (Winter & May, 1999, 2000, og Nielsen, 2002). Det er folkeskolelærerne, sygeplejerskerne, hjemmehjælperne og børnehavepædagogerne, der i sidste ende beslutter, hvordan den offentlige service skal afleveres til individuelle borgere. Men ud over at være de reelle politikmagere med stor indflydelse på borgernes liv har markarbejderne også stor betydning for den offentlige sektors økonomiske størrelse, og fordi deres antal er stort, udgør deres løn en betydelig del af de offentlige udgifter (Lipsky, 1980: 5). Deres vilje og evne til at arbejde effektivt har derfor betydning for det politiske systems muligheder for at styre den offentlige sektors målopfyldelse. Hvis markarbejderne ikke arbejder som forventet, bliver det vanskeligere og dyrere at opfylde de politiske målsætninger.

Ét er imidlertid, hvem litteraturen definerer som værende markarbejdere; noget andet er, hvad der fokuseres på som værende markarbejderadfærd. Her er der mere variation i litteraturen. Variationen går fra et meget bredt adfærdsbegreb til flere snævre. Fra stort set al udført adfærd inden for organisationens rammer over forskellige dele af den adfærd, som er rettet specifikt mod borgerne/brugerne, til de egentlige afværgemekanismer. Brehm & Gates’ (1999) begreber ”working”, ”shirking” og ”sabotage” karakteriserer således ikke kun mulige reaktionsformer i forhold til specifikke borger/brugerrelaterede politikker, men også

i forhold til interne og organisatoriske indretninger. Andre studier af markarbejderadfærd har fokuseret snævert på selve klientinteraktionen – hvordan magtforholdet mellem markarbejder og klient skaber adfærdsmekanismer, som medfører forskelsbehandling, kategorisering, klientgørelse og intimidering af klienter (Nielsen, 2002; Järvinen, Larsen & Mortensen, 2002; Järvinen & Mik-Meyer, 2004; Mik-Meyer, 2004, og Caswell, 2005). En tredje gruppe af markarbejderstudier har primært fokus på markarbejdernes forberedende arbejde, og hvilke teknikker og procedurer som her anvendes – ofte med særligt henblik på, om disse strider med de vedtagne politikker, forventningen om grundighed og god forvaltningsskik generelt (Egelund & Thomsen, 2002, og Møller-Sørensen, 2002). Alle disse studier gør ikke nødvendigvis eksplicit brug af Lipskys begreb om afværgemekanismer, men ofte ækvivalerer i hvert fald dele af den markarbejderadfærd, som de fremanalyserer, hermed.

Endelig er der en række studier – herunder også mange specialer skrevet såvel på universiteter som på de sociale højskoler og heraf mange, som Søren gennem tiden har været vejleder for – der helt eksplicit tager udgangspunkt i Lipskys teori om markarbejderadfærd og søger at identificere og eventuelt forklare variation i anvendelsen af de såkaldte afværgemekanismer (Winter, 2002b, 2003; Nielsen, 2006; Hermansen, 1981; Mikkelsen, 1980; Okkels, 1980; Thøgersen, 1993; Vejrup, 1982; Skougaard, 1989; Lindemann & Nielsen, 2006; Eltved, 1992, og Møller, 1989).

Litteraturens varierende afgrænsning og operationalisering af markarbejderadfærd og deres position i forhold til hinanden er søgt illustreret i figur 1. Der ligger ikke i figuren nogen påstand om begrebsmæssig eller teoretisk uenighed blandt feltets forskere om, hvad vi ædrueligt kan betegne som ”markarbejderadfærd”, men blot en påpegning af, at der empirisk set ofte er stor variation i, hvilke aspekter af begrebet og hvor bred en operationalisering der reelt anvendes.

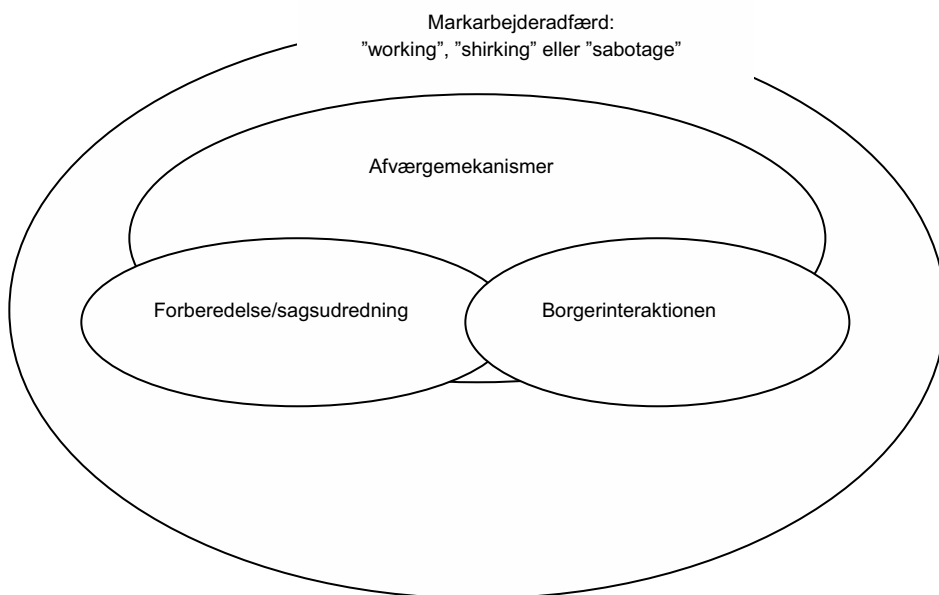
På trods af de forskellige empiriske afgrænsninger af markarbejderadfærdsbegrebet står Lipskys begreb om og operationalisering af afværgemekanismer dog fortsat centralt, idet mange af studierne – måske med lidt andre ord – enten fokuserer på en delmængde af disse eller ”disse og lidt til”.

Modsat mange studier af offentligt ansatte – og herunder også markarbejdere (Brehm & Gates, 1999; Dunleavy, 1991; Cyert & March, 1963; Migué & Bélanger, 1974, og Duisendstraal & Nentjes, 1994) – så

diskuterer Lipsky ikke, om markarbejderne arbejder eller omvendt ”shirker” (”fritidsmaksimerer”, ”slacker”, ”feder den”, eller hvad vi nu kalder det). Han betvivler således ikke, at de arbejder. Det, der derimod har Lipskys interesse, er, i hvilket omfang deres arbejde er karakteriseret af såkaldte afværgemekanismer.

Figur 1.

Markarbejderlitteraturens forskellige empiriske afgrænsninger af begrebet ”markarbejderadfærd”.



Afværgemekanismerne kan inddeles i fire kategorier alt efter deres umiddelbare – mere eller mindre intenderede – effekt på markarbejdernes arbejdsmæssige hverdagsliv. Den første kategori indeholder adfærdsmekanismer, hvis effekt er at *minimere efterspørgslen* efter deres arbejde. Til denne kategori af adfærdsmekanismer er der:

- begrænset information om de servicier og muligheder, som der er adgang til

- lange ventetider
- besværligheder med at få adgang til markarbejderne, fx ved at have korte og ubejlelige åbningstider eller gennem mere eller mindre umulige ansøgningsskemaer og komplekse procedurer
- risiko for at udsætte klienten/borgeren for forskellige former for psykologiske omkostninger – fx stigmatisering – når vedkommende blotlægger sit ønske om at trække på den pågældende service.

En anden kategori af afværgemekanismer er mekanismer, der resulterer i *rationering af service/aktivitet*. Inden for denne kategori finder vi tre hovedmekanismer:

- prioritering
- ensidig fokusering på bestemte opgaver
- modificering af politik/programmål.

Den første hovedmekanisme (prioritering) kan imidlertid – hvis vi ser på den bagvedliggende motivation for anvendelse af mekanismen – inddeles i yderligere fem adfærdsmekanismer.

Prioritering af arbejdsopgaver kan således gøres ud fra forskellige kriterier. Markarbejderen kan give prioritet til programsatte aktiviteter på bekostning af de mere løst eller ikke-programsatte aktiviteter (Winter, 1986). Markarbejderne kan imidlertid også give prioritet til arbejdsopgaver, hvor en klient eller andre eksterne aktører kræver afgørelse eller handling af en art i stedet for at bruge tid på opgaver af mere præventiv, generel undersøgende eller opfølgende art. Egelund & Thomsen (2002: 174) observerer eksempelvis, at børnesagsbehandlere har meget lidt viden om undersøgelser og forskning på området. Dette kan skyldes, at de foretrækker at bruge deres tid på konkret sagsbehandling i stedet for vidensopbygning.

Prioriteringen af arbejdsopgaver kan imidlertid også ske i form af forskellige former for ”creaming”. Vi er imidlertid i stand til at differentiere mellem tre former for ”creaming”, nemlig: ”succes-creaming”, ”kvantitets-creaming” og ”efficiency-creaming”. I forbindelse med ”succes-creaming” giver markarbejderen højere prioritet til sager/opgaver, som har potentielt større sandsynlighed for succes end andre. Eksempelvis viser et studie af Benum, Anstorp & Flatabø (1979), at psykologer foretrækker at arbejde med klienter, der har gode prognoser, og som giver

anledning til at anvende anerkendte og prestigefyldte behandlingsteknikker og -metoder. Med andre ord: Muligheden for at opnå professionel succes bliver prioriteringskriterium, selv om disse sager/klienter måske ikke var dem, der behøvede mest eller stod først for. I stedet for at "creame" i henhold til professionel succes kan markarbejderen også "creame" med henblik på antallet af løste/ekspederede arbejdsopgaver. I forsøget på at opnå en høj produktivitet og pæn sagsbehandlingsstatistik kan markarbejderen give prioritet til lette sager/opgaver i stedet for mere komplicerede. Modsat "succes-creaming" er fokus her ikke på det endelige "outcome" af de løste sager/arbejdsopgaver, men kun på "output". En tredje måde at prioritere arbejdsopgaver på er at give prioritet, alt efter hvor meget den enkelte arbejdsopgave bidrager til kontorets/enhedens samlede "efficiency". Ved denne form for "creaming" vil markarbejderen fokusere sin tid og energi på sager/arbejdsopgaver, hvis løsning bidrager med en relativ stor grad af opfyldelse af de politiske mål sammenlignet med andre sager/arbejdsopgaver. Dette kan fx være tilfældet, hvis en miljøtilsynsførende vælger at bruge sin tid på at inspicere, udarbejde løsningsforslag, forhandle og planlægge i dialog med en stor virksomhed, men ikke gør det samme med små virksomheder (Nielsen, 2002). At fokusere sin tid på den store virksomhed bidrager sandsynligvis relativt set til "mere miljø for pengene", og derfor synes denne form for "creaming" umiddelbart at være i orden, men den kan samtidig siges at være i strid med de forvaltningsretlige grundsætninger, som foreskriver ligebehandling af borgere/brugere. Et andet eksempel er, hvis en kommune har en målsætning om at nedbringe antallet af anbringelser. Her kan "efficiency-creaming" komme til udtryk ved, at man bruger tid og energi på at undgå anbringelse i sager, der normalt ligger på vippen til anbringelse, mens andre sager nedprioriteres.

At visse sager prioriteres højere end andre, fører således uvægerligt til forskelsbehandling. Når der fokuseres på sager med store succeschancer, bruges der endnu mindre tid på sager, hvor chancerne for succes i forvejen er små. "Kvantitets-creaming" kan betyde en nedprioritering af sager, hvor der skal bruges relativt meget tid. Når det gælder "efficiency-creaming", bruges der ikke tilstrækkeligt tid på arbejdsopgaver, som ikke bidrager væsentligt til at opfylde organisationens mest konkrete policy mål.

En anden afværgemekanisme, som fører til rationering af service/aktivitet, er, som nævnt, når markarbejderen kun fokuserer på be-

stemte opgaver eller udvalgte behov og problemer hos klienten/brugeren/borgeren. En miljøtilsynsførende rationerer fx sit arbejde, hvis han/hun kun fokuserer på luftforureningskilder og glemmer alt om udladning af spildevand. Ifølge Egelund & Thomsen (2002: 58) har børnesagsbehandlere en tendens til at fokusere på karakteristika ved forældrene frem for ved børnene. Hermed reduceres problemernes kompleksitet, da det umiddelbart er nemmere at træffe beslutninger på baggrund af karakteristika ved forældrene.

Den tredje og sidste måde at rationere indsats på er, som nævnt, at modificere politik/programmålene (Lipsky, 1980: 144). Et eksempel er læreren, der mener, det er vigtigere at holde orden i klassen, end at børnene lærer så meget som muligt. Et andet eksempel er socialrådgiveren, der fokuserer mere på at udbetale penge og dække akutte behov hos klienten i stedet for at finde vedkommende et job eller søge at få vedkommende ind i et uddannelsesforløb.

Den tredje kategori af afværgemekanismer indeholder mekanismer, som resulterer i, hvad vi kan kalde *automatisering af service/aktivitet*. Under denne kategori finder vi:

- brugen af tommelfingerregler
- rutinisering af selve sagsbehandlingen/opgaveløsningen
- brugen af standardløsninger.

At bruge tommelfingerregler er ensbetydende med, at markarbejderen automatiserer måden at håndtere klienter/brugere/borgere på. Klienten kategoriseres på basis af grove og overfladiske vurderinger, og kategoriseringen afgør den videre sagsbehandling/det videre arbejde – i hvert fald indtil kategoriseringen modbevises. Der forfølges altså en forsimplet ”symptomlogik”. I Egelund & Thomsens analyse af socialforvaltningernes vurdering af børnesager fremgår det eksempelvis, at sagsbehandlerne vurderer, at udviklingshæmmede forældre, nærmest pr. definition, ikke er i stand til at tage vare på deres egne børn, og at børnene derfor skal anbringes uden for hjemmet (2002: 117).

Automatisering kan imidlertid også komme til udtryk ved en rutinisering af selve sagsbehandlingen/opgaveløsningen. Her er baggrunden ikke tommelfingerregler vedr. karakteristika ved klienterne/brugere, men snarere grove overvejelser og standardiseringer af, hvordan en opgave/sag skal løses. Man gør, som man plejer – følger procedurer og

retningslinjer, informationsskemaer o.lign. uden at vurdere, om dette nu også er den bedste måde at afdække sagen eller løse opgaven på.

Endelig kan arbejdet også automatiseres ved at bruge standard-løsninger. Dette forekommer, når man forsøger at passe alle sager og opgaver ind i et fast defineret batteri af løsninger, selv om ikke alle sager/opgaver nødvendigvis løses bedst på denne måde. På børnesags- eller beskæftigelsesområdet kan det fx være svært at bevare overblikket over foranstaltnings-/aktiveringsmuligheder, hvorfor der kan opstå en tendens til at benytte færre tilbud, end der reelt er adgang til.

Fjerde og sidste hovedkategori af afværgemekanismer omhandler mekanismer, hvis umiddelbare effekt er, at markarbejderen opnår *kontrol over klienten/borgeren* og dermed får lettere ved at styre processen. Lipsky nævner således flere aspekter af praksis, der på forskellig vis tjener til en forbedret kontrol over klienten/borgeren (Lipsky, 1980: 117-123). For det første kan interaktionen foregå i rammer, der symboliserer, forstærker og begrænser deres forhold. Det mest oplagte eksempel er en skranke, hvor borgeren skal stå og redegøre for sin sag i fuld offentlighed. For det andet kan markarbejderne søge at isolere brugerne fra hinanden. Offentlige bureaukratier er således, jf. Lipsky, ofte organiseret sådan, at brugerne har begrænset viden om andre i den samme situation. Herved mindskes brugerens mulighed for at kunne vurdere, hvordan egen sag behandles. For det tredje præsenteres organisationens/markarbejderens ydelser og måder at håndtere opgaver på som værende i brugerens egen interesse. Denne form for klientkontrol tjener især til at retfærdiggøre handlinger, som brugerne ikke umiddelbart bryder sig om, og forstærkes jf. Lipsky af, at brugerne ofte betragter sig selv som værende markarbejderne underlegne pga. fx ringere uddannelse m.m. Eksempelvis kan børnesagsbehandlere spille på argumenterne om, at iværksættelse af en anbringelse faktisk er til barnets fordel, og at forældrene derfor bør glemme egne egoistiske ønsker om at være sammen med deres barn. Er disse argumenter succesfulde, øges sandsynligheden for, at forældrene går med til frivillig anbringelse frem for tvangsanbringelse, der er langt mere besværlig for sagsbehandleren.

Ifølge Lipsky kontrollerer markarbejderen endvidere indhold, timing og hastighed i forbindelse med brugerinteraktionen. Denne form for klientkontrol forekommer eksempelvis, når klienten bliver bedt om at udfylde formularer med fast definerede svarkategorier, eller når markarbejderen benytter et fast struktureret spørgeskema til at indsamle op-

lysninger. Ligeledes har markarbejderen ofte en væsentlig kontrol over den rækkefølge, de forskellige aspekter af interaktionen foregår i. Endelig kan markarbejderne kontrollere brugerne ved at skabe distance til dem og ved at tale et sprog, som vedkommende har svært ved at forstå (Winter, 1994: 81).

Den samlede liste af afværgemekanismer, som Lipsky og efterfølgende studier har opereret med, er illustreret i tabel 1.

Tabel 1

Afværgemekanismer og deres umiddelbare effekt for markarbejderens arbejdsmæssige hverdagsliv.

Umiddelbar effekt på markarbejderes arbejdsmæssige hverdagsliv	Afværgemekanisme
Begrænsning af efterspørgsel	1) Begrænsning af information 2) Lange ventetider 3) Vanskeligt at komme til 4) Pålægge klienten/brugeren forskellige psykologiske omkostninger
Rationalisering af service/aktivitet	1) Prioritering: a) programaktiviteter kontra mere løse ikke-programsatte aktiviteter b) sager med efterspørgsel kontra fx forebyggelse, opfølgning etc. c) "succes-creaming" d) "kvantitets-creaming" e) "efficiency-creaming" 2) Kun fokus på enkelte opgaver/problemer 3) Modifikation af program mål
Automatisering af service/aktivitet	1) Tommelfingerregler 2) Rutinisering vedrørende, hvordan en sag håndteres 3) Brug af standardløsninger
Kontrol over klienten/brugeren	1) Rammer, der symboliserer, forstærker og begrænser interaktionen mellem markarbejder og klient/bruger 2) Isolering af klienterne/brugerne 3) Præsenterer ydelser og opgavehåndtering som værende i klientens/brugers egen interesse 4) Kontrol over indhold, timing og hastighed af klient/brugerinteraktionen 5) Distance ved at tale et sprog, som klienterne/brugerne har svært ved at forstå

Anvendelsen af afværgemekanismer har, som antydnet, indflydelse på ikke bare markarbejdernes arbejdsmæssige hverdag og det umiddelbare "out-

put”, som de producerer, men også på ”outcome” af deres arbejde. For det første kan afværgemekanismen medføre forskelsbehandling. For det andet kan de betyde, at sagsbehandlingen bliver utilstrækkelig. Dette gælder eksempelvis, når markarbejderne bruger tommelfingerregler eller rutinisering af selve sagen for lettere at kunne træffe beslutninger, eller når markarbejderne vælger at rationalisere ved forskellige former for prioritering. Når man har på forhånd fastlagte definitioner af, hvordan sager skal behandles, analyseres sagerne typisk mindre grundigt, og det grundlag, beslutningerne træffes på, bliver ringere. For det tredje kan afværgemekanismen medføre målforskydning. Dette sker, dels når markarbejderne modificerer programål og kun fokuserer på enkelte opgaver/problemer, dels forekommer det, når markarbejderen ”creamer”. Endelig kan selve det at pålægge brugeren forskellige psykologiske omkostninger for at opnå adgang samt bare bruge alle mulige afværgemekanismer til at opnå kontrol over brugeren skabe grundlæggende utilfredshed med og manglende tillid til den offentlige sektor.

Afværgemekanismen har dog ikke nødvendigvis udelukkende negative konsekvenser. I analyse og diskussion af brugen af afværgemekanismer er det altid en delikat balancegang mellem, hvornår effekterne er negative, og hvornår afværgemekanismen er med til at gøre selve opgaveløsningen mere fleksibel og organisationen som helhed mere responsiv. Endvidere kan det ofte diskuteres, om markarbejdernes prioriteringer og adfærd ikke blot bidrager til en efficient prioritering i en organisation, der er nødt til at prioritere.

AFVÆRGEMEKANISMERNES OPRINDELIGE BEGRÆNSNING OG DERES NUVÆRENDE AKTUALITET

Så langt så godt. Viften af afværgemekanismer er bred, og bekymringerne om deres konsekvenser er store – og har været det lige siden Lipskys begrebsliggørelse af fænomenet. Spørgsmålet er imidlertid, om ikke dels oprindelige svagheder og begrænsninger i Lipskys teori og operationalisering, dels kontekstforskelle mellem USA og Danmark, samt den generelle samfundsudvikling og ændringer i arbejdsliv og den offentlige sektor gør, at vores forståelse og operationalisering af afværgemekanismer trænger til fornyelse.

Den grundlæggende påstand i det følgende er, at vi som markarbejderforskere har brug for at tage de kritiske briller på og gennemtænke afværgemekanismernes relevans – herunder dels deres relevans for alle markarbejdere, dels deres relevans i en offentlig sektor anno 2007. Formålet med det følgende er ikke at komme med egentlige svar og nye operationaliseringer, men derimod blot at lægge grundtrinene til en dans omkring markarbejderadfærdsbegrebet og afværgemekanismerne. Dette gøres først ved at se på svagheder i den oprindelige teori og dens operationaliseringer samt se på, hvilke konsekvenser disse svagheder får for afværgemekanismernes anvendelighed og rækkevidde. Dernæst ses på kontekstforskelle mellem USA og Danmark, der ligeledes kan tænkes at gøre i hvert fald nogle af afværgemekanismerne mindre aktuelle i en dansk kontekst end i en amerikansk. Endelig søges forandringstræk ved den danske offentlige sektor skitseret for herved at sætte spørgsmålstejn ved, om ikke nogle af disse forandringer ændrer, hvilke afværgemekanismer der er tilgængelige for markarbejdere den dag i dag.

Oprindelige svagheder

Når man læser Lipskys bog samt sekundærlitteraturens redegørelse for Lipskys afværgemekanismer – som fx det ovenstående afsnit – slår det én, at de primært er rettet mod markarbejdere, der sidder i job med myndighedsudøvelse og herunder især myndighedsudøvelse, der kan resultere i tildelingen af en eller anden form for ydelse, samt at de borgere/brugere/klienter, som vedkommende interagerer med, er ressourcetsvage. Et helt centralt led i Lipskys teori er da også, at markarbejderen udvikler afværgemekanismer, fordi vedkommende befinder sig i et krydspres mellem uendelige krav efter vedkommendes arbejdskraft og hans/hendes egeninteresse i at overleve hverdagen – herunder især at have en fair og overkommelig arbejdsbyrde (for diskussion heraf, se Nielsen, 2006). Endvidere står det centralt i teorien, at vedkommende har mulighed for at anvende disse afværgemekanismer, fordi borgerne, som de interagerer med, over en bred kam er ressourcetsvage.

Figur 2 viser imidlertid, at det langt fra er alle markarbejdere, der befinder sig i en sådan situation. Ud fra en opdeling gående på, at vi først og fremmest kan sondre mellem markarbejdere, der arbejder med myndighedsudøvelse, henholdsvis serviceproduktion, samt for myndighedsudøverens vedkommende, om han/hun foretager kontrol/regulering af borgere eller træffer beslutning om tildeling af en ydelse, samt en yderli-

gere opdeling i, hvorvidt vedkommende markarbejder – uanset om vi befinder os inden for serviceproduktion eller myndighedsudøvelse – står over for en klient/brugergruppe, som er meget homogen eller heterogen mht. såvel deres ønsker/krav som mht. deres ressourcer, samt om denne gruppe uanset konstellation er relativ ressourcestærk eller relativ ressourcesvag set i forhold til markarbejderen, ender vi i realiteten med 12 forskellige markarbejderjobtyper, som på forskellig vis varierer på de jobkarakteristika, som Lipsky holder mere eller mindre konstante.¹

Figur 2
Markarbejderjobtyper.

Myndighedsudøvelse							
Kontrol/regulering				Tildeling af ydelse/gode			
Homogen klient-gruppe		Heterogen klient-gruppe		Homogen klient-gruppe		Heterogen klient-gruppe	
Relativ svag klient-gruppe	Relativ stærk klient-gruppe	Relativ svag klient-gruppe	Relativ stærk klient-gruppe	Relativ svag klient-gruppe	Relativ stærk klient-gruppe	Relativ svag klient-gruppe	Relativ stærk klient-gruppe
Markarbejder type 1	Markarbejder type 2	Markarbejder type 3	Markarbejder type 4	Markarbejder type 5	Markarbejder type 6	Markarbejder type 7	Markarbejder type 8

Serviceproduktion			
Homogen klientgruppe		Heterogen klientgruppe	
Relativ svag klientgruppe	Relativ stærk klientgruppe	Relativ svag klient	Relativ stærk klient
Markarbejder type 9	Markarbejder type 10	Markarbejder type 11	Markarbejder type 12

I forlængelse heraf er det helt naturligt at spørge, om ikke det er forskellige afværgemekanismer, som disse hver især har mulighed for at anven-

1. Det kan retfærdigvis nævnes, at Lipsky indimellem bruger lærere som eksempel, men gennemgående er det vanskeligt at overføre flere af afværgemekanismerne til de serviceproducerende markarbejdere.

de, samt om der måske findes flere afværgemekanismer for nogle typer af markarbejder end for andre – og herunder evt. afværgemekanismer, som ikke er omfattet af de gængse operationaliseringer. Eksempelvis synes det ulogisk i relation til myndighedsudøvende markarbejdere, hvis funktion er kontrol og regulering – fx miljøtilsynsførende – at tale om afværgemekanismer, der begrænser efterspørgslen. Ligeledes kan markarbejdere, som står over for relativt ressourcestærke borgere, måske nok forsøge, men i så fald sjældent lykkes med at kontrollere vedkommende.

Kritikken, der i bund og grund handler om, at ikke alle markarbejdere arbejder under samme institutionelle forhold, er i øvrigt i tråd med Sørensen generelle kritik af, at Lipsky primært har blik for ligheder og ikke for forskelle mellem markarbejdere (Winter, 1994: 82, og Winter, 2002b, 2003).

En anden kritik af de definerede afværgemekanismer er, at langt fra alle nødvendigvis er udviklet af den enkelte markarbejder, men derimod (bevidst eller ubevidst) af markarbejdernes politiske eller administrative principaler, hvorfor de ikke kan betegnes som individuelle håndteringsstrategier. Dette gælder fx ofte for spørgsmålet om at begrænse information, lange ventetider samt åbningstider, der gør det vanskeligt for folk at komme til. Ligeledes er fysiske rammer, der symboliserer, forstærker og begrænser interaktionen mellem markarbejder og bruger, sjældent bestemt af markarbejderne selv. Isoleringen af brugere er også sjældent noget, som den enkelte markarbejder har indflydelse på. Ofte vil administrative retningslinjer, proceskrav, tjeklister, journal- eller rapportmakroer/standards og spørgeskemaer til brug for sagsbehandling, der hver især bidrager til at rutinisere sagsbehandling/opgaveløsning samt give kontrol over indhold, timing og hastighed af brugerinteraktionen, være indført og ikke udarbejdet af markarbejderne selv, men enten af lovgiverne eller de lokale politiske/administrative principaler – som regel i et forsøg på at styre markarbejdernes adfærd. Lidt provokerende kunne man tænke den tanke, at eksistensen af den slags virker lige så frustrerende på den enkelte markarbejder som på brugerne, men under alle omstændigheder er det faktorer, som vi dårligt kan karakterisere som individuelt skabte håndteringsmekanismer.

Endelig kan Lipskys teori og deraf afledte afværgemekanismer kritiseres for at bygge på en forsimplet antagelse vedr. markarbejdernes interesser (Nielsen, 2006). En fair og overkommelig arbejdsbyrde sættes som værende markarbejdernes hoved- (hvis ikke ligefrem eneste) interes-

se. Men man kan med lige så stor rimelighed forvente, at markarbejderen har andre krav til sig selv og til arbejdet (Scheuer, 2000). Det kan være i form af ønsker om at være tilfreds med arbejdet eller om, at organisationen handler i overensstemmelse med vedkommendes personlige, faglige og/eller politiske værdier. Hermed anvendes en noget bredere årsagsforståelse til udviklingen af håndteringsstrategier, end Lipsky lægger op til. Det at kunne ”håndtere sin arbejdsdag” handler således også om at kunne holde presset ud i en mere intern psykologisk forstand – dvs. at man har det godt med sit arbejde og med det, man laver. Der er altså tale om, at man som markarbejder også skal kunne overleve med en vis faglig- og menneskelig stolthed i sit arbejde – at de indre krav også skal indfries. Brehm & Gates’ (1999) begreber om ”sabotage” og ”dissent shirking” indfanger dette, og flere af Sørensen analyser har da også vist, at personlige værdier/holdninger har betydning for den måde, hvorpå markarbejderne udfylder deres jobfunktion (Winter & May, 2000, og Winter, 2002a, 2002b). Umiddelbart kan man sige, at Lipskys begreb om ”modifikation af programål” indfanger meget af dette, men der ligger implicit i Lipskys operationalisering en påstand om, at målene altid modificeres i retningen af det, som er lettest og mindst arbejdskrævende for den enkelte markarbejder. Men spørgsmålet er altså, om vi ikke har brug for at udvide afværgemekanismerne i retningen af mere stringente operationaliseringer, der også indfanger forskellige måder, hvorpå den individuelle markarbejder kan skabe overensstemmelse mellem egne såvel snævert faglige og fagpolitiske værdier som værdier knyttet til interessen i at have et spændende og udfordrende job. Desuden er det værd at diskutere, om ikke der i den eksisterende liste over mulige afværgemekanismer er afværgemekanismer, som – i hvert fald for visse typer af markarbejdere – ikke er reelle afværgemekanismer, fordi de i den grad strider mod deres professionelle normer.

Kontekstforskelle

Lipskys bog er, som nævnt, skrevet med udgangspunkt i en amerikansk kontekst, hvorfor det er et naturligt spørgsmål, om og i hvilken grad den referenceramme, der præger Lipskys for forståelse og dermed hans analyse, kan overføres til en dansk velfærdsstatskontekst?

En helt markant forskel mellem den amerikanske og den danske kontekst er for eksempel, at den offentlige sektor i Danmark er væsentlig større, ofte har flere ressourcer og generelt nyder – eller i hvert fald har

nydt – større respekt i befolkningen. Desuden spiller fagforeninger en langt større rolle på det danske arbejdsmarked – også i den offentlige sektor – hvorfor de i højere grad end i USA er en regulær modvægt til politikernes krav og nedskæringer. Endvidere gør den danske velfærdsmodel – med stor offentlig produktion samt forholdsvis megen offentlig regulering – at en langt større del af den danske befolkning sammenlignet med den amerikanske er hyppige og naturlige brugere af markarbejdernes tjenester.

Fører disse forhold til, at danske markarbejders brug af afværgemekanismer reelt kan tænkes at være anderledes end deres amerikanske kollegaers? Tja, at den danske offentlige sektor og dens ydelser/regulering benyttes af en langt større del af befolkningen i Danmark end i USA, fører naturligt til den konsekvens, at danske markarbejdere ofte vil have en mere heterogen brugergruppe og dermed heller ikke så relativt ressourcetsvage brugere – det sidste også alene af den grund, at danskere generelt er bedre uddannet og har en højere levestandard end den amerikanske befolkning. Det er derfor ikke utænkeligt – men ikke sikkert – at danske markarbejdere oftere end deres amerikanske kollegaer vil opleve et større modspil fra deres brugere, hvorfor en række af de skitserede afværgemekanismer måske er mindre gangbare – mindre mulige – for danske markarbejdere end for amerikanske. Her tænkes fx på afværgemekanismerne vedr. kontrol over brugere samt vedr. automatisering af service, idet man jo mere ressourcestærk man er, er desto mindre tilbøjelig til at lade sig tromle, og desto større mulighed er der for, at man kender sine muligheder og rettigheder og ikke lader sin sag blive behandlet som ”en ud af mange”.

Endvidere kan de flere ressourcer og større respekt om den offentlige sektor samt fagforeningernes modvægt til nedskæringer og produktionskrav få en til at fremsætte den hypotese, at danske markarbejdere – samlet set – oplever en mindre kløft mellem krav og ressourcer og dermed har et mindre behov for overhovedet at anvende afværgemekanismer. Dermed ikke sagt, at afværgemekanismer slet ikke er et fænomen i Danmark. Det har analyser af bl.a. Søren jo vist flere gange, men måske er og har vi altid – også dengang i 1980’erne, da Lipsky skrev sin bog – befundet os et andet sted på skalaen.

Forandringstræk ved den offentlige sektor

Men ikke nok med, at Danmark ikke er USA. Verdenen – og herunder også arbejdsformer og -vilkår i den offentlige sektor – har også forandret sig siden 1980.

For den danske offentlige sektor gælder det fx, at Internettet har lettet adgangen til den offentlige sektor og dens ansatte. Borgere kan sende mails og forespørgsler uanset tidspunkt på døgnet, og det er en let kommunikationsform, som måske gør, at man indimellem skriver, før man tænker. Endvidere har vi med Internettet fået en stigende forventning om, at der svares prompte.

Desuden har Internettet lettet borgernes adgang til information. Dels lægger det offentlige selv flere informationer ud på nettet og bidrager dermed til, at borgere selv kan orientere sig og fx finde ud af krav og rettigheder. Dels har Internettet gjort det lettere for os som borgere at skaffe information, som vi kan bruge i interaktionen med det offentlige. På nettet kan vi finde sympatisører, folk i samme situation eller finde/udveksle viden om, hvad man gør andre steder, andre løsningsmodeller, analyser og diskussion af, hvad der er ”rigtigt og forkert”.

Endvidere har vi fra pressens side gennem årene set et stigende fokus på den offentlige sektor og dens funktionsmåde, og dette med særligt fokus på afsløring af ”skandaløse forhold” og enkeltsager, og som følge heraf har flere markarbejderjob mistet status. De færreste lærere, socialrådgivere, institutionsmedarbejdere, hjemmehjælpere, sygeplejersker og beskæftigelseskonsulenter er stolte over ved middagsselskaber at fortælle om deres job. Ofte vil de blive mødt med kritiske spørgsmål, negative historier og undren over, hvorfor ”tingene ikke kan gøres bedre”. Bevågenheden omkring den offentlige sektor og dens opgaveløsning er med andre ord blevet større og har ændret karakter. Kan dette tænkes at have betydning for, hvilke afværgemekanismer markarbejderne kan og vil gribe til?

Ikke kun pressen og borgere holder et vågent kritisk øje med markarbejderne og deres gøren og laden. Helt naturligt har de politiske og administrative ledere også et ønske om at kontrollere og styre deres arbejde. Det er en diskussion, om der gennem tid er kommet mere styring – men udviklingen har i hvert fald indført andre og en højere prioritering af andre styringsformer end tidligere. Hyppigere evaluering, brugerundersøgelser, tilfredshedsundersøgelser, ”benchmarking”, brugerbestyrelser, procesregulering, tidsregistrering, administrative retningslinjer,

kvalitetsstandarder, kvalitetssikringsprocedurer, tjeklister, journalstandarder og rapportmakroer, aftalestyring, resultatkrav, resultatkontrakter og performancemål er, for bare at nævne nogle, styringsmekanismer, som har vundet frem, siden Lipsky i 1980 operationaliserede begrebet ”afværgemekanismer”. Hvilke – om nogle – effekter har det for markarbejdernes muligheder for og faktiske brug af afværgemekanismer?

Sideløbende med nye styringsformer er også nye arbejdsformer vokset frem. Den markarbejder, som møder på arbejde, sætter sig på sit kontor eller går ud til patienter, elever, virksomheder, klienter o.lign. og i forholdsvis stor enegang løser dagens opgaver, er uddøende. I dag er arbejdsdagen i højere grad end tidligere præget af team- og projektsamarbejde, krav om koordination samt præget af mere iscenesat kollegial sparring og supervision. Herved er den kollegiale overvågning, formidling og afstemning af forventninger mere markant end tidligere, og hvad betyder dét for afværgemekanismerne?

Endelig kan man spørge, om ikke også vores generelle forventning til og ambitioner med arbejde og arbejdsplads, har ændret sig. De færreste betragter i dag deres arbejde som en livstidsstilling. Jobshopping, villighed til og interesse i jobskifte samt åbenheden for pludselig helt at skifte fag og karriere er større i dag end tidligere. I dag har mange større forventninger til jobbet end tidligere – både mht. det substantielle indhold i form af, at det skal være udfordrende, sjovt, udviklende og tilfredsstillende samt mht. spørgsmålet om balance mellem familie-, fritids- og arbejdsliv. Har sådanne udviklingstræk betydning for, hvordan markarbejderne agerer og herunder for, hvordan de søger at håndtere det, når de oplever ”krydspres”?

Behov for nye operationaliseringer?

Summa summarum er det altså muligt at påpege dels oprindelige svagheder ved Lipskys operationalisering af afværgemekanismerne, dels konverteringsvanskeligheder fra en amerikansk til en dansk kontekst, samt endelig en række generelle samfundsudviklingstræk, som sætter spørgsmålstegn ved, om vi ikke trænger til en fornyelse og præcisering af markarbejderadfærdsbegrebet og ikke mindst af afværgemekanismerne. Spørgsmålet er, om ikke markarbejdernes håndteringsstrategier i dag har et andet udtryk, end de havde i USA for over 25 år siden?

Det fundamentale behov for at ”kunne håndtere sin hverdag” – for at kunne ”cope” – er og vil altid være til stede, men hvis de formelle

og uformelle institutionelle rammer, hvori adfærden finder sted, ændrer sig, er det også meget naturligt og sandsynligt, at måden hvorpå og mulighederne for at håndtere sin hverdag også ændrer sig. Man kan spørge, om de traditionelle håndteringsmekanismer altid er mulige i dag – for alle markarbejdere og i en dansk kontekst? Hvis de er mulige, er de så nødvendigvis de foretrukne strategier set i lyset af markarbejdernes motivation og forventninger? Skal man tro snakken om voksende problemer med udbrændthed, sygedage og gennemstrømningsprocenter, kan man fx fristes til at tænke den kætteriske tanke, at ”leaving” i dag er en væsentligt mere relevant og gangbar håndteringsmekanisme end dem, Lipsky identificerede. Under alle omstændigheder synes der at være grund til at retænke og realitetstjekke vores operationalisering af afværgemekanismer.

Der er i nærværende artikel blevet kastet mange bolde op i luften, og ingen af dem er blevet grebet og sat i teoretisk system eller ført argumentatorisk til ende. Ambitionen har da også kun været at sætte tonerne til, og ikke grundtrinen for, en modernisering af markarbejderadfærdsbegrebet. Ambitionen var at byde op til dans omkring markarbejder- og især afværgemekanismebegrebet. En dans, som jeg gerne vil tage med Søren – men andre er også velkomne!

Referencer

- Benum, K., Anstorp, T. & Flatabø, O. (1979): *Hvorfor søker de ikke hjelp?* Oslo: Psykologisk Institut, Oslo Universitet.
- Brehm, J. & Gates, S. (1999): *Working, Shirking, and Sabotage. Bureaucratic Response to a Democratic Public.* Ann Arbor, MI.: The University of Michigan Press.
- Caswell, D. (2005): *Handlemuligheder i socialt arbejde – et casestudie om kommunal frontlinjepraksis på beskæftigelsesområdet.* Ph.d.-afhandling. Roskilde: Roskilde Universitet og AKF.
- Cyert, R.M & March, J.G. (1963): *A Behavioral Theory of the Firm.* Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.
- Duizendstraal, A. & Nentjes, A. (1994): ”Organizational Slack in Subsidized Non-Profit Institutions”. *Public Choice*, 81, 3-4, 297-321.
- Dunleavy, P. (1991): *Democracy, Bureaucracy and Public Choice.* New York: Harvester Wheatsheaf.

- Egelund, T. & Thomsen, S. (2002): *Tærskler for anbringelse. En vignetundersøgelse om socialforvaltningers vurderinger i børnesager*. København: SFI 02:13.
- Eltved, J. (1992): *Klientprioritering i kommunernes bistandsafdeling*. Speciale ved Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.
- Hermansen, F. (1981): *De samarbejds- og koordineringsmæssige betingelser for Arbejdsformidlingens medvirken i implementeringen af Ungdomsgarantiordningen i Århus Amt*. Speciale ved Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.
- Hestbæk, A.-D., Lindemann, A., Nielsen, V.L. & Christoffersen, M.N. (2006): *Nye regler – ny praksis*. Odense: Styrelsen for Social Service.
- Järvinen, M. & Mik-Meyer, N. (red.) (2004): *At skabe en klient. Institutionelle identiteter i socialt arbejde*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Järvinen, M., Larsen, J.E. & Mortensen, N. (red.) (2002): *Det magtfulde møde mellem system og klient*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Lindemann, A. & Nielsen, V.L. (2006): "Gør valg af ledelsesværktøjer og ledelsesstil en forskel?". *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, 87, 4, 242-269.
- Lipsky, M. (1980): *Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Service*. New York: Russell Sage Foundation.
- Migué, J.L. & Bélanger, G. (1974): "Toward a General Theory of Managerial Discretion". *Public Choice*, 17, 24-47.
- Mikkelsen, G.J. (1980): *Social- og sundhedsforvaltningens bistand over for problemramte børn efter socialreformen*. Speciale ved Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.
- Mik-Meyer, N. (2004): *Dømt til personlig udvikling: identitetsarbejde i revalidering*. København: Sociologisk Institut, Københavns Universitet.
- Møller, E. (1989): *Kommunale forskelle i implementeringen af miljøtilsyn overfor landbrug*. Speciale ved Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.
- Møller-Sørensen, A. (2002): *Den administrative håndbævelse af natur- og miljøbeskyttelseslovgivningen*. Århus: Juridisk Institut, Aarhus Universitet.
- Nielsen, V.L. (2002): *Dialogens Pris. Uformelle spilleregler, ressourceasymmetri og forskelsbehandling i offentligt tilsyn*. Århus: Forlaget Politica.
- Nielsen, V.L. (2006): "Are Street-Level Bureaucrats Compelled or Enticed to Cope?". *Public Administration*, 84, 4, 861-889.

- Okkels, P. (1980): *Socialt/lægeligt samarbejde med udgangspunkt i invalidepensionssager afgjort af revaliderings- og pensionsnævnet i Århus Amt*. Speciale ved Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.
- Scheuer, S. (2000): *Social and Economic Motivation at Work. Theories of Motivation Reassessed*. Copenhagen: Copenhagen Business School Press.
- Skougaard, J. (1989): *Det opsøgende ældreprojekt*. Speciale ved Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.
- Thøgersen, P. (1993): *Implementeringsanalyse af arbejdsmiljøloven*. Speciale ved Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.
- Vejrup, B. (1982): *En analyse af samarbejdet mellem arbejdsformidlingen og social- og sundhedsforvaltningen i Århus kommune vedrørende revalideringssager*. Speciale ved Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.
- Winter, S. (1985): "Iværksættelsesbarrierer". *Politica*, 17, 4, 467-487.
- Winter, S. (1986): "Studying Implementation of Top-Down Policy from the Bottom Up: Implementation of Danish Youth Employment Policy". I: Rist, R.C. (ed.): *Finding Work. Cross National Perspectives on Employment and Training*. New York: The Falmer Press, 109-138.
- Winter, S. (1994): *Implementering og effektivitet*. Herning: Systime.
- Winter, S. (2002a): "Kommunernes integrationsindsats efter den ny integrationslov". *AMID Working Paper Series*, 30/2002.
- Winter, S. (2002b): *Explaining Street-Level Bureaucratic Behavior in Social and Regulatory Policies*. Paper prepared for the Annual Meeting of the American Political Science Association in Boston, 29 August-1 September 2002. Copenhagen: Danish National Institute of Social Research.
- Winter, S. (2003): *Political Control, Street-Level Bureaucrats and Information Asymmetry in Regulatory and Social Policies*. Draft paper presented at the Annual Meeting of the Association for Public Policy Analysis and Management held in Washington D.C., November 6-8, 2003. Copenhagen: Danish National Institute of Social Research.
- Winter, S., i samarbejde med Hadrup, S., Hermansen, F., Humeniuk, J. & Krabsen, D. (1982): *Administrationen af ungdomsgarantiforsøget*. København: Arbejdsministeriet, Indenrigsministeriet & Undervisningsministeriet.

- Winter, S., Heinesen, E., Bøge, I.R. & Husted, L. (2004): *Kommunernes integrationsindsats og integrationssucces*. København: AKF Forlaget.
- Winter, S., Haahr, J.H. & Ørberg, P.D. (1995): *Arbejdsmarkedsreformen: Regionalisering og planlægning*. København: Arbejdsmarkedsstyrelsen.
- Winter, S., Jensen, T.P., Manniche, J. & Ørberg, P.D. (1991): *Indsatsen for langtidsledige – en undersøgelse af administration og effekt af arbejds- og uddannelsesstilbud*. København: AKF Forlaget.
- Winter, S. & May, P.J. (1999): "Regulatory Enforcement and Compliance: Examining Danish Agro-Environmental Policy". *Journal of Policy Analysis and Management*, 18, 4, 625-651.
- Winter, S. & May, P.J. (2000): "Reconsidering Styles of Regulatory Enforcement: Patterns in Danish Agro-Environmental Inspection". *Law & Policy*, 22, 2, 143-173.
- Winter, S., May, P.J. & Sørensen, M.F. (2006b): *Policy Endorsement by Street-Level Bureaucrats: Can the Horse Be Led to Drink the Water?* Prepared for the Annual Meeting of the American Political Science Association 30 August-3 September 2006. Copenhagen: Danish National Institute of Social Research.
- Winter, S., Ploug, N., Reib, J. & Sidenius, N.C. (1992): *A-kasserne og de ledige*. København: Socialkommissionens Sekretariat.
- Winter, S., Stigaard, M.V., Sørensen, M.F., Friisberg, N. & Henriksen, A.C. (2006a): *Kommunernes beskæftigelsesindsats*. København: SFI 06:28.

KOMMUNESTRUKTUREN OG DENS FORKLARINGER¹

Thomas Pallesen

INDLEDNING

De fleste vil nok umiddelbart forbinde Søren Winters forskning med implementering og implementeringsstudier. Det er der egentlig ikke så meget at sige til. Søren Winter har en lang og meriterende produktion inden for dette område. Dels i form af en serie ”State of the Art”-artikler om implementering, senest i håndbøgerne om *Public Policy* og *Public Administration*, som Jon Pierre og B. Guy Peters har redigeret (Winter, 2003a, 2003b, 2006, 2007), og før dem oversigtsartiklen i *Policy Current* (1999), ligesom lærebogen om implementering og effektivitet (2001) også hører til i denne gruppe af publikationer. Hertil kommer, at Søren Winter har forfattet en serie af implementeringsstudier af miljøforholdene i landbruget, der er lavet i samarbejde med Peter May og publiceret i en række forskellige anerkendte internationale tidsskrifter (May & Winter, 1999, 2000, og Winter & May, 2001, 2002). Et andet af Søren Winters mere kendte og originale bidrag til implementeringslitteraturen er historien om sagsbun-

1. Tak til Peter May for at henlede opmærksomheden på Søren Winters fortid som kommuneformsker og en stor tak til Jørgen Elklit for den grundige introduktion til de forskellige valgsystemer, der indgår i analysen nedenfor.

kens konstans, der viste, at uanset hvor meget markarbejderne har at lave, så er der altid sager på deres skrivebord (1980, 1986).

Men der er også andre sider af Søren Winter – fx artiklen med Poul Erik Mouritzen (2001) om de fynske vælgeres fiskale illusion – der skriver sig flot ind i ”public choice”-traditionen og dens diskussion af den offentlige sektors størrelse (eller rettere, hvorfor den offentlige sektor er for stor). Når vi er i det fynske, så kunne Søren Winter endelig også sagtens have udviklet sig til kommuneforsker. I artiklen i *Journal of Management Science & Policy Analysis* fra 1989 om kommunesammenlægninger rejses en række interessante spørgsmål om, hvorfor kommunerne bliver større og større i nogle lande, mens andre lande har fastholdt en kommunestruktur med mange små lokale enheder. Søren Winter kalder det selv et ”framework for explaining cross nation variations” og en ”preliminary analysis”, så man kunne jo forvente, at han siden hen ville have været fristet til at foretage en egentlig undersøgelse af hypoteserne. Men de står fortsat tilbage, forsmået af den tiltagende implementeringsinteresse – og det er egentlig lidt synd.

Allerede i 1980’erne var der mange plausible bud på årsagerne til den tværnationale variation i lokalforvaltningernes størrelse, opgaver, finansiering mv., men ikke så stor klarhed over, hvad der egentlig gjorde og gør forskellen i den sidste ende. Så formålet med nærværende artikel er at prøve at følge nogle af de interessante spørgsmål, Søren Winter rejste i sin artikel fra 1989, til dørs. Spørgsmålet om årsagerne til de tværnationale forskelle i lokalforvaltningens udformning kan endda siges at have fået endnu større aktualitet, ikke bare pga. kommunesammenlægningerne her i Danmark, men også fordi den lange række af central- og østeuropæiske lande efter murens fald også skulle tage stilling til, hvordan lokalforvaltningen skulle indrettes og indpasses i de nye demokratiske strukturer. Opbygningen af lokalforvaltningerne i de central- og østeuropæiske lande har samtidig gjort, at det er blevet en anelse lettere at diskriminere mellem de mange mulige forklaringer på forskellene i lokalforvaltningens indretning, da der er kommet flere lande at teste forklaringerne på.

LITTERATUREN OM DE TVÆRNATIONALE FORSKELLE I LOKALFORVALTNINGENS OPBYGNING – HVAD BETYDER NOGET?

To af hovedforklaringerne i litteraturen på, hvorfor kommunerne bliver lagt sammen og får flere opgaver eller flere indbyggere, er væksten i den offentlige sektor og ændrede socioøkonomiske og demografiske forhold (Dente & Kjellberg, 1988, og Sharpe, 1988).

Argumentationen for, at væksten i den offentlige sektor har betydning for kommunestørrelsen, er, at væksten i den offentlige service især er sket på områder, der traditionelt er varetaget på lokalt plan, væsentligst uddannelse og sociale ydelser såsom børnepasning og ældrepleje. Argumentationen har tilmed nogle gange en normativ snert, idet det hævdes, at denne type ydelser bedst varetages og derfor bør varetages af de lokale myndigheder, da der i al væsentlighed er tale om ydelser, der med fordel kan tilpasses lokalbefolkningens præferencer (Dente & Kjellberg, 1988).

Et tilsvarende normativt baseret argument for lokal opgavevaretagelse finder man i den såkaldte ”fiscal federalism”-teori (Oates, 1999). Præmissen for ”fiscal federalism”-teorien er, at formålet med den offentlige sektor er at maksimere befolkningens velfærd. Givet, at der er forskellige præferencer for størrelsen og sammensætningen af den offentlige sektor i forskellige lokalområder, fører det fortalerne for ”fiscal federalism”-teorien til den konklusion, at alle ”lokale goder”, dvs. ydelser som fx uddannelse, børnepasning og ældrepleje, der ikke har eksternaliteter i forhold til andre lokale myndigheder, bør forvaltes lokalt. At ”fiscal federalism”-fortalerne samtidig ser lokal opgavevaretagelse som et bolværk mod væksten i den offentlige sektor, er en anden sag.

Dente & Kjellbergs argument for, at væksten i den offentlige sektor på de områder, som de lokale myndigheder traditionelt – og altså med rette – forestår, også bør føre til større kommuner, hænger tillige sammen med forestillingen om, at der både er stordriftsfordele og behov for en mere professionaliseret lokal forvaltning, når opgaverne vokser. Hvorvidt den præmis holder stik, kan diskuteres (Houlberg, 2000, og Blom-Hansen & Larsen, 2005). Selv om der kan påvises stordriftsfordele i den offentlige serviceproduktion, er det ikke alle, der vil være enige i, at det nødvendigvis bør føre til større lokale myndigheder, der har en bred opgaveportefølje. ”Public choice”-teoretikere vil fx mene, at det vil være

en bedre løsning at lave en stribe lokale enkeltformålsorganisationer, der bl.a. skulle være tilpasset den variation i stordriftsfordelene, der måtte være på forskellige områder, da det ikke er sandsynligt, at den optimale kommunistørrelse er den samme på alle serviceområder (Ostrom, 1983). Men det er en anden sag. Rigtigt er det i hvert fald, at det er en gængs forestilling, at større kommuner er mere effektive end mindre, og at den forestilling er og har været et væsentligt argument for at sammenlægge og forøge størrelsen af de lokale enheder, senest illustreret med diskussionen om den danske strukturreform (Strukturkommissionen, 2004).

En variant af denne argumentation er, at fordelingen af opgaver mellem stat og kommuner har betydning for størrelsen af de lokale enheder på den måde, at der er en sammenhæng mellem de funktioner, kommunerne har, og hvor megen autonomi de har til at løse deres opgaver og størrelsen af de lokale enheder. Tanken er, at jo flere funktioner og jo mere autonomi kommunerne har, des større kan de lokale enheder være (Page, 1991). Argumentet er, at flere opgaver og mere autonomi forudsætter bæredygtige lokale enheder, der evner at løse opgaverne på en kvalificeret måde. Præmissen for argumentet er, at der ligesom i spørgsmålet om effektiviteten er en positiv sammenhæng mellem bæredygtigheden og størrelsen af de lokale enheder. Men det har heller ikke vist sig ligetil at demonstrere, at mindre kommuner er ringere til at løse opgaverne end større. Selv om Strukturkommissionen gjorde sig store anstrengelser for at demonstrere de større kommuners overlegne bæredygtighed, så tegnede der sig ikke noget klart billede af sammenhængen mellem kommunistørrelse og en række forskellige indikatorer på kvaliteten i opgaveløsningen (Strukturkommissionen, 2004).

Forestillingen om, at ændrede socioøkonomiske og demografiske forhold også kan eller bør føre til større kommuner, knytter sig i særlig grad til den stigende urbanisering, der er sket i mange lande – uanset deres økonomiske udviklingstrin og størrelsen af deres offentlige sektorer. Urbaniseringen har ikke bare ført til, at byerne er blevet større, og landområderne er blevet affolket. Der har samtidig været en affolkning af bycentrene, så urbaniseringen har i mange tilfælde reelt betydet, at der har været en vækst i befolkningen i byernes forstæder, fortrinsvis af resourcestærke borgere. De mindre landkommuner og bycentrene er blevet presset af affolkning, svigtende skattegrundlag og (især for bycentrenes vedkommende) af stigende sociale udgifter, mens forstadskommunerne i dobbelt forstand er blevet begunstiget af stigende skattegrundlag og

mindre udgiftsbehov. Den udvikling er udgangspunktet for argumentationen om, at urbaniseringen også må eller kan have konsekvenser for kommunestrukturen i form af sammenlægninger af landkommunerne og væsentligst i form af indlemmelser af forstæderne i kommunerne i by-centrene (Sharpe, 1988). ”Public choice”-teoretikere og fiskale føderalister vil igen anfægte denne logik og hævde, at såfremt der ønskes større udligning mellem de lokale enheder, kan det sagtens ske ved overførsler fra rige til fattige kommuner uden at foretage sammenlægninger (Oates, 1999).

Den tilpasning af kommunestrukturen, der skete i provinsen i Danmark ved den foregående kommunalreform i 1970, er et godt eksempel på, at den Sharpeske argumentation har nydt fremme (Pallelsen, 2003). Landkommunerne blev lagt sammen, i mange tilfælde frivilligt, så de i hvert fald var store nok til at have deres egen fuldt udbyggede folkeskole, mens forstæderne, der uanset de i mange tilfælde havde en bæredygtig størrelse, under noget større jammer og modstand blev lagt sammen med købstadskommunerne ud fra devisen: ”én by, én kommune”. På den anden side kan de kuldsejlede forsøg på at lægge kommunerne i hovedstadsområdet sammen med Københavns og Frederiksberg Kommuner med meget god vilje ses som et eksempel på en ”public choice”-inspireret løsning på udligningsproblematikken, da den almindelige landsudligning blev suppleret med en særlig udligningsordning i hovedstadsområdet. Det ændrer ikke på, at behovet for udligning har været et gængs argument for at indlemme ”suburbs” i ”innercities”, og selv den særlige udligningsordning i hovedstadsområdet rokker ikke alverden på den konklusion, da det mest af alt var en ”second best”-nødløsning, da det ikke viste sig muligt at foretage den ”naturlige” sammenlægning af kommunerne i Københavnsområdet.

Ud over de to hovedforklaringer på kommunestrukturen – væksten i den offentlige sektor og ændrede socioøkonomiske og demografiske forhold (Dente & Kjellberg, 1988, og Sharpe, 1988) – er der en række politisk-strukturelle forhold, der også diskuteres som mulige årsager til udviklingen i antallet og størrelsen af de lokale enheder.

En af dem er, at det har betydning for lokalstyrets indretning og muligheden for at ændre kommunestrukturen, om det er en enheds- og føderalstat, der er tale om. Den generelle forestilling er, at det er sværere at foretage sammenlægninger af lokale enheder i føderale stater end i enhedsstater, og at de af den grund som regel vil have hhv. mindre og stør-

re lokale enheder. Forklaringen er, at det er sværere at lave ”sweeping” nationale reformer i føderale stater end i enhedsstater (Winter, 1989). Den overordnede forklaring på den forskellige kommunestruktur i de to forskellige typer af stater er en variant af den gængse forestilling om, at fordi der er flere vetopunkter og aktører i et føderalt system end i en enhedsstat, så vil det være vanskeligere at skabe flertal for en ændring af de bestående forhold.

Uanset om opfattelsen af de føderale systemer som mere træg at reformere end enhedsstater er rigtig eller ej, vil det oftest ikke være så afgørende for indretningen af lokalstyret. Typisk er det op til de enkelte delstater i føderale stater at afgøre indretningen af lokalstyret, herunder hvilke og hvor mange lokale enheder der skal etableres. Som det fx udtrykkes i USA, er lokalmyndighederne ”Creatures of the States” et anliggende, der suverænt er et delstatsanliggende, som føderalregeringen ikke har adgang til at regulere (Harrigan & Nice, 2001). Det er således ikke afgørende for lokalstyrets indretning og udvikling, om der er begrænset reformkapacitet på føderalt plan, men snarere om der også er begrænset reformkapacitet på delstatsniveauet. Hvis man igen tager udgangspunkt i USA, tegner der sig et broget billede. Nogle stater gør det vanskeligt at ændre lokalstyrets indretning – fx ved at bestemme, at kommunesammenlægninger skal godkendes ved folkeafstemninger i alle de berørte kommuner. På nogle områder, især på skoleområdet, har der været en kraftig nedgang i antallet af skoledistrikter og en kraftig vækst i størrelsen af de lokale enheder, der i større eller mindre grad kan genfindes i langt de fleste stater. På andre områder er det gået den anden vej, især som følge af en uensartet, men samlet set kraftig vækst i antallet af andre lokale ”single-purpose”-myndigheder.

Diskussionen om, hvorvidt en føderal eller enhedsstatslig organisering har betydning for lokalstyrets indretning, har paralleller til spørgsmålet om, hvorvidt valgsystemets indretning, partisystemets udseende og graden af partidisciplin også har betydning for kommunestrukturen. Logikken i argumentationen er, at flertalsvalg i enkeltmandskredse fremmer en lokal fokusering og forankring, der – hvis den ydermere kobles med en svag partidisciplin – vil hæmme muligheden for at stable et flertal for reformer af lokalstyret på benene. I bedste fald kunne det være en partiel forklaring på, hvorfor der er reformer af lokalstyret i nogle enhedsstater og ikke i andre, da det jo igen er forholdene i de enkelte delstater – herunder evt. også, hvordan valgsystem og partisystemet er

indrettet på delstatsniveau – der er afgørende for, hvordan lokalstyret indrettes lokalt.

HVAD MÅLER VI?

Flere af de gængse forklaringer på lokalstyrets udformning synes altså at være behæftet med betydelige teoretiske skavanker. I enkelte tilfælde er det sågar vanskeligt at forestille sig, at det kan have nogen betydning for kommunestrukturen, fx hvorvidt et land er organiseret som en føderal stat eller en enhedsstat. Så hjælper det jo ikke synderligt, at det er relativt let at afgøre, om en stat er føderalt eller enhedsstatsligt organiseret.

Med andre forklaringer på lokalstrukturens udformning forholder det sig lige omvendt. De er teoretisk mere interessante bud, men til gengæld vanskelige at måle. Det gælder fx de lokale enheders autonomi, hvor der næppe findes en definition, der på en gang er en god indikator for de lokale myndigheders frihedsgrader, og som er målbar i en række forskellige lande. En af de gængse operationaliseringer af begrebet er, i hvor høj grad de lokale myndigheder selv finansierer deres aktiviteter. Der er næppe tvivl om, at kommunernes egenfinansiering er et væsentligt aspekt af den lokale autonomi ud fra devisen om, at den, der betaler for musikken, også bestemmer, hvad der skal spilles. Men det er ligeså klart, at staten på en række måder kan blande sig i orkestreringen af de lokale myndigheders aktiviteter, hvilket kan udhule betydningen af den finansielle autonomi. Det være sig ved direkte regulering af de kommunale ansvarsområder og den finansielle autonomi (fx i form af det nuværende skattestop i Danmark eller det norske loft over den kommunale skatteprocent), som det i større eller mindre grad kendes i enhedsstater. Eller ved den mere indirekte regulering af delstaterne og de lokale myndigheders aktiviteter, der sker gennem udformningen af de betingelser, der er knyttet til at opnå centrale tilskud, der bruges i såvel enhedsstater som i føderale stater på områder, der ligger uden for centralregeringens kompetenceområde, men hvor den alligevel har styringsambitioner.

En anden operationalisering af kommunernes (finansielle) autonomi er graden af de lokale myndigheders afhængighed af ejendomsskatter. Jo mere det er tilfældet, des svagere anses den finansielle autonomi at være (Razin, 2004). Logikken er, at hvis de lokale myndigheder alene selv kan rejse penge gennem ejendomsskatter, så udgør det en væsentlig be-

grænsning på deres udfoldelsesmuligheder, hvilket kan være en hæmsko for større og mere autonome lokale enheder. Også det kan der være noget om, men hvorvidt ejendomsskatternes andel af de lokale myndigheders finansieringsgrundlag, der er den gængse operationalisering, er en rimelig målestok for de lokale myndigheders finansielle autonomi, for ikke at sige deres generelle autonomi, kan selvsagt også i høj grad diskuteres. Målet indfanger jo bl.a. ikke, hvorvidt de lokale myndigheder har andre finansieringsmuligheder end ejendomsskatter og heller ikke, hvor stor frihed kommunerne har til at fastsætte ejendomsskatterne.

Når det gælder partisystemets udformning, er det både vanskeligt at se den direkte betydning for kommunestyrets indretning og afgøre, om et givet partisystem er et flertalsvalg eller et forholdstalsssystem (IDEA, 2005). Ud over de to hovedformer er der en række valgsystemer, der kombinerer elementer af flertalsvalg og proportionalitetssystemet. I de såkaldte parallelsystemer anvendes både forholdstals- og flertalsprincipper i flere af hinanden uafhængige valg, mens de såkaldte ”mixed systems” er valgsystemer, der kombinerer et flertals- eller pluralitetselement med et forholdstalsvalg med det formål at reducere den skævhed, der måtte være resultatet af udfaldet af flertals- eller pluralitetsvalgene.

Ud over at flere af litteraturens bud på forklaringer er teoretisk vanskelige at koble til lokalstyrets struktur, eller når de er teoretisk interessante, svære at operationalisere, så er lokalstyrets struktur i sig selv heller ikke ligetil at bringe på en enkel formel. Virkelighedens lokalstyrestrukturer er ofte ganske komplekse. Tag fx det britiske lokalstyre, hvor der findes en ordning i Skotland, Wales og dele af England, der er karakteriseret ved, at en lokal myndighed tager sig af alle lokale opgaver, men som optræder under forskellige navne i forskellige dele af landet (Unitary, English Shire og Metropolitan Authorities samt London Boroughs), et andet system i den resterende del af England, hvor de lokale opgaver er fordelt på to forskellige myndigheder (Districts Councils og County Councils), og endelig en struktur i hovedstaden, der i nogle henseender svarer til det, man kender i andre dele af landet, men i andre henseender er noget for sig selv (Greater London Authority, Local Government Association (uden år)).

Eller tag det amerikanske lokalstyre, der nok tager prisen som den vestlige verdens mest heterogene og komplekst indrettede ”system”, der varierer fra stat til stat og inden for de enkelte stater (Harrigan & Rice, 2001). Et af det amerikanske lokalstyres særtræk er den betydelige

udbredelse af de førnævnte ”special districts”, der er lokale myndigheder med en enkelt opgave (”single-purpose”).

De komplicerede lokalstrukturer repræsenterer et betydeligt problem i de tværnationale undersøgelser, hvis tydelige ambition er at forklare strukturens udseende. Hovedproblemet er, at der i sådanne undersøgelser ikke er brug for ”thick descriptions” af den indviklede struktur og nomenklatur, men derimod et enkelt, kvantificerbart mål for strukturen, det være sig typisk ”antallet af lokale enheder” eller ”størrelsen af de lokale enheder”, der yderligere som hovedregel defineres som antallet eller størrelsen af de lokale enheder på det mest disaggregerede niveau. Hvorfor det så lige skal være det mest disaggregerede niveau, er ikke altid åbenbart. Når det teoretiske univers i disse målinger som oftest er graden af decentralisering i et samfund, er det svært at komme uden om, at omfanget af opgaverne på det regionale niveau har betydelige konsekvenser for den konklusion. Eller hvordan skal man med rimelighed opgøre antallet eller størrelsen af de mindste enheder i England, når den enhed ikke er den samme i hele landet? Eller hvad skal man stille op med USA, hvor definitionen af den mindste enhed i mange tilfælde vil variere med typen af opgave, man ser på? Det er der ikke rigtigt noget godt svar på, så når det nedenfor i den empiriske analyse fx i USA defineres som ”counties” og andre ”multi-purpose”-lokalenheder på mest disaggregerede niveau, er forklaringen, at det er den gængse måde at gøre det på.

DEN EMPIRISKE UNDERSØGELSE

Det udvalg af litteraturens teser, der nedenfor underkastes en empirisk undersøgelse, er følgende:

- jo større den offentlige sektor er, desto større er de lokale myndigheder
- jo større andel den lokale andel af de samlede offentlige udgifter udgør, desto større er de lokale myndigheder
- jo større central finansiering af de lokale udgifter, desto mindre er de lokale myndigheder
- jo større andel ejendomsskatter udgør af de lokale udgifter, desto mindre er de lokale myndigheder

- jo højere urbaniseringsgrad, desto større lokale myndigheder
- de lokale myndigheder er større i enhedsstater end i føderalstater
- de lokale myndigheder er større i lande med flertalsvalg end i lande med forholdsvalgsystem.

Tabel 1

Determinanter bag størrelsen af de lokale enheder. Tværsnitsanalyse. OLS-regressionsanalyse.

	B (ustandardiseret koeficient)	Standard error	Beta (standardiseret koeficient)	T-værdi	Signifikans
Konstant	-1580,5	37539,8		-0,421	0,678
Offentlig sektors størrelse	-136,9	2050,8	-0,17	-0,67	0,947
Lokal andel af totale offentlige udgifter	-150,4	594,1	-0,055	-0,253	0,803
Centrale tilskuds andel af lokale udgifter	505,4	386,3	0,289	1,308	0,206
Ejendomsskatternes andel af lokale udgifter	-1002,9	739,5	-0,285	-1,356	0,191
Urbaniseringsgrad	141,6	609,4	0,062	0,232	0,819
Enhedsstat (dummy)	17560,5	15430,1	0,240	1,138	0,269
Flertalsvalgmåde (dummy)	31434,2	16448,1	0,374	1,911	0,071

N=28 (Frankrig, Tjekkiet, Slovakiet, Schweiz, Ungarn, Østrig, Luxembourg, Letland, Spanien, Israel, Tyskland, Estland, USA, Italien, Kroatien, Norge, Slovenien, Finland, Polen, Belgien, Danmark, Holland, Sverige, Bulgarien, Portugal, Irland, Litauen, England).

Justeret forklaret varians: 0,178.

Offentlig sektors størrelse (offentlig konsumandel af BNP), kilde: OECD: *Public Accounts*, 2003.

Den lokale sektors andel af de samlede offentlige udgifter/centrale tilskuds andel af samlede lokale udgifter/ejendomsskatternes andel af lokale offentlige udgifter, kilde: Razin (2004).

Urbaniseringsgrad, kilde: www.nationmaster.com.

Tabel 1 viser en tværsnitsregressionsanalyse, hvor hovedparten af de forklaringer, der i litteraturen lanceres som bud på lokalstyrets udformning, ikke har nogen videre betydning for størrelsen af kommunerne i de 28 lande, der er omfattet af analysen. Såvel størrelsen af den samlede offentlige sektor som den lokale andel af de offentlige udgifter, urbaniseringsgraden, enhedsstatsorganiseringen og flertalsvalgmåden har en relativt

beskeden betydning for kommunestørrelsen, hvilket kommer til udtryk ved, at ingen af de nævnte faktorer er signifikante.

De tre mest betydningsfulde faktorer er valgmåden, andelen af de lokale udgifter, der finansieres af ejendomsskatter, samt den andel, de centrale tilskud udgør af de samlede lokale udgifter.

Den positive effekt af flertalsvalgmåden kan alene tilskrives England, der har flertalsvalg og store lokale enheder. De øvrige lande, der i lighed med England har flertalsvalg, Frankrig og USA, er karakteriseret ved at have relativt små lokale enheder. Det gælder ikke mindst Frankrig, der har de mindste kommuner af alle de undersøgte lande. Som en mere generel forklaring på størrelsen af de lokale enheder synes valgmåden derfor samlet set at være af begrænset interesse, jf. også diskussionen ovenfor af styrken af den teoretiske argumentation for valgmådens mulige bidrag til forklaringen af kommunestørrelsen.

På samme måde er argumentationen for, at ejendomsskatternes andel af de lokale udgifter skulle have en betydning for størrelsen af de lokale enheder, heller ikke særligt veludfoldet. Det, der måske i virkeligheden er mest interessant, er, at lokale myndigheder, der i højere grad finansieres af ejendomsskatter, tenderer imod at have lavere udgifter end lokale myndigheder, der finansieres af andre former for skatter eller centrale tilskud. Dette forhold kan så ydermere tænkes at have betydning for kommunestørrelsen, men den mulige begrænsende effekt af at skulle rejse midlerne gennem (upopulære) ejendomsskatter er en overvejelse værd, jf. umiddelbart nedenfor.

Ligeledes viser der sig at være en sammenhæng mellem kommunestørrelsen og den andel, som centralregeringens tilskud udgør af de lokale myndigheders samlede udgifter. Men i modsætning til, hvad der almindeligvis antages i litteraturen, så har et større centralt tilskud en positiv sammenhæng med kommunestørrelsen: Jo større andel det centrale tilskud er, desto flere indbyggere er der alt andet lige i kommunerne. Resultatet er interessant på flere måde. Ikke alene viser sammenhængen mellem den relative betydning af centralregeringens tilskud til de lokale myndigheder at være anderledes end den, der almindeligvis antages at være gældende i litteraturen. Det rejser spørgsmålet om, hvordan sammenhængen skal fortolkes, og hvad der er baggrunden for, at sammenhængen ser ud, som den gør. Det rejser imidlertid også det mere grundlæggende spørgsmål om, hvad der egentlig er kernen i forventningen om,

at der er en sammenhæng mellem kommunernes (egen)finansiering/autonomi og størrelsen på kommunerne.

En første overvejelse er, hvilken retning sammenhængen mellem kommunernes (egen)finansiering/autonomi og deres størrelse egentlig kan tænkes at have. Altså hvorvidt (egen)finansieringen har en effekt på eller er en effekt af kommunistørrelsen. I dette tilfælde synes det mest plausibelt, at kommunistørrelsen er den faktor, der kan påvirke (egen)finansieringen/autonomien snarere end vice versa. Det er ganske enkelt vanskeligt at forestille sig, hvordan og på hvilken måde autonomien skulle kunne påvirke kommunistørrelsen. Derimod kan der etableres et argument for, at jo større kommunerne bliver, desto større autonomi kan de lokale myndigheder gives – eller måske rettere, jo større autonomi vil de lokale myndigheder argumentere for, at de bør have. Sådanne kunne den politiske argumentation og kamp om indretningen af det danske lokalstyre i forbindelse med vedtagelsen og gennemførelsen af kommunalreformen fra 1970 og strukturreformen fra 2004 fortolkes. I debatterne op til gennemførelsen af de store reformer blev det i begge tilfælde fremført, at såfremt de lokale enheder blev større, ville det gøde jorden for, at de lokale myndigheder ikke alene fik flere opgaver, men at de også samtidig fik større frihed til at indrette sig efter forgoftbefindende, herunder også fik større finansiell autonomi. Hvis man ser på kommunalreformen fra 1970, så er det ligeså klart, at det i det omfang, der måtte være en sammenhæng mellem størrelse og autonomi, er størrelsen, der har en betydning for den lokale autonomi, da sammenlægningen af kommunerne og amterne (inddelingsreformen) var en forløber for flere lokale opgaver og funktioner (opgavereformen) og større finansiell autonomi (finansieringsreformen), i hvert fald hvis den finansielle autonomi ansues som graden af egenfinansiering og den successive overgang fra statslige refusioner af de kommunale udgifter til bloktilskud. På den anden side er strukturreformen fra 2004 et eksempel på, at større lokale enheder ikke naturnødvendigt vil føre til større finansiell autonomi. Under alle omstændigheder er der ikke lagt op til, at regionerne får større finansiell autonomi, tværtimod, uanset de bliver en del større end de tidligere amter.

Hvorvidt det kommer til at holde stik, og om der i det hele taget er et mønster i sammenhængen mellem størrelse og lokal autonomi, der også kan genfindes i andre lande, skal være usagt, men det kunne være en undersøgelse værd. Det er lige så oplagt, at en tværnational undersøgelse på et givet tidspunkt ikke er måden at undersøge dette spørgsmål på.

Det rejser også spørgsmålet, hvorvidt det anvendte mål for den lokale finansielle autonomi – andelen af de lokale myndigheders udgifter, der finansieres af tilskud af centralregeringen – i virkeligheden er et godt mål og en synderlig god indikator for de lokale myndigheders autonomi. Det er allerede ovenfor berørt, at der kan være bindinger på de lokale myndigheders egenfinansiering, fx i form af begrænsninger på skattegrundlaget og skatteudskrivningen på de lokale skattekilder, der gør, at egenfinansieringen ikke i sig selv er et særligt velegnet mål for den lokale autonomi. Men også selv om der ses bort fra dette spørgsmål, er det ikke ligegyldigt, hvilken form for centralt tilskud der er tale om. Det er kommunalpolitisk – og økonomisk – børnelærdom, at der er en verden til forskel på statslige tilskud i form af refusioner af kommunale udgifter og bloktilskud udregnet efter objektive indikatorer, hvis ikke i deres udgifteeffekt, så i hvert fald vurderet ud fra en lokal autonomi-synsvinkel (Pallelsen, 2003). Spørgsmålet er i det hele taget, om det egentlig er i de lokale myndigheders interesse at få eller tilkæmpe sig mere autonomi i form af større egenfinansiering – ikke mindst, hvis det overvejende skal ske ved lidet populære ejendomsskatter, jf. ovenfor, eller om det i virkeligheden er bedre set fra en kommunal synsvinkel at få deres udgifter finansieret ved centrale bloktilskud, der giver kommunerne stor lokal autonomi, uden at de behøver at have det politiske besvær og omkostninger ved at dække udgifterne med lokale skatter? Og om det er den faktor, der givet, at kommunal enhedsstørrelse i større eller mindre grad er et udtryk for politisk tyngde (hvilket i sig selv er en undersøgelse værd), der kunne forventes at hænge sammen med de lokale myndigheders indbyggertal?

Der er nok at tage fat på. Søren Winter skal være velkommen tilbage i kommunalforskernes rækker og til at tage tråden op fra artiklen fra 1989.

Referencer

- Blom-Hansen, J. & Larsen, B. (2005): ”Jo større, jo dyrere. En ny belysning af skalaeffekter i den kommunale administration”. *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, 86, 5-27.
- Dente, B. & Kjellberg, F. (1988): ”Introduction”. I: Dente, B. & Kjellberg, F. (eds): *The Dynamics of Institutional Change*. London: Sage.
- Harrigan, J.J. & Nice, D.C. (2001): *Politics and Policy in States and Communities*. New York: Addison Wesley Longman.

- Houlberg, K. (2000): *Kommunale stordriftsfordele – hvor finder vi dem, og hvor store er de?* København: AKF Forlaget.
- IDEA (2005): *Electoral System Design: The New International IDEA Handbook*. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance.
- Local Government Association (uden år): *Local Government Structure*, www.lga.gov.uk/lga/the_lga/Structure2.pdf.
- May, P.J. & Winter, S. (1999): "Regulatory Enforcement and Compliance: Examining Danish Agro-Environmental Policy". *Journal of Policy Analysis and Management*, 18, 625-651.
- May, P.J. & Winter, S. (2000): "Reconsidering Styles of Regulation Enforcements Patterns in Danish Agro-Environmental Policy". *Law & Policy*, 22, 143-173.
- Oates, W.E. (1999): "An Essay on Fiscal Federalism". *Journal of Economic Literature*, 37, 1120-1149.
- OECD (2003): *Public Accounts*. Paris: OECD.
- Ostrom, E. (1983): "Metropolitan Reform: Propositions Derived from Two Traditions". *Social Science Quarterly*, 53, 474-493.
- Page, E.C. (1991): *Localism and Centralism in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Pallesen, T. (2003): *Den vellykkede kommunalreform og decentraliseringen af den politiske magt i Danmark*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Razin, E. (2004): "Needs and Impediments for Local Government Reform: Lessons from Israel". *Journal of Urban Affairs*, 26, 623-640.
- Sharpe, L.J. (1988): "Local Government Reorganization: General Theory and UK Practice". I: Dente, B. & Kjellberg, F. (eds): *The Dynamics of Institutional Change*. London: Sage.
- Strukturkommissionen (2004): *Betænkning 1434*. København: Indenrigsministeriet.
- Winter, S. (1980). *Decentralisering af fortidspensionerne. Forventninger og resultater*. Århus: Århus Amtskommune.
- Winter, S. (1986): "How Policy-Making Affects Implementation: The Decentralization of the Danish Disablement Pension Administration". *Scandinavian Political Studies*, 9, 361-385.
- Winter, S. (1989): "Municipal Amalgamations: Explaining Cross-National Variations in Local Government Reform". *Journal of Management Science & Policy Analysis*, 6, 41-55.

- Winter, S. (1999): "New Directions for Implementation Research", *Policy Currents*, 8, 4, 1-5.
- Winter, S. (2001): *Implementering og effektivitet*. Århus: Systime.
- Winter, S. (2003a): "Implementation: Introduction". I: Peters, B.G. & Pierre, J. (eds): *Handbook of Public Policy*. New York: Sage Publications, 205-211.
- Winter, S. (2003b): "Implementation Perspectives, Status and Reconsideration". I: Peters, B.G. & Pierre, J. (eds): *Handbook of Public Administration*. New York: Sage Publications, 221-223.
- Winter, S. (2006): "Implementation". I: Peters, B.G. & Pierre, J. (eds): *Handbook of Public Policy*. New York: Sage Publications, 151-166.
- Winter, S. (2007): "Implementation Perspectives, Status and Reconsideration". I: Peters, B.G. & Pierre, J. (eds): *Concise Handbook of Public Administration*. New York: Sage Publications.
- Winter, S. & May, P.J. (2001): "Motivation for Compliance with Environmental Regulation". *Journal of Policy Analysis & Management*, 20: 675-698.
- Winter, S. & May, P.J. (2002): "Information, Interests, and Environmental Regulation". *Journal of Comparative Policy Analysis*, 4, 115-142.
- Winter, S. & Mouritzen, P.E. (2001): "Why People Want Something for Nothing – The Role of Asymmetrical Illusions". *European Journal of Political Research*, 39, 109-143.
- www.nationmaster.com.

HVORFOR ER DER BRUG FOR IMPLEMENTERINGS- FORSKNING?

Niels Ploug & Jørgen Søndergaard

INTRODUKTION

Formålet med dette kapitel er at diskutere, hvorfor der er behov for (me-re) implementeringsforskning i dansk (og international) velfærdsforskning.

Implementeringsforskningen beskæftiger sig med, hvordan lovgivning, regler og andre generelle retningslinjer og procedurer omsættes til praksis i mødet mellem offentlige organisationer og deres ansatte sagsbehandlere på den ene side og borgerne/klienterne på den anden side.

Det er en grundlæggende antagelse i Lipsky's teori om "street level bureaucracy", at den enkelte sagsbehandler har et handlerum i udførelsen af sine opgaver, der indebærer, at vedkommende til en vis grad selv er "policy maker", dvs. har en reel indflydelse på politikken faktiske indhold. Empirisk forskning giver støtte til denne grundantagelse, se Winter (2006).

Mulighederne for at udnytte dette handlerum for sagsbehandlere er særligt interessant i situationer, hvor borgeren/klienten ikke (nødvendigvis) er interesseret i, at regler og forskrifter følges alt for bogstaveligt. Det er selvsagt tilfældet, når det offentlige udsteder forbud, påbud, sanktioner o.l., men også i situationer, hvor der skal foretages en konkret

vurdering i forbindelse med tildeling af en ydelse, er borgerens egeninteresse ikke nødvendigvis, at lovens bogstav håndhæves, hvis afvigelsen fra reglerne er til borgerens fordel. Under sådanne omstændigheder får sagsbehandleres adfærd potentiel betydning for politikken faktiske indhold.

Der vil ofte være tale om en asymmetri i borgerens forhold til det offentlige. For at sikre borgerens retsstilling er der således på mange områder klage- og ankeadgang. Ankesystemer er imidlertid ikke symmetriske – de bruges af borgere, der mener, de har fået for lidt eller fået forkerte ydelser tildelt, eller er blevet pålagt for store betalinger eller sanktioner. Ingen klager, hvis de har fået mere, end de har krav på. Sagsbehandlerens handlerum vil derfor – i varierende grad afhængig af ankemuligheder mv. – ligeledes være asymmetrisk, dvs. der er større handlerum, hvis det er til klientens fordel. Men handlerummet er ikke udelukkende et spørgsmål om afgørelsens indhold. En del af sagsbehandlerens handlerum er skjult for klienterne – fx prioriteringen af, hvilke sager der skal behandles først – og her kan der både være fordele og ulemper set fra klienternes side.

I det følgende vil vi først diskutere nogle årsager til, at sagsbehandleradfærd over tid har fået større potentiel betydning i vores velfærdsmodel. Dernæst vil vi med udviklingen på arbejdsmarkedet og i arbejdsmarkedspolitikken som eksempel diskutere nogle af de temaer, som kræver fortsat udforskning som input til politikudviklingen på området.

VELFÆRDSSTATENS UDVIKLING OG SAGSBEHANDLERNES HANDLERUM

Velfærdsstater er under konstant forandring og udvikling. Det gælder også den danske, og der kan peges på i hvert fald fire forandringer, som skærper behovet for viden om, hvordan ”frontlinjemedarbejdere” forvalter love og regler.

For det første er velfærdsstaten over tid blevet mere generøs – først og fremmest ved at yde en bedre kompensation for manglende egenindtægt. Det gælder samtlige kontantydelse, og forholdet kan illustreres ved udviklingen i arbejdsløshedsdagpengenes kompensationsgrad fra 1960 til 1980, jf. tabel 1. Det store skifte i dækningsgraderne gennemføres i 1967, hvor satserne bliver omtrent fordoblede.

Tabel 1.

Maksimale dagpenge pr. uge og gns. ugeløn

	Maks. dagpenge	Ugeløn (ekskl. tillæg)	Kompensationsgrad
1960	98 kr.	250 kr.	39,2
1970	479 kr.	630 kr.	76,0
1980	1578 kr.	2007 kr.	78,6

Kilde: Arbejdsdirektoratet: Arbejdsløshedsforsikringsloven 1907-2007 – Udvikling og Perspektiver samt egne beregninger.

Når de offentlige ydelser er lave, har ledige en stærk egeninteresse i at finde et arbejde, dvs. den mulige konflikt mellem lovgivers mål og borgernes interesser er begrænsede. Sagsbehandlernes primære opgave vil i denne situation være at kontrollere, at ledige har optjent ret til dagpenge, samt at de ikke har arbejde samtidig med, at de modtager dagpenge. Jo tættere indkomsten fra offentlige ydelser kommer på indtægter fra beskæftigelse, jo større er sandsynligheden for, at borgere vil (forsøge at) vælge den offentlige ydelse frivilligt frem for aktivt at søge et arbejde. Sagsbehandlernes arbejde udvides i denne situation til også at skulle kontrollere, om ledige står til rådighed for arbejdsmarkedet og er aktivt job-søgende – forhold, som det er vanskeligt at iagttage, og som derfor forudsætter langt mere skønspregede afgørelser, end om man har et andet arbejde, eller om optjeningsreglerne er opfyldt.

For det andet er reglerne – muligvis tæt forbundet med udviklingen i generøsiteten – blevet mere komplekse. Hvis man sammenligner arbejdsformidlingen i dag med den offentlige arbejdsanvisning i 1950'erne, er der en verden til forskel. Det mest radikale skifte sker med arbejdsmarkedsreformen i begyndelsen af 1990'erne, hvor ét af kodeordene er "individuelle handlingsplaner". Fra dette tidspunkt forestiller lovgiver sig, at en sagsbehandler og en ledig udarbejder en individuel plan for, hvordan den ledige på ny kommer i arbejde. Selvom der er en række regler for, hvad den ledige har ret til og pligt til, og selvom der er udarbejdet omfattende vejledninger til sagsbehandlernes, vil en lovgivning af den karakter uundgåeligt skabe – ja nærmest forudsætte – et handle- rum for den enkelte sagsbehandler til at skønne, vurdere og afgøre, hvordan lovens bestemmelser om ret og pligt konkret skal udmøntes i hvert enkelt tilfælde.

Det er ikke kun i arbejdsmarkedspolitikken, at udviklingen er gået fra en "one size fits all" velfærdsmodel til en mere individorienteret model, hvor der lægges vægt på brugerinddragelse og hensyntagen til in-

dividuelle forskelle i muligheder, behov og præferencer. Over en bred bank overlader lovgiver det på denne måde i stigende grad til frontlinjepersonalet at være sidste led i politikudformningskæden.

For det tredje har velfærdsstaten udviklet sig fra at have hovedvægten på social sikring til tillige at have et omfattende tilbud af serviceydelser til især børn og gamle. Selvom en skolelærer eller en læge næppe ser sig selv først og fremmest som en ”street level bureaucrat”, er begge professioner jo karakteriseret ved, at de tilrettelægger og gennemfører forløb for elever og patienter, som indebærer valg inden for de rammer, som skole- og sundhedspolitikken afstikker. Serviceydelserne er af gode grunde ikke fuldstændigt standardiserede, og derfor indebærer forvaltningen af dem et element af skøn og valg, som giver et handlerum for de medarbejdere, der står for visitation og udførelse af disse opgaver. Her kan det med en vis ret anføres, at der i takt med udbygningen af serviceydelserne er sket en tiltagende regulering og udvikling af administrative værktøjer med henblik på at gøre visitation og ydelser mere ensartede, så frontlinjepersonalets handlerum i forhold til den enkelte modtager er muligvis blevet mindre over tid, men samtidig er antallet af ydelser og modtagere vokset kraftigt. Som eksempel kan nævnes, at ca. 10 pct. af befolkningen over 65 år modtog hjemmehjælp i 1980. I dag er det tæt på 25 pct.

For det fjerde er der sket en betydelig professionalisering af personalet i den offentlige sektor. Mens mange tidligere var kommunalt uddannede assistenter, der med tiden fandt deres mere eller mindre specialiserede plads i den kommunale organisation, har store dele af personalet i dag en mellemlang videregående uddannelse, en professionsidentitet og et medlemskab af en faglig organisation, der har såvel holdninger til arbejdet inden for fagområdet som tilbud til medlemmerne om faglig videreudvikling bl.a. i form af efter- og videreuddannelse. Denne professionalisering er formentlig både en forudsætning for og en konsekvens af den tiltagende kompleksitet i velfærdsstatens regulering og ydelser.

Der er dog også områder, hvor udviklingen er gået i modsat retning – især på grund af nye teknologiske muligheder. Således er forvaltning af personskat og pensioner langt mere understøttet af systemer og indberetninger end tidligere og kun i sjældne tilfælde beroende på konkrete skøn og vurderinger af borgerens forhold.

Men samlet set har udviklingen – uanset at der ikke findes statistiske opgørelser heraf – utvivlsomt medført en professionalisering af

den offentlige sektor og en betydelig forøgelse i antallet af frontlinjemedarbejdere med et handlerum i den konkrete udmøntning af love og regler.

IMPLEMENTERING OG FLEXICURITY

Udviklingen af den aktive arbejdsmarkedspolitik i Danmark, herunder arbejdsmarkedsreformen i 1994 og frem med de løbende, nærmest årlige justeringer af politikken i forhold til den løbende beskæftigelsesmæssige udvikling, er ganske velbeskrevet, se fx artiklerne i Madsen & Pedersen (2003).

Som allerede nævnt blev der med arbejdsmarkedsreformen i begyndelsen af 1990'erne for alvor sat fokus på individorienteret aktive-ringspolitik som et centralt element i arbejdsmarkedspolitikken. Det skete som led i en reform, hvor der blev sat en grænse for varigheden af dagpenge (7 år), rådighedsreglerne blev præciseret, og langvarigt ledige fik ret og pligt til at deltage i aktive tilbud. Denne form for aktiv arbejdsmarkedspolitik kombineret med et økonomisk sikkerhedsnet ved ledighed, der sikrer den ledige en acceptabel indkomstkompensation, og en meget liberal regulering af virksomhederne med få begrænsninger på adgangen til at ansætte og afskedige medarbejdere har påkaldt sig betydelig international opmærksomhed under betegnelsen ”flexicurity-modellen”.

Det kan diskuteres, om modellen fortjener den store opmærksomhed, den har fået. Den er et resultat af en langvarig proces med mange forskellige forsøg på at udvikle arbejdsmarkedspolitiske interventioner i den 20-årige periode fra midten af 1970'erne til midten af 1990'erne, hvor ledigheden havde bidt sig fast på et meget højt niveau i Danmark. En periode, hvor der ikke var mange, der talte om den danske arbejdsmarkedsmodels succes.

Hvor stor en del af den arbejdsmarkedssucces i form af et betragteligt fald i ledigheden, som har kendetegnet det danske arbejdsmarked i de sidste 12-13 år, der kan henføres til modellen og de løbende tilpasninger og justeringer, er ikke helt let at afgøre.

Den generelle økonomiske udvikling spillede utvivlsomt en meget væsentlig rolle. Det lykkedes ikke bare i løbet af 1990'erne at få vendt, hvad der kunne se ud til at være en håbløs situation på arbejds-

markedet. Det lykkedes også at fastholde den forbedring af betalingsbalancen, som blev skabt i de sidste år af 1980'erne, samtidig med at der fandt en betragtelig vækst sted i det private forbrug blandt andet understøttet af lave renter og ændrede finansieringsregler på boligmarkedet.

Det er oplagt, at den økonomiske udvikling var grundlæggende vigtig for udviklingen i beskæftigelsen. Det er imidlertid sandsynligt, at flexicurity-modellen bidrog til, at denne udvikling kunne finde sted uden nævneværdige flaskehalsproblemer på arbejdsmarkedet med deraf potentielt følgende lønpres og vækstdræbende inflation og renteforhøjelser. Men vi har kun et forholdsvis spinkelt grundlag at bedømme det på.

Der er gennemført en række studier af effekterne af de forskellige typer af aktive foranstaltninger på deltagernes efterfølgende beskæftigelse, se fx DØR (2007). Det overordnede billede er, at den gennemsnitlige effekt er meget lille. De klareste positive effekter findes for privat jobtræning, og de klareste negative effekter findes for uddannelsestilbud, men i begge tilfælde kan det hænge sammen med en ”skjult” sortering af ledige, således at det fx overvejende er de bedst kvalificerede ledige, der kommer i privat jobtræning. Desuden er der påvist en såkaldt ”skræmmeeffekt” af obligatorisk deltagelse i aktivering, dvs. nogle ledige søger mere aktivt – og får derfor med større sandsynlighed – job, når der er udsigt til (snarlig) obligatorisk deltagelse i aktivering, se Bjørn, Geertsen & Jensen (2004). Senest viser et kontrolleret lodtrækningsforsøg, at en tidlig indsats i form af afklaringsforløb, rådgivning og hurtig aktivering øger sandsynligheden for at komme i job, jf. Graversen, Damgaard & Rosdahl (2007).

Den principielle ide i den aktive arbejdsmarkedspolitik er, at den skal øge sandsynligheden for et match mellem en ledig og et ledigt job.

Men hvis vi skal have en bedre forståelse af, om og hvordan den aktive arbejdsmarkedspolitik virker, skal der mere fokus på, hvordan forvaltningernes yderste led og de enkelte sagsbehandlere forvalter opgaven.

Implementeringen sker selvfølgelig inden for de rammer, der er udstukket politisk og af de mere overordnede administrative niveauer, men det er på mikroniveauet ved den enkelte sagsbehandlers behandling af sin sag, at de målsætninger, som politikken er udtryk for, udmøntes over for de borgere, som politikken er rettet mod.

Implementering på mikroniveau er en meget væsentlig og til dels uudforsket del af policyudformningen, når det gælder beskæftigelsespoli-

tik. En omfattende undersøgelse af implementeringen af beskæftigelsespolitikken er på vej med Søren Winter som den ledende kraft. De første resultater findes i Winter m.fl. (2006), der viser, at sagsbehandlere generelt er loyale over for beskæftigelsespolitikkenes målsætninger, men også at mange har en tendens til at lægge relativt meget vægt på den lediges egne ønsker relativt til arbejdsmarkedets behov for arbejdskraft. Winter (2005) påviser, at sagsbehandleradfærd ligeledes varierer en hel del på integrationsområdet og derfor er væsentlig for en fuldstændig forståelse af integrationspolitikkenes indhold og virkninger.

Der er således startet en forskningsbaseret vidensproduktion, der kan få stor betydning for dels den fortsatte udvikling af de formelle regler, dels for de ledelses- og styringsværktøjer og -modeller, der udvikles på området. Organiseringen af beskæftigelsespolitikken udgør i denne sammenhæng en særlig udfordring. Nok er Arbejdsformidlingen og kommunernes beskæftigelsesafdelinger nu fysisk samlet i de nye jobcentre, men der er fortsat tale om to formelt adskilte organisationer med hver sin lovgivning og principielt forskellige styringsmodel, idet kontanthjælpsområdet er underlagt kommunalbestyrelsen, mens indsatsen for de forsikrede ledige varetages af en statslig styrelse med en vis grad af regionalisering. Endvidere er a-kasserne ansvarlige for administrationen af dagpengesystemet, og endelig udføres en del aktiveringsopgaver mv. af andre aktører, der har kontrakt med AF eller kommunen.

Derfor er det væsentligt at få såvel indsigt i som overblik over, hvad der sker i det konkrete møde mellem klient og system. Mødet mellem klient og system kan have mange former – undertiden også nogle, der afviger en del fra udenforståendes forventninger, jf. casebeskrivelse i Mik-Meyer & Järvinen (2003).

På arbejdsmarkedsområdet udfører den enkelte sagsbehandler sit arbejde inden for en ramme, der på den ene side indeholder en række regler vedr. den lediges rettigheder og pligter og en række forskrifter for jobcentrenes arbejde, men som samtidig forudsætter individuelle vurderinger og skøn. Det er netop en grundantagelse i den danske politik, at ledige er forskellige (mht. erfaringer, kompetencer, præferencer osv.), og at arbejdsmarkedets efterspørgsel ligeledes er forskellig fra område til område. Derfor er der et betydeligt rum for variation, mht. hvordan en konkret ledig kommer i arbejde igen.

Det er sagsbehandlerens evne til at identificere, hvilke muligheder og barrierer der er de væsentligste for hver enkelt ledig, og få iværk-

sat den mest relevante indsats inden for lovgivningens rammer med opbakning fra den ledige selv, der er afgørende for indsatsens virkninger. Det er væsentligt mere kompliceret, end det umiddelbart lyder: Hvad skal der gøres for en ledig, der lige nu mangler motivation til at tage et af de ledige jobs? Eller for en, der er meget motiveret for at arbejde, men som mangler relevante kvalifikationer og ikke er spor motiveret for uddannelse? Og hvordan finder man mest effektivt ud af, om en given ny ledig er én, der hurtigt selv vil finde sig et job eller én, der er i betydelig risiko for at blive hængende længe i systemet? For blot at nævne nogle få af de mange spørgsmål, som sagsbehandleren forventes at kunne besvare i udførelsen af sit arbejde.

Heldigvis kan mange ledige klare sig uden eller med ganske lidt hjælp. En del af arbejdsmarkedsreformens tilsyneladende succes hænger givetvis sammen med, at en stor del af de ledige har et fundament af kompetencer og erfaring, der betyder, at de kan tage det nye aktiveringsregime som en 'medløbs-bold', jf. også den såkaldte skræmmeeffekt af aktivering og det kraftige fald i ungdomsarbejdsløsheden umiddelbart efter indførelsen af de særlige ungeregler i dagpengesystemet i 1996.

Men det er også blevet tydeligt under højkonjunkturen, at der blandt de arbejdsløse er ledige med svage kompetencer og/eller svag motivation – for nogle kombineret med andre problemer end ledighed, se fx Hohnen, Mortensen & Klitgaard (2007).

Netop for denne gruppe, hvor indsatsen ikke umiddelbart har haft en positiv effekt, er det særligt vigtigt at få viden om, hvordan beskæftigelsespolitikken bliver implementeret i forhold til den enkelte ledige. Mange af de ressourcetsvage ledige har været ledige meget længe uden at deltage i nogen form for aktivering. Er de manglende resultater et udslag af utilstrækkelige redskaber i indsatsen, eller er de udtryk for, at disse mere komplicerede tilfælde stiltiende er blevet nedprioriteret af sagsbehandlerne (såkaldt "creaming"-adfærd) eller af deres forvaltninger?

Svaret på dette spørgsmål er helt centralt for den fortsatte politikudvikling. Der er i de seneste år kommet ekstra opmærksomhed på de marginale ressourcer på arbejdsmarkedet i takt med det fortsatte fald i ledigheden og den tiltagende mangel på arbejdskraft i flere sektorer, som kun i begrænset omfang kan afhjælpes af udenlandsk arbejdskraft. Men skal politikerne åbne for nye redskaber (fx flere pligter for kontanthjælpsmodtagere og/eller mere omfattende (og dyrere) aktiverings-, oplærings- og behandlingsforløb), eller drejer det sig primært om at få job-

centre og sagsbehandlere til at prioritere en tidligere og mere konsekvent indsats over for denne gruppe inden for de eksisterende formelle rammer – altså en styrings- og ledelsesopgave?

IMPLEMENTERING OG VELFÆRDSPOLITIKKENS VIRKNINGER HÆNGER SAMMEN PÅ ALLE POLITIKOMRÅDER

Vi har ovenfor brugt beskæftigelsespolitikken som case til at belyse behovet for viden om, hvordan en politik bliver omsat til konkrete handlinger i mødet mellem systemet og borgeren. Det skal ikke tages som udtryk for, at beskæftigelsespolitikken skiller sig ud fra andre politikområder. Tværtimod kan der anføres helt tilsvarende betragtninger vedrørende andre områder. Daginstitutionspolitikken bliver først til en konkret ydelse til borgerne i mødet mellem pædagoger og børn; skolepolitikken ligeledes i mødet mellem lærere og elever. Der er brug for forskningsbaseret viden om adfærden hos alle, der møder borgere, klienter, patienter, elever eller hvilken benævnelse, de nu bærer på de forskellige områder fra vuggestue til plejehjem.

I disse år er der meget fokus på kvalitet og effekt af ydelser og indsatser. Forskningsmæssigt er det en central udfordring at integrere implementerings- og effektstudier. Det er banalt, at effekten af en politik afhænger af, hvad der rent faktisk tilbydes/kræves/gennemføres i forhold til den enkelte borger. Derimod er det ikke banalt at udvikle metoder og data, der kan fange den heterogenitet, der karakteriserer modtagere, såvel som frontmedarbejderadfærd. Men det er i dette krydsfelt af heterogenitet på mikroplanet, en politiks effekter bestemmes.

I de politiske strategier for at udvikle den offentlige sektors kvalitet er der stor fokus på personalets motivation og kvalifikationer samt på ledelse.¹ Implementeringsforskningen kan – sammen med effektforskningen – yde et vigtigt bidrag hertil ikke mindst som leverandør af viden og indsigt om adfærd og effekter sat ind i en organisatorisk og le-

1. Det er i den forbindelse lidt bemærkelsesværdigt, at personalesiden af den offentlige sektor er så underbelyst i den generelle statistik. Mens der er relativt gode oplysninger om den offentlige økonomi og de økonomiske ressourcer, der er afsat til de forskellige dele af den offentlige sektor, er det vanskeligt at danne sig blot et groft overblik over antallet af ledere og medarbejdere og deres uddannelsesbaggrund fordelt på funktioner og relevante sektorer.

delsesmæssig ramme til efteruddannelse af ledere og medarbejdere i den offentlige sektor.

Referencer

- Arbejdsdirektoratet (2007): *Arbejdsløshedsforsikringsloven 1907-2007, Udvikling og perspektiver*. København.
- Bjørn, N.H., Geertsen, L.P. & Jensen, P. (2004): *The Threat of Compulsory Participation in Active Labour Market Programmes for Unemployed*, Unpublished Manuscript. København: SFI.
- DØR (2007): *Dansk økonomi, Forår 2007*. København: Det økonomiske Råds formandskab.
- Hohnen, P., Mortensen, M.D. & Klitgaard, C. (2007): *Den korteste vej til arbejdsmarkedet*. København: SFI 07:12.
- Graversen, B.K., Damgaard, B. & Rosdahl, A. (2007): *Hurtigt i gang – Evaluering af et forsøg med en tidlig og intensiv beskæftigelsesindsats for forsikrede ledige*. København: SFI 07:10.
- Madsen, P.K. & Pedersen, L. (red.) (2003): *Drivkræfter bag arbejdsmarkedspolitikken*. København: SFI 03:13.
- Mik-Meyer, N. & Järvinen, M. (red.) (2003): *At skabe en klient. Institutionelle identiteter i socialt arbejde*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Winter, S.C. (2005): *Effekter af sagsbehandling. Relationen mellem implementering og effekter i dansk integrationspolitik*. Conferencepaper til Nordisk Statskundskabsforbunds Forskningskonference i Island.
- Winter, S.C., Stigaard, M.V., Sørensen, M.F., Friisberg, N. & Henriksen, A.C. (2006): *Kommunernes beskæftigelsesindsats*. København: SFI 06:08.
- Winter, S.C. (2006): "Implementation". I: Peters, B.G. & Pierre, J. (eds): *Handbook of Public Policy*. New York/London: Sage Publications.

ET ESSAY OM SFI OG SAGSBEHANDLERNE

Anders Rosdahl

I dette essay vil jeg forsøge at tegne et billede af empiriske data fra sagsbehandlere i SFI's undersøgelser siden 1960, hvor SFI's første publikation udkom.¹ Essayet er afgrænset til kommunale sagsbehandlere, der i det daglige håndterer kontanthjælpsmodtagere og har kontakten til dem. Der er medregnet kommunale jobkonsulenter, der har til opgave at tage kontakt til arbejdspladser og skaffe kontanthjælpsmodtagere arbejde. Som sagsbehandlere medregnes derimod ikke projektledere og -medarbejdere, som står for hhv. ledelse og udførelse af aktiveringsprojekter, og heller ikke medarbejdere i revalideringsinstitutioner.

1. Alle SFI's udgivelser fremgår af en kronologisk oversigt på www.sfi.dk. Når der i dette essay henvises til en SFI-publikation, sker det ved at angive fx P1, som betyder publikation nr. 1 (den første fra 1960). SFI's publikationer er nummeret fortløbende til og med 1987, hvor P175 udkom. Fra og med 1988 bruger SFI betegnelsen rapporter startende med 88:1, dvs. rapport nr. 1 fra året 1988. I dette essay henvises til rapporter ved at skrive fx R88:1. Kun publikationer og rapporter fra SFI indgår i dette essay, som derfor ikke inddrager andre mindre betydende serier som fx "meddelelser" og "arbejdsrapporter" fra SFI. Kun SFI-udgivelser med SFI-undersøgelser medtages. Det betyder, at nogle få SFI-udgivelser, der alene omtaler data fra sagsbehandlere på grundlag af undersøgelser gennemført udenfor SFI, ikke indgår.

Klassificering af empiriske undersøgelser efter emne og datakilde

Undersøgelsens emne	Undersøgelsens datakilde	
	Sagsbehandlere (fx interview, observation)	Andre, fx kommunale ledere, ledige og virksomheder
Sagsbehandling	1	3
Andet (fx de lediges problemer og årsager hertil)	2	4

I det følgende omtales undersøgelser fra SFI, hvor der er indsamlet data fra sagsbehandlere, uanset hvad sigtet med undersøgelsen har været (jf. celle 1 og 2 i ovenstående figur). Essayets afgrænsning er ikke undersøgelser af sagsbehandling (celle 1 og 3). Hvis det havde været tilfældet, ville det også have været relevant at inddrage en del undersøgelser, hvor fx kontanthjælpsmodtagere har udtalt sig om den sagsbehandling, de har været udsat for.

I de forskellige undersøgelser indgår data fra sagsbehandlere med forskellig vægt. I nogle undersøgelser udgør de et meget centralt datagrundlag, mens de i andre udgør et supplement til undersøgelsens hoveddata. Der er kun medtaget undersøgelser, hvor der indgår mere end 5 sagsbehandlere, og hvor data fra sagsbehandlere i et eller andet omfang kan identificeres særskilt.²

En oversigt over undersøgelserne ses sidst i essayet.³ Oversigten omfatter otte undersøgelser udgivet i 2001-2007, tre fra 1991-2000, otte fra 1981-1990 og to før 1981. Der er altså relativt flere undersøgelser (pr. år) efter 2000 end tidligere. Der har dog ikke været tale om en jævn stigning over perioden.

Over årene har SFI indsamlet spørgeskemasvar fra omkring 2700 sagsbehandlere. Hertil kommer et antal kvalitative interview samt en enkelt undersøgelse fra 2005 med observation af sagsbehandleradfærd. Det samlede antal sagsbehandlere, som SFI har indsamlet data fra, er skønsmæssigt ca. 3200.

2. Der er ikke medtaget undersøgelser, som alene bygger på spørgeskemasvar fra kommuner som sådan, dvs. undersøgelser hvor SFI har anmodet en kommune (typisk lederen af socialforvaltningen/beskæftigelsesforvaltningen) om at udfylde et spørgeskema om kommunens indsats over for kontanthjælpsmodtagere.

3. I essayet omtales de fleste af disse undersøgelser samt enkelte andre udgivelser fra SFI, jf. note 1.

I det følgende gives et indtryk af nogle af disse data. Der er ikke tale om en systematisk og kritisk litteraturgennemgang, men nærmere om et essay, der har til formål at illustrere noget af bredden i undersøgelserne og opsummere nogle af resultaterne. Fremstillingen er derfor i høj grad selektiv og gør ikke krav på at være dækkende.

Undersøgelserne gennemgås ikke kronologisk, men hvert afsnit nedenfor sætter fokus på et emne, der har været belyst på grundlag af oplysninger fra sagsbehandlere. Følgende emner er udvalgt: a) genstanden for sagsbehandlingen, dvs. kontanthjælpsmodtagerne og deres problemer, b) effekterne af den offentlige indsats for at gøre kontanthjælpsmodtagere selvforsørgende, c) selve sagsbehandlingen med særlig henblik på arbejdspress, afværgemekanismer og viden, d) kommunale beskæftigelsesstrategier, e) implementeringen af den seneste beskæftigelseslovgivning. Essayets sidste afsnit peger bl.a. på den stigende interesse for sagsbehandling og sagsbehandlerne i SFI's undersøgelser.

KONTANTHJÆLPSPMODTAGERNE

En del undersøgelser bruger information fra sagsbehandlere (og evt. andre) til at tegne et billede af de ledige. I de fleste af disse undersøgelser, herunder navnlig de tidlige, synes de ledige at blive opfattet som personer med en række objektive træk, som kan opdages, udforskes og beskrives. I nogle af de seneste undersøgelser synes der at være en vis tendens til, at sagsbehandlernes karakteristik af de ledige, fx om de er arbejdsmarkedsparate eller ej, i højere grad ses som en social konstruktion, dvs. som udsagn der også siger noget om sagsbehandlerne selv og den kontekst, de befinder sig i.

SFI's første publikation fra 1960 (P1) indeholder resultater fra en omfattende undersøgelse af langvarigt forsorgsunderstøttede. Man ville finde ud af, hvad der var grunden til, at nogle mennesker i deres arbejdsdygtige alder selv i en periode med gode konjunkturer modtog offentlig hjælp til forsørgelse i meget lang tid. Undersøgelsen belyste denne problemstilling for en stikprøve på ca. 1100 forsorgsunderstøttede i 1944/1945. De pågældende blev interviewet, man indsamlede oplysninger fra socialforvaltningerne bl.a. om de pågældendes forsørgelseshistorik, ”registeroplysninger” om kriminalitet og andre forhold, og hvor det skønnedes påkrævet, blev de pågældende underkastet somatisk og/eller

psykiatrisk lægeundersøgelse. Desuden blev via socialforvaltningerne foretaget en efterundersøgelse af de pågældende i 1949.

Undersøgelsen tegner et billede af langvarigt understøttede i Danmark, der i vid udstrækning er genfundet i senere undersøgelser af langvarige kontanthjælpsmodtagere – dog med den modifikation, at de ikke-vestlige indvandrere udgør en betydelig andel af gruppen i dag.⁴ Sprogbrugen og metoderne varierer, men også senere undersøgelser tyder på, at de langvarige kontanthjælpsmodtageres problemer typisk er komplekse, svære at få hold på, opstået og udviklet over lang tid og tilsyneladende ofte uden dokumenterede metoder til at afhjælpe dem. Undersøgelsen fra 1960 omtaler legemlige sygdomme, psykiske lidelser og defekter samt sociale forhold af økonomisk og ikke-økonomisk art som såkaldt dynamisk væsentlige trængselsfaktorer, dvs. faktorer der har virket over lang tid, og som anses for centrale årsager til behovet for langvarig hjælp.

Senere spørgeskemabaserede undersøgelser har typisk ladet fx sagsbehandlere beskrive de lediges problemer ved at anmode om afkrydsning af en række fortrykte svarmuligheder i et spørgeskema. Eksempelvis karakteriseres ledige enlige mødre, der typisk er kontanthjælpsmodtagere, på følgende måde på basis af svar fra 360 sagsbehandlere i en publikation fra 1987 (P175). Nævnt i rækkefølge efter deres hyppighed var der, ifølge sagsbehandlerne, tale om følgende problemer: Økonomiske problemer, arbejdsløshed, helbredsproblemer (fysiske/psykiske), problemer med barn/børn, uddannelsesproblemer, ensomhed/isolation, skilsmisse/separation, sygdom/ulykke, boligproblemer, problemer med at få børn passet, svangerskab/fødsel og andet. Nyere undersøgelser, som omfatter alle langvarige kontanthjælpsmodtagere, bekræfter dette billede af komplekse og sammensatte problemer, herunder også fx misbrugsproblemer og sprogproblemer (R06:30). Kvalitative oplysninger fra sagsbehandlere fx fra en undersøgelse af langvarige sociale sager fra 1988 (R88:3) peger på, at langvarige kontanthjælpsmodtagere

4. En mindre undersøgelse fra 1987 (P158) belyser på grundlag af kvalitative interview med bl.a. sagsbehandlere tyrkiske og pakistanske indvanderes situation: deres levevilkår, børnenes situation, henvendelsen til socialforvaltningen og typiske problemer blandt indvandrerne. Sagsbehandlerne vurderer, at de mangler viden og indsigt om indvanderes problemer, der ifølge sagsbehandlerne er massive. Der er bl.a. tale om kulturelle, religiøse og politiske problemer og problemer i relation til kontroller, der er specifikke for indvandrere.

ofte er sårbare (mister let modet, lette at slå ud), mangler selvtillid og ikke har en følelse af at være noget værd som menneske.

De fleste af de personer, der på et givet tidspunkt modtager kontanthjælp, har problemer ud over ledighed. Andelen varierer med konjunkturerne. Den er større, når den samlede ledighed er lav, end når den er høj (R06:29).

For så vidt angår kontanthjælpsmodtagere, hvis eneste eller væsentligste problem er ledighed (de såkaldt arbejdsmarkedssparate), har undersøgelser bl.a. interesseret sig for deres arbejdsmotivation og krav til et arbejde. Ifølge en kvalitativ undersøgelse i kommuner på Københavns Vestegn fra 2002 (R02:1) har nogle ledige, ifølge de interviewede sagsbehandlere, tilsyneladende lidt for høje og lidt urealistiske forventninger til de job, som de gerne vil have. Sagsbehandlere har flere eksempler på, at det er lykkedes for kontanthjælpsmodtagere at få et job, fordi de har været villige til at sænke deres krav.

En større undersøgelse blandt arbejdsmarkedssparate ledige fra 2007 (R07:07) konkluderer, at omkring 80 pct. af de ledige gerne vil have et arbejde ifølge eget udsagn, men de lediges fleksibilitet, krav og ønsker varierer. De interviewede sagsbehandlere i denne undersøgelse vurderer ligeledes, at flertallet af de arbejdsmarkedssparate ledige er meget motive-rede for at søge arbejde. Sagsbehandlere understreger dog samtidigt, at der som følge af den lave arbejdsløshed er en ”tung” gruppe af ledige tilbage i systemerne, og at der i denne gruppe bl.a. findes motivationsproblemer. Undersøgelsen antyder således, at det, der af nogle fortolkes som manglende motivation, kan hænge sammen med, at der selv blandt kontanthjælpsmodtagere, der klassificeres som arbejdsmarkedssparate, er personer med problemer ud over ledighed.

EFFEKTEN AF INDSATSEN OVER FOR KONTANTHJÆLPSMODTAGERNE

En del undersøgelser har belyst sagsbehandlernes opfattelse af, om den indsats, der ydes over for kontanthjælpsmodtagere, er tilstrækkelig til at afhjælpe deres problemer og bringe dem tilbage til selvforsørgelse. Hovedindtrykket fra de undersøgelser, hvor denne problematik eksplicit er taget op, synes at være, at indsatsen, ifølge sagsbehandlere, ikke er tilstrækkelig. Det harmonerer ganske godt med det faktum, at en meget be-

tydelig del (i dag ca. halvdelen) af de personer, der på et givet tidspunkt modtager kontanthjælp, i realiteten er mere eller mindre permanent offentligt forsørget (R06:30).

Problemstillingen blev første gang eksplicit taget op i SFI's såkaldte socialreformundersøgelser (P44, P123 og P136). Hovedformålet med undersøgelserne var at belyse, hvorledes opstået trang forårsaget af sociale begivenheder (fx arbejdsløshed og sygdom) blev dækket økonomisk og i øvrigt håndteret af det offentlige sociale apparat.

De første socialreformundersøgelser fra omkring 1970 konkluderede bl.a., at apparatet kun i meget begrænset omfang lever op til socialpolitiske målsætninger om tidlig, tilstrækkelig, helhedsrettet og individuelt afpasset bistand til borgerne, baseret på samarbejde mellem borgen og de sociale hjælpeorganer. Ifølge undersøgelsen er årsagerne hertil først og fremmest af strukturel art. Det blev på grundlag af undersøgelser omkring den enkelte klient vurderet, at en meget betydelig del af de langvarige modtagere af offentlige ydelser havde et behov for vejledning og rådgivning, der ikke var blevet dækket af de sociale apparater.

Den anden gruppe af socialreformundersøgelser fra starten af 1980'erne evaluerede socialreformerne i 1970'erne i lyset af målsætningerne om forebyggelse, revalidering, tryghed og trivsel. Her blev konkluderet, at det sociale apparat fungerer udmærket for så vidt angår de enkle sager, hvor klientens eneste problem er behov for midlertidig økonomisk hjælp fx på grund af arbejdsløshed. Derimod fungerer systemet mindre godt for så vidt angår de mere komplicerede sager, hvor klienternes problemer er komplekse og sammensatte, og hvor de har været i lang tid. Disse komplicerede sager udgør en relativt beskeden del af alle nye sager i kommunernes bistandsafdelinger, men på grund af deres lange varighed vejer de tungt både økonomisk og i sagsbehandlernes tidsforbrug.

Ovenstående konklusion bygger bl.a. på spørgeskemasvar fra sagsbehandlere (P123). Kun 19 pct. af sagsbehandlerne i bistandsafdelingerne (i begyndelsen af 1980'erne) erklærede sig enige i et udsagn om, at den nuværende sociale indsats for det meste afhjælper klienternes problemer i tilstrækkeligt omfang. Grunden til, at den sociale indsats anses for mangelfuld, er bl.a., at socialforvaltningens rådgivningsindsats, ifølge sagsbehandlerne, er utilstrækkelig på de fleste områder. Rådgivningsindsatsen vedr. økonomiske problemer er ifølge mere end halvdelen af sagsbehandlerne utilstrækkelig. Mindst tre fjerdedel af sagsbehandlerne tilkendegiver, at rådgivningsindsatsen på andre områder er utilstrækkelig.

Undersøgelsen af enlige forsørgere fra 1987 (P175) og ikke mindst undersøgelsen *Arbejde eller varig støtte* fra 1988 (R88:3) tegner også et billede af en indsats, der er utilstrækkelig. Førstnævnte undersøgelse konkluderer bl.a., at afstanden mellem den omfattende indsats, der ydes til de enlige forsørgere, der modtager kontanthjælp, og de beskudne virkninger, som hjælpen har på de enlige forsørgeres muligheder for at blive selvforsørgende, peger på behovet for en omlægning af indsatsen.

I sidstnævnte undersøgelse inddrages både spørgeskemadata og oplysninger fra kvalitative interview med sagsbehandlere, som i særlig grad havde erfaring med langvarige sager. På grundlag heraf peges i en omfattende redegørelse på en række forhold, der modvirker en indsats for at forebygge og afhjælpe langvarig afhængighed af offentlig økonomisk hjælp. Der peges fx på en række barrierer, som socialforvaltningerne ikke eller kun i ringe grad kan påvirke: Mangel på egnede job, uvilje mod sociale klienter på arbejdspladserne, lav prioritering af sociale klienter i Arbejdsformidlingen og mangel på relevante uddannelses-, praktik- og revalideringspladser bl.a. for grupper med svage skolemæssige kvalifikationer. Desuden peges på en række forhold i lovgivningen og i organiseringen af den sociale indsats. De mange iagttagelser og udsagn fra sagsbehandlerne spiller en central rolle i rapportens afsnit om ”socialpolitiske overvejelser”.

De nævnte undersøgelser er fra en tid, hvor aktivlinjen endnu ikke var blevet introduceret i større omfang i social- og beskæftigelsespolitikken i Danmark. Navnlig siden starten af 1990’erne er den aktive linje i stigende grad slået igennem, og kontanthjælpsmodtagerne har nu i efterhånden en del år haft ret og pligt til aktivering.

De få undersøgelser af *beskæftigelseseffekten af aktivering* er primært statistiske analyser. De viser, at privat jobtræning (job med løntilskud på en privat virksomhed) er den aktiveringsform, der virker bedst. Den anvendes dog ikke meget for kontanthjælpsmodtagere. Øvrige aktiveringsformer, hvor ledige placeres på en almindelig arbejdsplads, synes også at have en positiv beskæftigelseseffekt – om end billedet ikke er helt klart. De aktiveringsformer, der er de dominerende blandt kontanthjælpsmodtagere (herunder beskæftigelsesprojekter), har tilsyneladende kun en beskeden eller ingen positiv beskæftigelseseffekt for deltagerne (R06:30).

En kvalitativ undersøgelse fra 2002 i kommuner på Københavns Vestegn (R02:1), der bl.a. kommer ind på sagsbehandlers opfattelse af aktiveringens virkninger, synes i vidt omfang at harmonere med resulta-

ter fra de statistiske analyser. Det er sagsbehandlernes erfaring, at privat jobtræning er den bedste aktiveringsform, idet den bringer flest i ordinært arbejde. Privat jobtræning bruges ifølge rapporten imidlertid primært over for den stærkeste gruppe af ledige, som måske slet ikke burde i jobtræning, men uden videre placeres i et ordinært job. Det er sagsbehandlernes opfattelse, at en del af aktiveringsindsatsen over for de svageste ledige er såvel ”meningsløs som udsigtsløs”, som det udtrykkes i rapporten. En del af aktiveringsindsatsen over for de svageste er ”parkeeringsaktivering”, hvilket, ifølge rapporten, ”indrømmes” af sagsbehandlerne.

Undersøgelsen viser, at i almindelighed kan aktivering dog både have positive effekter (opkvalificering, forøget selvværd, motivation, daglig kontakt) og negative virkninger (fastholdelse, forkælelse og illusions-skabelse). Kvalificeringseffekten drejer sig for de langvarige kontanthjælpsmodtagere i givet fald primært om personlige kvalifikationer (og ikke faglige), hvilket hænger sammen med den såkaldte selvværdseffekt, der tillægges stor betydning af sagsbehandlerne. Gennem aktiveringen bør man søge at give de langtidsledige selvtilid og en tro på, at de kan klare sig på arbejdsmarkedet. Det kan dog ifølge rapporten være ”farligt”, hvis de aktiverede bliver alt for glade for projekterne, således at de hellere vil være der end på en almindelig arbejdsplads. Denne såkaldte (potentielle) forkælelseeffekt bør man, ifølge sagsbehandlerne, være opmærksom på. Man bør også være opmærksom på illusionseffekten, som består i, at de ledige i kraft af aktiveringen udvikler en interesse for nye områder og ting, som der ikke er noget beskæftigelsesperspektiv i.

I de seneste år er *økonomiske incitament*er i stigende grad blevet taget i brug som virkemiddel for at bringe kontanthjælpsmodtagere i arbejde. Fx blev i 2003 introduceret et loft over ydelser til kontanthjælpsmodtagere med over 6 mdr. kontanthjælp. En kvantitativ undersøgelse fra SFI (R05:04) konkluderer temmelig klart, at dette loft ikke synes at have haft den tilsigtede effekt i retning af at bringe flere i arbejde – i hvert fald ikke på kort sigt, som er undersøgelsens tidshorisont. Loftet påvirker ikke kontanthjælpsmodtagernes beskæftigelseschancer og heller ikke deres jobsøgning nævneværdigt. En hovedforklaring herpå foreslås i undersøgelsen at være, at mange kontanthjælpsmodtagere har problemer ud over ledighed.

Denne forklaring bygger på 15 kvalitative interview med ledere og sagsbehandlere i 6 kommuner. Lederne og sagsbehandlerne vurderer

samstemmende, at loftet måske kan have en beskæftigelsesfremmende effekt for borgere, der modtager kontanthjælp alene på grund af ledighed. Derimod mener de ikke, at loftet og det tilsigtede økonomiske incitament har effekt for borgere med problemer ud over ledighed. Hovedparten af målgruppen for loftet tilhører denne kategori, da loftet alene retter sig mod personer med over 6 måneders kontanthjælp.

Betydningen af økonomiske incitamenter er også berørt i den ovenfor nævnte undersøgelse i kommuner på Københavns Vestegn. Af undersøgelsen fremgår, at nogle ledige ikke er videre interesserede i at deltage i aktivering. Over for sådanne ledige kan anvendes sanktioner (træk i kontanthjælpen) i henhold til lovgivningen. Ifølge interviewede sagsbehandlere kan ”åbne tilbud” være en ”fornuftig” sanktion. ”Åbne tilbud” betyder her, at størrelsen af klientens kontanthjælp afhænger af, hvor mange timer klienten møder op i aktivering. Sagsbehandlerne er dog tilbageholdende med helt at tage kontanthjælpen fra klienterne, idet dette kan have afledte sociale og psykiske effekter, der forværrer den enkeltes situation. Det hænger ifølge rapporten sammen med, at mange af kontanthjælpsmodtagerne har problemer ud over ledighed, så bortfald af kontanthjælpen ikke øger bestræbelserne på at komme i arbejde, ligesom man ikke gennem lidet attraktive aktiveringstilbud kan skræmme de svageste i arbejde. Derimod kan man ved hjælp af økonomiske incitamenter i højere grad motivere kontanthjælpsmodtagerne til at møde frem i aktivering.

ARBEJDSPRES, AFVÆRGEMEKANISMER OG VIDEN

Problematikken omkring *arbejdspres* blandt sagsbehandlere og dets betydning for indsatsen over for kontanthjælpsmodtagerne er taget op i flere undersøgelser. Fx konkluderede socialreformundersøgelserne fra starten af 1980’erne (P123) bl.a., at der ikke er tvivl om, at sagsbehandlerne oplever et meget stort arbejdspres. Det oplevede arbejdspres er stigende med stigende kommunestørrelse, men afhænger tilsyneladende ikke af det registrerede sagspres i kommunen, dvs. af antallet af klienter pr. sagsbehandler, men af en række andre indikatorer på arbejdspres såsom antal klientsamtaler og klientgruppens sammensætning (mere arbejdspres i forbindelse med komplicerede sager). 85 pct. af sagsbehandlerne mente,

at der ikke er en rimelig overensstemmelse mellem antallet af sagsbehandlere inden for bistandsområdet og arbejdsmængden.

I undersøgelsen af langvarige sociale sager fra 1988 (R88:3) peges, med udgangspunkt i kvalitative udsagn fra sagsbehandlere, på, at manglende tid til rådgivning, opfølgning af sagerne og kreativ sagsbehandling er medvirkende til, at de mest sårbare klienter fastholdes i passiv forsørgelse. På grund af manglende tid må sagsbehandlerne foretage en "ofte helt tilfældig prioritering af klienterne afhængigt af strømmen af indkomne sager".

En undersøgelse af beskæftigelsesindsatsen i to kommuner fra 1990 (R90:14), der navnlig bygger på interview med sagsbehandlere, ser arbejdspress som en væsentlig del af forklaringen på en række såkaldte *afværgemekanismer* i sagsbehandlernes adfærd. Afværgemekanismer er adfærd, der har til formål at beskytte sagsbehandlerne mod arbejdspress og oplevelse af nederlag i arbejdet. Ved hjælp af afværgemekanismer håndteres konflikten mellem begrænsede ressourcer (tid) og store krav. En mekanisme er *ansvarsfralæggelse*, som består i, at sagsbehandlerne fralægger sig (med)ansvar for diverse problemer ved at skyde skylden på samfundet, politikere eller ledelsen. En anden mekanisme er *unddragelse*, der betyder, at visse opgaver slet ikke løses. Det kan bl.a. dreje sig om opfølgning af sagerne, der ikke finder sted under henvisning til mangel på tid og klare regler. *Overvæltning* betyder, at sager søges overvæltet på andre myndigheder eller samarbejdsparter, mens *creaming* indebærer, at de lette (rutinemæssige) sager prioriteres frem for de mere komplicerede. Afværgemekanismerne kan være udtryk for (men er det ifølge undersøgelsen ikke nødvendigvis altid), at den politik, der leveres til borgerne, ikke harmonerer med lovgivningens intentioner.

Flere undersøgelser har hæftet sig ved personaleomsætningen blandt sagsbehandlere, der ofte karakteriseres som relativt høj. Det er fx tilfældet i en undersøgelse fra 1999 af langvarige sociale sager (R99:6), der bl.a. bygger på gruppeinterview med sagsbehandlere i 10 kommuner vedr. de processer, der leder frem til, at bl.a. langvarige kontanthjælpsmodtagere overgår til førtidspension. Den høje personaleomsætning i nogle kommuner giver anledning til kommentarer fra de interviewede ledere og sagsbehandlere vedr. betydningen for sagsbehandlingen af *viden om klienterne*. I en fri fortolkning og udtrykt med andre ord kan pointen i disse kommentarer formuleres på følgende måde.

For at håndtere en sag må sagsbehandleren have viden om klienten. Denne viden kan bl.a. stamme fra journalen med skriftlige noter, samtaler med andre sagsbehandlere og samtaler med klienten. Ifølge udsagn fra interviewede medarbejdere i kommunerne er det ikke muligt eller i hvert fald meget svært eller tidkrævende at nedfælde al den viden, der kræves i sagsbehandlingen, i skriftlig form. Samtaler med andre sagsbehandlere kan give yderligere viden ud over den skriftligt nedfældede i journalen, men disse to former for kommunikeret (eksplicit) viden er heller ikke tilstrækkelig. Erfaringsbaseret viden fra samtaler med klienten er nødvendig. En sådan viden vil ofte kunne betegnes som implicit (tavs), dvs. viden, som har betydning for sagsbehandlerens handlinger, men som ikke eller kun meget vanskeligt kan ekspliciteres i sproglig form og fuldt ud videregives til andre på denne måde.

En af de interviewede mellemledere i undersøgelsen bemærker, at det for en nyuddannet sagsbehandler tager det meste af et år at komme ind i arbejdet. At lære klienterne at kende er et meget stort arbejde, hvis man starter som nyansat og har fx 100 sager. En ny sagsbehandler, der overtager en sag, skal i en vis forstand ”starte forfra”, som det udtrykkes. Et eksempel på en færdighed, som mange sagsbehandlere ifølge undersøgelsen antagelig lærer bedst gennem erfaring, er at kunne sortere i, hvad klienterne siger – hvad der er rigtigt og forkert.

I rapporten bemærkes, at der sker en erfaringsopsamling hos den enkelte sagsbehandler, efterhånden som han eller hun har været i jobbet længe nok til at få en fornemmelse af, hvilke kommunale og andre tilbud der er en hjælp for klienterne, og hvilke der fungerer dårligt. Det er ifølge undersøgelsen også indtrykket, at man som erfaren sagsbehandler har en fornemmelse af, hvilke klienter der kommer igen, og derfor er i stand til langsomt at opbygge en erfaring for, hvilke foranstaltninger der hjælper hvilke typer klienter. Undersøgelsen tyder således på, at i hvert fald nogle sagsbehandlere uformelt og på eget initiativ etablerer tilsigtet rationelle rutiner i deres sagsbehandling på grundlag af erfaring og læreprocesser. Denne type erfaringsopsamling karakteriseres af rapportens forfatter dog som usystematisk og tilfældig, og i forlængelse heraf bemærkes, at kommunerne typisk ikke gennemfører nogen systematisk vurdering af effekten af deres indsats.

En anden undersøgelse, der handler om kommunernes brug af revalidering (R93:7), beskæftiger sig også med betydningen af viden, om end på en lidt anden måde. Der er tale om en kvantitativ undersøgelse,

som belyser, hvorledes antallet af revalideringssager varierer mellem kommuner. Blandt de uafhængige variable er graden af professionalisering på området (specialisering), dvs. omfanget af viden om revalidering hos sagsbehandlerne. Undersøgelsen viser, at jo mere professionalisering, des mere anvendes revalidering (alt andet lige). Undersøgelsen støtter således en antagelse om, at jo mere viden hos sagsbehandleren om en bestemt foranstaltning eller indsats, des større sandsynlighed for, at sagsbehandleren iværksætter denne foranstaltning eller indsats.

En helt ny undersøgelse (R07:11) berører viden med udgangspunkt i begrebet *metode*. Rapporten belyser på basis af kvalitative interview karakteristika ved forskellige typer socialt arbejde, herunder arbejde i en kommunal beskæftigelsesafdeling. Metodisk socialt arbejde defineres som planlagt, formålstjenligt, systematisk og verbaliseret. Metodisk arbejde indebærer overvejelser om sammenhænge mellem mål og midler, og metoder er pr. definition verbaliserede, hvilket indebærer, at de kan videregives/kommunikeres til andre, som kan lære dem. En metode kan reproducere. I rapporten reserveres metodebegrebet således til, hvad der benævnes af-privatiserede metoder. Det betyder, at de ovenfor nævnte erfaringsbaserede individuelle rutiner, som udvikles af sagsbehandlere, ikke karakteriseres som metoder efter undersøgelsens definition.

En hovedkonklusion i rapporten er, at meget af det sociale arbejde, der udføres (bl.a. af sagsbehandlere på kontanthjælpsområdet), ikke er metodisk. Rapporten understreger, at der heri ikke ligger en evaluering af, om sagsbehandlerne fremgangsmåder er gode eller dårlige. At meget socialt arbejde ikke er metodisk i nævnte undersøgelses forstand, kan måske ses som udtryk for, at der sjældent (eller måske slet ikke) foreligger eksplicit og evidensbaseret viden, fx om hvordan langvarige kontanthjælpsmodtageres problemer afhjælpes, og hvordan de kan bringes til at blive selvforsørgende.

KOMMUNALE BESKÆFTIGELSESTRATEGIER

Enkelte undersøgelser beskæftiger sig med kommunale strategier på beskæftigelses- og kontanthjælpsområdet. I disse undersøgelser indgår kvalitative interview med sagsbehandlere, der benyttes som informanter vedr. træk ved det kommunale system, som sagsbehandleren er en del af.

Et eksempel på en sådan undersøgelse er ”Kommunerne, virksomhederne og den aktive socialpolitik” fra 2000 (R00:12). Undersøgelsen bygger på casestudier i 4 kommuner. En hovedpointe er, at kommuner har en vis valgfrihed i forbindelse med den virksomhedsrettede sociale indsats. Kommuner kan vælge primært at orientere sig mod virksomhederne og deres behov (den såkaldte *marketingstrategi*), eller de kan vælge at sætte fokus først og fremmest på klienterne og deres behov (den såkaldte *omsorgsstrategi*). En tredje mulighed er at placere sig mellem disse to yderpunkter og forsøge at praktisere, hvad der i undersøgelsen betegnes som en *netværksstrategi*, hvor lokale aktører inddrages i formuleringen af lokale beskæftigelsespolitiske mål og prioritering af midler. Af de tre strategier, der formuleres som idealtyper, fremtræder omsorgsstrategien som den angiveligt traditionelle strategi, mens marketings- og netværksstrategien er to forskellige bud på nyere kommunale strategier.

Undersøgelsen viser, at de forskellige strategier ikke fuldstændig er bestemt af strukturelle forhold som fx kommunestørrelse, men at de lokale aktørers holdninger og handlinger i væsentlig grad har betydning. Stillet over for de samme udfordringer, kan forskellige kommuner således vælge forskellige strategier. Hvis kommunerne selv er integrerede systemer, betyder det, at sagsbehandlingens adfærd inden for kommunerne er virkeliggørelse af disse strategier. I undersøgelsen er hovedfokus ikke på den enkelte sagsbehandlers autonomi og valgmuligheder, men på kommunens. Sagsbehandlerne som personer har dog ifølge undersøgelsen betydning fx for kommunens samarbejde med virksomhederne. Det pointeres, at et godt samarbejde forudsætter tillid, kompetence og kreativitet. Flere af disse egenskaber er, ifølge rapporten, personlige, dvs. at det er den enkelte sagsbehandler, der har dét, som skal til.

En anden undersøgelse (R07:12) belyser kommunale beskæftigelsesstrategier over for ikke-arbejdsmarkedssparate ledige. Også her bruges kvalitative oplysninger fra sagsbehandlere til at tegne et billede af idealtypiske kommunale strategier - i undersøgelsen kaldet logikker. Der identificeres i undersøgelsen tre logikker i den arbejdsmarkedssrettede indsats over for ikke-arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere.

I *kravmodellen* omsættes arbejdsmarkedsperspektivet til disciplineringsredskaber i form af straksaktivering og økonomiske sanktioner. Kravlogikken indebærer, at der fokuseres på motivationseffekten af en håndfast kravlinje. I denne model skelnes derfor heller ikke nævnevær-

digt mellem indsatsen overfor de arbejdsmarkedssparate og ikke-arbejdsmarkedssparate.

Trinmodellen er kendetegnet ved, at arbejdsmarkedsperspektivet operationaliseres som individuelle forløb eller trin, der gradvist fører den ledige nærmere arbejdsmarkedet. Der er tale om en høj grad af målretning af indsatsen, hvor det gælder om at finde ”den rigtige vej” til arbejdsmarkedet for hver enkelt ledig.

I *eksperimentalmodellen* kan indsatsen karakteriseres som noget mindre fastlagt og noget mere søgende end i de to øvrige modeller. Arbejdsmarkedsperspektivet er her lidt mere tilfældigt udmøntet, og der er tale om en udbredt brug af afklarende indsatser, hvor det er svært at pege på en klar struktur.

Også i denne undersøgelse er fokus således på kommunernes valg og ikke på sagsbehandlerne, hvis adfærd mere eller mindre må fortolkes som udtryk for de respektive logikker.

IMPLEMENTERING AF BESKÆFTIGELSESLOVGIVNINGEN

Mange af de ovennævnte undersøgelser beskæftiger sig i en vis forstand med implementering, dvs. med hvordan en given lovgivning på kontanthjælpsområdet i praksis håndteres i kommunerne. Implementeringssynvinklen forekommer dog at være særlig fremtrædende i nogle af de nyeste undersøgelser fra SFI, der bygger på oplysninger fra sagsbehandlere. Det hovedspørgsmål, der her belyses, er, i hvilken grad de mål, intentioner og regler, der udmeldes ”fra oven” (Folketing, centraladministration og kommunal ledelse), forplanter sig ”fejlrit” til sagsbehandlerne. Undersøgelserne beskæftiger sig med visitationen, dvs. med sagsbehandlernes vurdering af om kontanthjælpsmodtagere er arbejdsmarkedssparate eller ej samt med indsatsen over for de to grupper.

Visitationen belyses især i rapporten *Arbejdsmarkedssparat eller ej* fra 2006 (R06:29), der navnlig bygger på kvalitative interview i 6 kommuner med 37 sagsbehandlere og ledere, som varetog eller havde ansvar for visitation og sagsbehandling i relation til kontanthjælpsmodtagere. Baggrunden for undersøgelsen var bl.a., at der har været og er store kommunale forskelle med hensyn til andelen af kontanthjælpsmodtagere, som kommunerne vurderer som arbejdsmarkedssparate.

Undersøgelsen tyder på, at der er en række fællestræk mellem kommunerne med hensyn til de procedurer og kriterier, som de kommunale sagsbehandlere anvender, når de skal vurdere, om kontanthjælpsmodtagere er arbejdsmarkedsparate. Oplysninger i undersøgelsen tyder på, at disse fællestræk er blevet mere fremherskende inden for de senere år, hvilket kan skyldes, at der fra centralt hold (lovgivning og Arbejdsmarkedsstyrelsen) i stigende grad er blevet fastsat procedurer (fx den såkaldte dialogguide) og kriterier (de såkaldte matchkategorier) vedr. visitationen af kontanthjælpsmodtagere.

Den visitation, som sagsbehandlerne praktiserer, varierer systematisk med forskellige forhold. Fx er der tegn på, at visitationen afhænger af arbejdsmarkedsforholdene. Til en vis grad fastlægges grænsen mellem arbejdsmarkedsparat/ikke-arbejdsmarkedsparat af arbejdsmarkedet. Jo lavere arbejdsløshed, des mindre kritiske bliver arbejdsgiverne, og des flere bliver dermed arbejdsmarkedsparate.

Idealet bag visitationen er, at sagsbehandleren skal foretage en bedømmelse af nogle objektive træk ved kontanthjælpsmodtagere. Det skal være en saglig, bureaukratisk procedure. Undersøgelsen viser dog, at sagsbehandlerne undertiden anvender, hvad der benævnes ”alternative rationaler”. Man visiterer fx ”væk fra eget skrivebord” for at undgå besværlige sager, eller man visiterer med henblik på fx at placere en kontanthjælpsmodtager i en matchkategori, der gør den pågældende berettiget til en bestemt slags aktivering, som anses for hensigtsmæssig. Der er også fundet eksempler på, at man fastholder en person i en bestemt kategori for at undgå omfattende overdragelsesprocedurer til en anden sagsbehandler. Undersøgelsen viser således, at også en række i en vis forstand uvedkommende hensyn spiller en rolle, når sagsbehandlere visiterer kontanthjælpsmodtagere. De alternative rationaler kan minde om nogle af de afværgemekanismer, der blev omtalt ovenfor.

Alt i alt tyder undersøgelsen på, at centralt udmeldte procedurer og kriterier vedr. visitationen af kontanthjælpsmodtagere i vidt omfang implementeres, om end ikke helt ”fejlfrit”, af sagsbehandlerne i kommunerne.

En lignende konklusion fremgår af rapporten *Kommunernes beskæftigelsesindsats* fra 2006 (R06:28), som er den første udgivelse fra et større projekt (ledet af Søren Winter), som belyser implementeringen af beskæftigelsespolitikken. Der er gennemført en spørgeskemaundersøgelse via internet bl.a. omfattende 389 kommunale sagsbehandlere. Disse

data er sammen med svar fra forvaltningsledere grundlaget for at belyse rapportens hovedspørgsmål, nemlig hvordan kommunerne i praksis varetager opgaven med at føre beskæftigelseslovgivningen, herunder navnlig reformen ”Flere i arbejde” fra 2002, ud i livet i yderste led hos de sagsbehandlere, som håndterer *arbejdsmarkedsparate ledige*.

Hovedresultatet er, at de fleste sagsbehandlere i betydeligt omfang lever op til krav og intentioner i beskæftigelseslovgivningen. Langt de fleste sagsbehandlere bruger de samme kriterier til at vurdere, om kontanthjælpsmodtagere er arbejdsmarkedsparate, og langt de fleste sagsbehandlere fokuserer mere på, at de ledige hurtigt får et eller andet job end, at deres beskæftigelsesmuligheder forbedres på længere sigt. Og de fleste sagsbehandlere lægger mere vægt på at drøfte konkrete job i samtalerne med de ledige end på at vejlede dem om gradvis opkvalificering. Sagsbehandlerne lægger også mere vægt på at stille krav til de ledige end på at fokusere på deres problemer, og langt de fleste anvender sanktioner med træk i ydelserne, når ledige udebliver fra aktivering uden gyldig grund. Dog tillægger de fleste sagsbehandlere ikke arbejdsmarkedets behov for arbejdskraft en større vægt i sagsbehandlingen end de lediges egne ønsker og forudsætninger.

Alt i alt er sagsbehandlerne i meget vidt omfang loyale over for lovgivningen, nemlig at indsatsen skal følge den kortest mulige vej til beskæftigelse. Dette på trods af, at en del sagsbehandlere personligt ikke er enige i lovgivningens prioriteringer. Sagsbehandlerne er altså i højere grad loyale over for lovgivningen, regeringens politik eller den kommunale politik, end over for deres egen personlige overbevisning.

I denne præsentation af undersøgelsens resultater er lagt vægt på hovedindtrykket, dvs. på hvad de fleste sagsbehandlere siger. Sagt med andre ord er der altså nogle sagsbehandlere, for hvem det gælder, at deres praksis, ifølge egne angivelser, ikke eller kun delvis svarer til lovgivningens intentioner. Der er altså ifølge undersøgelsen ikke tale om en perfekt implementering. Graden af implementering varierer, og det videre undersøgelsesarbejde vil bl.a. fokusere på baggrunden for denne variation.

I forhold til implementering af reformer i andre lande er implementeringen af ”Flere i arbejde” i Danmark en succes, ifølge rapporten. Det er fx tilsyneladende lykkedes at gennemføre de hyppigere samtaler med de ledige uden de forsinkelser, man ellers ofte ser ved indførelsen af den slags reformer. Det er også i vidt omfang lykkedes at ændre sagsbe-

handlers praksis fra tilsyneladende at være indlejret i en traditionel omsorgskultur til at blive en indsats, der er præget af fokus på job og krav til den ledige.

En anden nyere undersøgelse (R05:12) drejer sig ligeledes om de arbejdsmarkedssparate ledige og belyser indholdet af kontaktforløbssamtaler med ledige i AF, kommuner og hos andre aktører. Formålet er især at belyse, i hvilket omfang kontaktforløbene lever op til den politiske målsætning om at sætte fokus på at få ledige hurtigst muligt i arbejde. Undersøgelsen er bl.a. baseret på en skematiseret observation af 522 kontaktforløbssamtaler, heraf 160 samtaler i kommuner mellem kontanthjælpsmodtagere og sagsbehandlere. Undersøgelsen viser, at beskæftigelse er omdrejningspunktet i hovedparten af de observerede samtaler. Jobfokus varierer dog meget afhængigt af den konkrete operationalisering. Hvis jobfokus defineres ved, at den ledige præsenteres for konkrete job, er det under 20 pct. af samtalerne med kontanthjælpsmodtagere, der har et jobfokus. Hvis jobfokus defineres ved, at den lediges jobønsker fremgår af samtalen, er der jobfokus i næsten 80 pct. af samtalerne. Jo mere konkret jobfokus defineres, des færre andel af samtalerne har et jobfokus.

Ovennævnte undersøgelser tyder således på, at implementeringen af beskæftigelseslovgivningen i de senere år for så vidt angår visitationen af kontanthjælpsmodtagere og sagsbehandlernes håndtering af arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere i høj grad har fundet sted i overensstemmelse med udmeldingerne i lovgivningen. På grund af mangel på sammenlignelige undersøgelser er det ikke muligt at vurdere, om det samme har været tilfældet for så vidt angår indsatsen over for de *ikke-arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere*.

Den ovenfor omtalte undersøgelse af kommunale logikker i den beskæftigelsesrettede indsats (R07:12) belyser dog, om end med en helt anden metode, en række træk ved beskæftigelsesindsatsen over for ikke-arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere. Indsatsen defineres i undersøgelsen både som de konkrete tilbud, som en kommune kan henvise ledige til, og til en række forhold knyttet til selve sagsbehandlingen, fx vejledning og opfølgning samt brugen af forskellige redskaber, herunder anvendelse af sanktioner.

Også denne undersøgelse peger på, at både ledere og sagsbehandlere i vid udstrækning bakker op omkring den arbejdsmarkedssrettede linje i lovgivningen. Endvidere ser hverken ledere eller sagsbehandlere

nogen modsætning mellem en arbejdsmarkedsrettet og en mere social-faglig indsats.

De tre indsatslogikker, som undersøgelsen analyserer sig frem til (jf. ovenfor), viser, at der er forskellige grader af individuel målretning af indsatsen, og at der er forskel på brugen af redskaber, herunder økonomiske sanktioner og virksomhedspraktik. Undersøgelsen afspejler således forskellige versioner af en arbejdsmarkedsrettet indsats. En bestemt lovgivning kan implementeres på temmelig forskellige måder. Derudover viser undersøgelsen, at arbejdsmarkedsperspektivet i kommunernes *praksis* er mindre, end hvad der fremgår af de mere eksplicitte *målsætninger*. Ifølge undersøgelsens forfattere signalerer dette, at det er vanskeligt for kommunerne at konkretisere, hvori en arbejdsmarkedsrettet indsats består over for en målgruppe, der pr. definition er langt fra arbejdsmarkedet.

De undersøgte kommuner gør overvejende brug af de samme typer af tilbud til de ikke-arbejdsmarkedsparate ledige. Disse tilbud er oftest bestemt af de lokale politikere og/eller lederne af beskæftigelsesafdelingen, og en del er oprettet som aktiveringsprojekter for arbejdsmarkedsparate ledige. Flere sagsbehandlere vurderer, at disse projekter kun i ringe grad passer til den aktuelle målgruppe af ikke-arbejdsmarkedsparate ledige. De giver udtryk for, at de savner mere målrettede tilbud til denne gruppe, selv om de også pointerer, at det er meget vanskeligt at udvikle tilbud til ledige med mange og sammensatte problemer. Der peges i undersøgelsen endvidere på, at sammenhængen mellem målsætninger på den ene side og sagsbehandling og tilbud på den anden kan være uklar. Målsætninger har således ikke altid den styrende virkning, som en perfekt implementering forudsætter.

Sagsbehandlerne blev bedt om at vurdere beskæftigelseschancerne for de ikke-arbejdsmarkedsparate ledige. Sagsbehandlerne vurderer, at flertallet af de ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere hverken på kort eller langt sigt vil kunne komme ud på arbejdsmarkedet i ordinær eller støttet beskæftigelse.

Selv om man som nævnt ikke kan sammenligne indsatsen over for de arbejdsmarkedsparate og ikke-arbejdsmarkedsparate, synes de nævnte oplysninger at pege i retning af, at implementeringen af intentionerne om en beskæftigelsesrettet indsats er mindre perfekt og klart vanskeligere, når det drejer sig om de ikke-arbejdsmarkedsparate, end for så vidt angår de arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere.

UDVIKLINGSTENDENSER

De ovenfor omtalte undersøgelser er gennemført over en periode på mere end 45 år. Er det muligt at pege på udviklingstendenser?

Et centralt spørgsmål er fx, om indsatsen over for kontanthjælpsmodtagerne er blevet bedre. Gennem hele den betragtede periode har en af de centrale socialpolitiske og beskæftigelsespolitiske problemstillinger drejet sig om de langvarige modtagere af offentlig hjælp, deres problemer og mulighederne for at afhjælpe dem og bringe dem tilbage til selvforsørgelse. Fra det foreliggende heterogene materiale er det dog svært at vurdere, om indsatsen i dag er bedre end fx under højkonjunkturren i 1960'erne. Der er sket meget omfattende ændringer i bl.a. lovgivningen, centraladministrationens og kommunernes struktur, sagsbehandlernes arbejde og i indsatsen, men er der gjort fremskridt med hensyn til mulighederne for at bringe langvarige modtagere af kontanthjælp med problemer ud over ledighed i arbejde? Det er måske umiddelbart svært at få øje på.

Det er lettere at pege på forandringer i undersøgelsesernes emner og synsvinkler. En af de centrale ændringer synes at være en stigende interesse for beslutninger og adfærd på decentralt niveau, dvs. på kommuneniveau (jf. fx undersøgelserne af kommunale beskæftigelsesstrategier) og ikke mindst på sagsbehandlerniveau.

Opfattelsen i SFI's undersøgelser af sagsbehandleren og dennes betydning er anderledes i dag end tidligere. I SFI's første socialreformundersøgelser fra starten af 1970'erne (P44) blev indsamlet en del oplysninger via samtaler med sagsbehandlere. Men sagsbehandlerne blev overvejende betragtet som informanter med hensyn til borgernes situation og den bistand, de havde fået. Hovedindtrykket er, at sagsbehandleren ikke synes at være blevet betragtet som en autonom aktør, hvis holdninger og selvstændige valg kunne påvirke den politik, der leveredes til borgerne. Hyppigheden og arten af klienternes kontakt med det sociale apparat blev undersøgt. Men disse træk synes fortolket som udtryk for strukturelle karakteristika snarere end som resultat af sagsbehandlernes valg.

Den forestilling, at sagsbehandleren som person potentielt kunne have betydning for det sociale arbejde, er dog ikke helt fraværende i de første undersøgelser. Fx forsøger man at belyse sagsbehandlernes holdning til klienterne, dvs. om de har en såkaldt moralsk holdning (har

klienten opført sig forkert?), en terapeutisk holdning (hvordan kan klientens problemer afhjælpes?) og/eller en diagnostisk holdning (hvad er de psykologiske/sociologiske årsager til klientens problemer?). Man har dog ”ingen oplysninger om, hvorvidt personalets holdninger giver sig udslag i hjælpens form eller størrelse”, som det bemærkes i undersøgelsens sammenfatning (P44).

I de socialreformundersøgelser, som SFI gennemførte i starten af 1980’erne, spiller sagsbehandlerne en noget større rolle (P123). Fx blev sagsbehandlerens uddannelse og erhvervserfaring belyst i en større postspørgeskemaundersøgelse blandt sagsbehandlere. Udgangspunktet for denne belysning af sagsbehandlergruppens sammensætning synes bl.a. at være en forestilling om, at sagsbehandlerens kompetencer opnået i kraft af uddannelse og erhvervserfaring må spille en rolle for kvaliteten af deres sociale indsats.

Socialreformundersøgelserne fra hhv. starten af 1970’erne og starten af 1980’erne kan således ses som en spæd start på den forestilling, at sagsbehandlerne som personer med holdninger og kompetencer har betydning for den indsats, der leveres til borgerne. I de fleste senere undersøgelser indgår en sådan forestilling implicit eller eksplicit i større eller mindre omfang.

Så vidt det kan ses, kom opfattelsen første gang til fuld udfoldelse hos SFI i en undersøgelse af beskæftigelsesindsatsen i to kommuner fra 1990 (R90:14). Det er interessant, at netop denne rapport henviser til to arbejder af Søren Winter fra starten og midten af 1980’erne. Det konstateres i undersøgelsen, der bygger på kvalitative interview med sagsbehandlere, at sagsbehandlingen i kommunerne styres ved en eller anden kombination af regler (lovgivning og kommunespecifikke regler), formulerede overordnede mål og fælles normer. Til trods for styringssignalerne konstaterer rapporten, at sagsbehandlingen i begge kommuner i meget vidt omfang er præget af sagsbehandlerens personlige vurderinger og holdninger. Det ligger bl.a. i, at reglerne kun dækker en mindre del af arbejdet, og at mål og normer ifølge sagens natur er relativt abstrakt formulerede. ”Sagsbehandlerne har altså en afgørende indflydelse på, hvordan indsatsen i praksis udformes,” som det udtrykkes.

Kronologisk oversigt over publikationer (P) og rapporter (R) fra SFI med data fra sagsbehandlere på kontanthjælpsområdet

Udgivelsesår	P/ R	Titel på publikation/ rapport	Data fra sagsbehandlere
1960	P1	<i>Langvarigt forsorgsunderstøttede</i>	Data fra socialkontorer om langvarigt understøttede klienter
1970	P44	<i>Socialreformundersøgelserne. Bind II. Borgeren og trykkesystemet.</i>	Kvalitative interview med sagsbehandlere i sociale hjælpeorganer
1983	P123	<i>Socialreformundersøgelserne 4. Socialforvaltningens situation</i>	Spørgeskemaundersøgelse blandt 890 sagsbehandlere i kommunale bistandsafdelinger
1985	P136	<i>Socialreformundersøgelserne 7. Hvordan går det klienterne?</i>	Som P123
1987	P158	<i>Mødet mellem indvandrerfamilier og social- og sundhedsvæsenet</i>	Gruppeinterview, hvor der bl.a. indgik sagsbehandlere
1987	P175	<i>Enlige forsørgere mellem selvforsørgelse og bistandshjælp</i>	Spørgeskemasvar fra 360 sagsbehandlere vedr. enlige mødre
1988	R88:3	<i>Arbejde eller varig støtte. Hvordan går det personer med langvarige sociale sager?</i>	Interview med sagsbehandlere i seks kommunale socialforvaltninger Spørgeskemaundersøgelse blandt sagsbehandlere med langvarige sociale sager.
1989	R89:11	<i>Førtidspension eller....?</i>	Kvalitative interview med sagsbehandlere på bl.a. kontanthjælpsområdet og førtidspensionsområdet
1990	R90:9	<i>Kommunal kompetence i førtidspensionssager – frikommuneforsøg i Ballerup</i>	Kvalitative interview med sagsbehandlere i kommunen på bl.a. kontanthjælps- og førtidspensionsområdet
1990	R90:14	<i>Kontanthjælp i praksis – en analyse af indsatsen i to kommuner</i>	Interview med ca. 15 sagsbehandlere i to kommuner
1993	R93:7	<i>Kommunernes brug af revalideringsydelsen</i>	Survey omfattende 834 sagsbehandlere (revalideringsmedarbejdere)
1999	R99:6	<i>Langvarige sociale sager – klienternes holdninger</i>	Gruppeinterview med 32 kommunale medarbejdere vedr. sager om bl.a. langvarig kontanthjælp

fortsættes

Kronologisk oversigt fortsat

Udgivelsesår	P/ R	Titel på publikation/ rapport	Data fra sagsbehandlere
2000	R00:12	<i>Kommunerne, virksomhederne og den aktive socialpolitik. Casestudier af det lokale samarbejde</i>	Interview i fire kommuner med den eller de personer (sagsbehandlere, virksomhedskonsulenter mv.), der står for virksomhedskontakten
2002	R02:1	<i>Kontanthjælpsmodtagere og arbejdsmarkedet. Casestudie fra Vestegnen</i>	Interview med otte kommunale sagsbehandlere/ jobkonsulenter
2005	R05:04	<i>Løft over ydelser. Evaluering af løftet over ydelser til kontanthjælpsmodtagere</i>	Interview med 15 sagsbehandlere og ledere
2005	R05:12	<i>Fokus på job? En analyse af kontaktforløbssamtaler i AF, kommuner og hos andre aktører</i>	Observation af 160 kontaktforløbssamtaler mellem sagsbehandlere og arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere
2006	R06:28	<i>Kommunernes beskæftigelsesindsats</i>	Spørgeskemasvar (internet) fra 389 sagsbehandlere om arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere
2006	R06:29	<i>Arbejdsmarkedsparat eller ej. En kvalitativ undersøgelse af visitationen af kontanthjælpsmodtagere i ti kommuner</i>	Telefon- og besøgsinterview med ca. 30 sagsbehandlere
2007	R07:07	<i>Vil De gerne have et arbejde? En undersøgelse af arbejdsmotivation og fleksibilitet hos arbejdsmarkedsparate ledige</i>	Telefoninterview med ca. 10 kommunale sagsbehandlere
2007	R07:11	<i>Metoder i socialt arbejde</i>	Interview med under 10 sagsbehandlere på kontanthjælpsområdet
2007	R07:12	<i>Den korteste vej til arbejdsmarkedet. En kvalitativ undersøgelse af indsatsen over for ikke arbejdsmarkedsparate ledige</i>	Telefoninterview og fokusgruppeinterview med 20 sagsbehandlere i fem kommuner. Spørgeskemaundersøgelse i 25 kommuner – 25 sagsbehandlere

DE SMALLESTE SKULDRE BÆRER DE TUNGESTE BYRDER – OM SEGREGE- RING PÅ FOLKESKOLE- OMRÅDET

Mikkel Thøgersen

INDLEDNING

Regeringen offentliggjorde i 2004 en strategi, som skulle modvirke tendenserne til ghettoisering (Regeringen, 2004). En række boligområder i særligt de større byer udviklede sig i en uhensigtsmæssig retning, hvor beboersammensætningen blev mere og mere ensidig kendetegnet af borgere på overførselsindkomster – og ofte med en overrepræsentation af beboere med etnisk minoritetsbaggrund. Strategien skulle medvirke til at bryde disse mønstre og skabe velfungerende samt mere socialt og etnisk mangfoldige boligområder.

Strategien beskriver en række instrumenter og indsatsområder, som skal sættes i værk for at modvirke ghettoiseringstendenserne. Det gælder eksempelvis nye anvisningsmodeller til almene boliger, ”coach”-ordninger for etniske iværksættere og indsatser over for skoler i ”udsatte ghettoområder”. På netop skoleområdet ser man segregeringstendenserne slå igennem, ved at ressourcestærke forældre, særligt forældre med etnisk dansk baggrund, stemmer med fødderne og flytter deres barn i en anden folkeskole end distriktsskolen eller vælger privatskoler, hvis ande-

len af tosprogede elever bliver for høj.¹ Regeringen har bl.a. på denne baggrund iværksat projektet *Dette virker på vores skole*. For det første har projektet til formål at identificere kommuner eller skoler, som har formålet at vende udviklingen, så ressourcestærke forældre vælger den lokale folkeskole til. For det andet har projektet til formål at udvikle den pædagogiske kvalitet i undervisningen af tosprogede elever.² Nærværende artikel fokuserer alene på den førstnævnte problemstilling.

Vi har altså at gøre med en problemstilling, hvor de offentlige myndigheder og institutioner – det gælder både staten, kommunerne og folkeskolerne – ønsker, at den lokale skole skal afspejle sammensætningen i skoledistriktet, mens forældrene forfølger deres egeninteresse i at give deres barn et optimalt skoletilbud, ofte i modstrid med de politiske målsætninger. Artiklen har til formål at gøre os klogere på, hvordan vi kan forstå dette kollektive handlingsproblem. Den første del af artiklen uddyber, hvad der rent faktisk sker, når forældrene fravælger skolerne og sætter ord på de uhensigtsmæssigheder, som dette giver anledning til. Herefter skifter jeg fokus fra forældrene og skolerne til de kommunale forvaltninger og ser på, om det kommunale myndighedsniveau formår at bringe balance mellem de politiske målsætninger og forældrenes egeninteresse. I dette afsnit beskriver jeg også de policyredskaber, som den kommunale forvaltning har på hylden, hvis formål er at påvirke elevsammensætningen. Endelig viser jeg, at valget af redskaber ikke er styret af rationelle hensyn til de officielle målsætninger, men snarere politisk opportuniste. Meget tyder på, at valget af policyredskaber vælges ud fra at undgå at forstyrre de magtfulde og ressourcestærke forældre. Samtidig skeler forvaltningerne til målgruppernes sociale konstruktion, når fordele og omkostninger ved den offentlige politik allokeres. Derfor vil det oftest være svage målgrupper med en negativ social konstruktion – ”in casu” etniske minoriteter – der bærer omkostningerne ved en givet offentlig intervention.

-
1. Det skal understreges, at tosprogede elever og deres familier i mange tilfælde også er ressourcestærke. Men i de såkaldte ghettområder ses ofte en tendens til ressourcetsvage familier.
 2. Projektet gennemføres af et konsortium bestående af Rambøll Management og CVU København og Nordsjælland. Artiklen bygger på analyser og datamateriale fra dette projekt (Rambøll Management & CVU København og Nordsjælland, 2007). Datagrundlaget er en spørgeskemaundersøgelse blandt alle skoler med mere end 10 pct. tosprogede elever og personlige interview med en lang række aktører i og omkring 22 skoler, som alle har mindst 25 pct. tosprogede elever. De 22 skoler er bl.a. udvalgt på baggrund af spørgeskemadata og er derfor ikke tilfældigt udvalgt.

VANSKELIGT AT PÅVIRKE ELEVSAMMENSÆTNINGEN

Inden jeg ser nærmere på de mekanismer, som er i spil, når forældrene vælger skole, vil jeg kort illustrere, at det er vanskeligt for skolerne at påvirke elevsammensætningen. Som led i *Dette virker på vores skole* blev der gennemført en spørgeskemaundersøgelse blandt skoler med mere end ti pct. tosprogede elever. Skolerne blev bl.a. bedt om at tilkendegive, om de havde sat aktiviteter i værk for at påvirke elevsammensætningen – her operationaliseret ved, om skolerne inden for de seneste to år havde sat aktiviteter i værk for at tiltrække eller fastholde ressourcestærke familier.³ Rationalet er ofte, at skolerne profilerer sig i lokalsamfundet med en særlig profil for derved at adskille sig fra andre aktører på skolemarkedet. Som regel sørger skolerne for at kombinere den særlige profil med en pressestrategi, hvor man sørger for at synliggøre skolens særlige profil især blandt kommende, men også nuværende, forældre.

De konkrete aktiviteter, som skolerne sætter i værk, er mangfoldige. Nogle skoler prioriterer at profilere sig over for forældrene gennem en særlig undervisningsprofil. Enten gennem flere dansktimer eller ved at differentiere sig fra andre skoler gennem et mere varieret IT-tilbud, en særlig kostprofil eller idrætsaktiviteter. Tabel 1 herunder viser, at ikke alle skoler har sat aktiviteter i gang for at påvirke elevsammensætningen. Vi har derfor mulighed for at se, om de skoler, som bevidst prioriterer at ændre elevsammensætningen, rent faktisk er i stand til at påvirke elevsammensætningen. Eller med andre ord: At de konkrete aktiviteter, som skolerne sætter i værk, formår at tiltrække ressourcestærke forældre til skolen.

Som nævnt er det forventningen, at de aktiviteter, som skolerne sætter i gang, rent faktisk har en effekt. Givet denne forventning er tallene i tabel 1 overraskende. De viser, at det rent faktisk forholder sig omvendt. Mere end halvdelen af de skoler, som har iværksat særlige fordelingsaktiviteter, tilkendegiver, at andelen af ressourcestærke familier er blevet lavere. Den tilsvarende andel for skoler, der ikke har sat aktiviteter i værk, er en tredjedel. Disse tal viser således, at det er meget vanskeligt for skolerne at iværksætte aktiviteter, som kan påvirke elevsammensæt-

3. Respondenten var skolelederen. Spørgeskemaet blev sendt ud til i alt 346 skoler, hvoraf 67 pct. valgte at besvare skemaet. Det giver en stikprøve på 231 skoler.

ningen. Ser man nærmere på de redskaber, som skolerne anvender, viser det sig videre, at den femtedel af skolerne – som rent faktisk har formået at øge andelen af ressourcestærke elever på skolen – ikke systematisk anvender andre redskaber end skoler, der ikke gør (Rambøll Management & CVU København og Nordsjælland, 2007).

Tabel 1

Hvordan har skolens sammensætning mht. ressourcestærke familier udviklet sig de seneste fem år? – Har skolen inden for de seneste to år iværksat aktiviteter specifikt for at tiltrække eller fastholde ressourcestærke familier? Procent.

	Ja	Nej	Ved ikke	I alt
Andelen af ressourcestærke familier er blevet højere	17	17	18	17
Andelen af ressourcestærke familier er den samme	25	49	18	37
Andelen af ressourcestærke familier er blevet lavere	52	29	46	39
Ved ikke	6	6	18	7
I alt (N)	100	100	100	100
	96	123	11	230

NÅR FORÆLDRE VÆLGER SKOLE – FRA STABILITET TIL KRISE

Det interessante spørgsmål er nu, hvad forklaringen på det overraskende resultat er. Lad os først undersøge den kausale logik bag den statistiske sammenhæng. Vores forventning var, at skolerne i kraft af en række aktiviteter formår at påvirke forældrenes valg af skole. Altså at skolernes handling i overensstemmelse med en kausal logik sættes i værk forud for forældrenes valg. Problemet er blot, at den tidsmæssige logik er en anden. Mange skoler sætter først aktiviteterne i gang, når de mærker konsekvenserne af forældrenes fravalg. Når elevsammensætningen ændrer sig – dvs. andelen af tosprogede elever bliver tilpas høj – så sætter skolerne gang i fordelingsaktiviteterne. På dette tidspunkt er opgaven særdeles vanskelig.

Lad os prøve at undersøge, hvad der typisk sker, når en skoles elevsammensætning ændrer sig. De skoler, der har medvirket i projektet, befinder sig næsten alle i byer, hvor skoledistriktet er sammensat af både

alment boligbyggeri og ejerboliger. Ofte er der en overrepræsentation af borgere på overførselsindkomster og af tosprogede familier i det almene boligbyggeri, mens der er en tendens til, at der er en høj andel af ressourcestærke, som regel etnisk danske, familier i ejerboligerne. Det typiske mønster kan herefter beskrives i tre faser.

I fase 1 sker der en ekstern påvirkning. Den karakteristiske udvikling er, at sammensætningen af elever i skoledistriktet ændres, så skolen får en højere andel familier, som bor i almene boliger, oftest områder med en høj andel af tosprogede familier. Ændringerne i skoledistriktet kan både ske i form af administrative indgreb, eller fordi sammensætningen i en bestemt bydel forandrer sig. Eksempelvis har flere skoler erfaret, at elevgrundlaget er faldet drastisk i ejerboligkvarterne, når et kvarter ændres fra at være præget af børnefamilier til et ”sølvbryllupskvarter”. Skolerne oplever således en stille ændring i sammensætningen, hvor andelen af tosprogede elever stiger som konsekvens af ændringerne i distriktet. Uanset om den tosprogede elevgruppe er ressourcestærk eller -svag, begynder den etnisk danske forældregruppe nu i fase 2 at reagere. Det sker ved at flytte børnene til allerede eksisterende friskoler, ved at oprette friskoler eller ved at flytte børnene til andre skoler end distriktskolen. Dermed er fase 3 i gang – en selvforstærkende spiral, hvor de ressourcestærke danske børn får følgeskab af de ressourcestærke tosprogede, som også fravælger skolen. Skolen står i denne fase over for en markant ændret elevsammensætning, hvor store dele af de ressourcestærke elever – uanset sproglig og kulturel baggrund har forladt skolen. Denne udviklingsproces påvirker naturligvis skolerne. I figur 1 herunder viser vi, hvordan udviklingen i elevgrundlaget afføder en forsinket reaktion blandt skolerne.

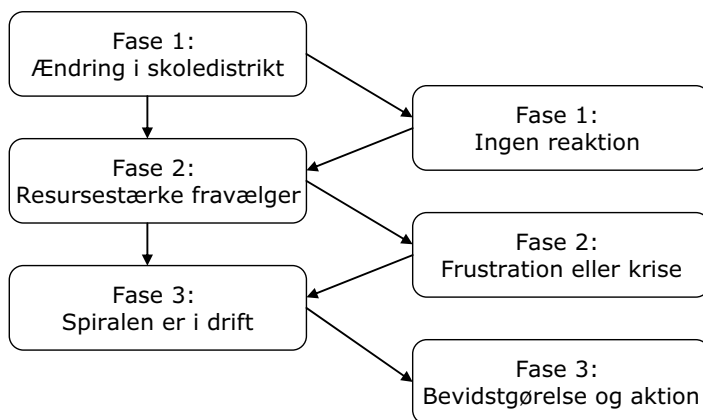
Skolernes svar på ændringerne i elevsammensætningen falder tilsvarende i tre faser. I den første fase sker der ingenting. Skolerne interesserer sig meget lidt for elevsammensætningen. I det omfang, at der er en interesse, er den oftest forbundet med positive islæt, idet mange skoler fremhæver, at de tosprogede elever er et kærkomment bidrag til at øge mangfoldigheden på skolen. I fase 2 begynder de etnisk danske forældre som nævnt at fravælge skolen. Oftest på grund af bekymringer for børnenes faglige niveau eller på grund af frygt for tosprogede elevers påvirkning af klassernes sociale miljø, fx i forbindelse med børnefødselsdage, julearrangementer, deltagelse i fritidsliv mv. Dermed stiger andelen af

tosprogede elever, og ofte øges andelen af ressourcesvage elever. Det påvirker både lærernes og ledelsens dagligdag.

Figur 1

Fasemodel over selvforstærkende spiral.¹

Udvikling i elevsammensætning Skolens reaktionsmønster



1. Man kunne tilføje en fase 4, hvor skolen lukker. Vi har ikke set denne fase realiseret i nogen af de deltagende kommuner. Skolelukninger er dog ikke noget urealistisk scenarium. Århus Kommune overvejer pt. at lukke skoler i den århusianske vestby, delvis på baggrund af forældrenes fravalg af distriktsskolerne (Brøndum & Fliess, 2007).

Lærernes undervisningsopgave skifter nu karakter. Der er ikke længere samme muligheder for, at ressourcestærke elever kan trække de svagere elever med op. Samtidig kan lærerne ikke længere anvende de kendte redskaber på samme måde. Med en højere andel af tosprogede ændrer fx forældresamarbejdet karakter. Det er måske ikke længere tilstrækkeligt at kommunikere på den vante måde med at sende sedler hjem med børnene. Forældrene ser ikke sedlerne og møder derfor ofte ikke op til den type arrangementer, som lærerne har været vant til. Hvis de tosprogede forældre møder op, skal lærerne vænne sig til, at kommunikationen bliver anderledes, da mange forældre ikke kan følge med på dansk. Samtidig udfordres lærernes pædagogiske praksis. Elevernes sproglige forudsætninger og pædagogiske behov ændres, og lærerne forventes at mestre un-

dervisning i dansk som andetsprog. Alt sammen ændringer, som i et snævert nytteperspektiv påfører læreren omkostninger sammenlignet med sammensætningen af elever i fase 1.

I denne proces er mange skoler i en kriselignende situation. Skolens personale bliver frustreret over de forældre, som vælger skolen fra. Samtidig ønsker man sig – sagt lidt firkantet – et andet elevgrundlag. En skoleleder fortæller fx, at ”da vi nåede op på 25 pct. lavede vi protest-skrivelser”. Skolens svar på den ændrede elevsammensætning er et ønske om, at udfordringerne forsvinder, eller at eleverne formår at tilpasse sig de værdier, rutiner og pædagogiske praksisser, som allerede eksisterer på skolen. Skolens reaktioner puster derved yderligere til ilden. Forældre, som er bekymrede for skolens faglige niveau og evnen til at håndtere den nye elevsammensætning, ser en frustreret alliance af ledelse og medarbejdere gøre opmærksomme på, at de ikke magter den nye opgave, skal have flere ressourcer etc. Skolens ledelse og medarbejdere er med andre ord med til at gøre de forældre, som ikke har forladt skolen i løbet af fase 2, så nervøse, at de nu også overvejer at skifte skole – og en dobbelt selvforstærkende spiral er i drift.

I fase 3 har skolen erkendt, at det ændrede elevgrundlag har sat sit varige præg på skolen. Denne bevidstgørelse betyder, at skolen igen er i stand til at træffe modne, strategiske valg. Nogle skoler vælger at satse benhårdt på at påvirke elevsammensætningen. Andre lader fordelingen af elever være fortid og koncentrerer sig udelukkende om at udvikle den pædagogiske kvalitet i skolens undervisningstilbud.

Vi har nu set, at forældrene ofte stemmer med fødderne. Den individuelle præference for at sikre sit barn plads på en skole med en – i forældrenes øjne – hensigtsmæssig elevsammensætning sætter gang i en selvforstærkende spiral, som er særdeles vanskelig at vende. Vi har videre set, at denne proces forstærkes af yderligere en proces, hvor skolerne selv bærer brænde til bålet ved at synliggøre de dramatiske konsekvenser af ressourcestærke forældres fravalg af distriktsskolen.

DE KOMMUNALE FORVALTNINGER SOM EKSTERN TREDJEPART

Jeg nævnte i indledningen, at forældrenes forfølgelse af egeninteressen på mikroniveau står i et modsætningsforhold til de politiske præferencer på

makroniveau, og at størstedelen af forældrene sandsynligvis ikke har noget ønske om, at det aggregerede samfundsmæssige resultat af de individuelle valg medfører øget segregering. Problemstillingen er således nært beslægtet med de klassiske kollektive handlingsproblemer (Dunleavy, 1991). En af løsningerne på kollektive handlingsproblemer er, at en ekstern tredjepart intervenserer og ændrer de rationelle individers valg. I dette tilfælde kunne de kommunale forvaltninger være den eksterne tredjepart, som ændrer forældrenes skolevalgskalkule. Ikke alene har forvaltningen den formelle magt til at bringe en række redskaber i spil, som kan påvirke elevsammensætningen, den har også nogle faglige kompetencer, som kan anvendes i samspil med den formelle magt. De kommunale forvaltninger vil fx sidde med overblikket over udviklingen i elevsammensætningen i et område og kan på et tidligt tidspunkt identificere områder, hvor elevtallet fra ressourcestærke boligområder er vigende og dermed sætte ind, før de selvforstærkende spiraler for alvor får magt.

Denne tankegang er i overensstemmelse med et klassisk weberiansk syn på forvaltningen. Forvaltningen bringer effektivt magt og kompetencer i spil for at løse et samfundsmæssigt problem i overensstemmelse med de demokratisk valgte politikeres ønsker (Christensen & Ibsen, 1991). Problemet er blot, at hverken den politiske principal, i dette tilfælde kommunalbestyrelsen, eller forvaltningerne selv er styret af den klassiske mål/middel-rationalitet. Enhver forvaltning og kommunalbestyrelse vil tage bestik af de politiske konsekvenser af at implementere et givet policyredskab. Inden jeg undersøger denne politiske logik nærmere, vil jeg præsentere en vifte af de redskaber, som forvaltningerne rent faktisk kan bringe i spil for at påvirke elevsammensætningen.

Jeg har ikke datamæssigt grundlag for at give et generelt, landsdækkende billede af, hvilke redskaber de kommunale forvaltninger anvender. Tabellen herunder sammenfatter i stedet de fordelingspolitiske redskaber, som forvaltningerne har anvendt i de i alt 12 kommuner, vi har besøgt i den kvalitative del af undersøgelsen.⁴ Tabellen viser syv typer af indsatser, hvor forvaltningerne spiller en rolle. Det fremgår, at nogle af redskaberne både kan initieres på skole- og forvaltningsniveau.

4. Dermed er det ikke muligt at generalisere undersøgelsens resultater til landsplan. Da de deltagende skoler alle har mindst 25 pct. tosprogede elever og samlet set huser en meget stor andel af de tosprogede elever på landsplan, taler meget for, at resultaterne også vil have gyldighed i andre kommuner.

Det gælder fx magnetskolefilosofien, altså det at en skole iværksætter særligt attraktive undervisnings- eller fritidstilbud for – som en magnet – at tiltrække og fastholde ressourcestærke forældre. Jeg beskriver kort logikken i redskaberne, mens tabellen sammenfatter de både tilsigtede og utilsigtede effekter af de respektive fordelingsinstrumenter (Rambøll Management & CVU København og Nordsjælland, 2007):

- *Ændring af skoledistrikt:* Forvaltningen ændrer på distrikterne i lokalområdet for at påvirke elevsammensætningen. Det kan fx ske ved at flytte et alment boligbyggeri fra et skoledistrikt til et andet.
- *Fælles skoledistrikt:* To eller flere skoler i et lokalområde, hvoraf mindst en skole har en lav andel af tosprogede elever, får fælles indskrivning ved skolestart. Det giver mulighed for at flytte tosprogede elever fra en skoles distrikt til en anden og derved påvirke elevsammensætningen.
- *Sprogscreening og flytning af elever til andre skoler end distriktets:* Kommunerne kan med afsæt i folkeskolelovens § 5, stk. 8 henvise tosprogede elever med et ikke uvæsentligt behov for undervisning i dansk som andetsprog til et undervisningstilbud på en anden skole end distriktsskolen, hvis det skønnes, at den modtagende skoles tilbud samlet set er bedre end distriktsskolens. Denne model har således på kort sigt en direkte effekt, afhængigt af hvor mange elever der skønnes at have et behov for at forblive på modtageskolen på sigt.
- *Udflytning af modtagelsesklasser:* Tosprogede elever, som ikke har de sproglige forudsætninger for at indgå i en normalklasse, bliver undervist i modtagelsesklasser, der er placeret på en anden skole end distriktsskolen. Efterfølgende tilbydes eleven at fortsætte på skolen for at opnå en varig fordelings effekt.
- *Magnetskoleressourcer:* Den enkelte skole får ekstra ressourcer til at udvide undervisningstilbuddet, tilbyde et særligt attraktivt undervisningstilbud eller tilbyde særlige muligheder ud over undervisningstilbuddet med det formål – som en magnet – at tiltrække og fastholde etnisk danske elever.
- *Bistand til PR og kommunikation:* Forvaltningen kan bistå skolerne med at synliggøre de gode historier i den lokale presse, i forældrenetværk etc. Ofte implementeres kommunikationsaktiviteter i samspil med magnetskolefilosofien, hvor skolernes særlige profil ”sælges” til om-

givelserne. Der kan også være tale om en særlig kommunikationsindsats i forbindelse med indskrivning, fx rettet mod børnehaver.

- *Reservation af pladser til tosprogede elever på skoler med få tosprogede elever:* Dette redskab tilstræber at påvirke fordelingen ved at tilbyde tosprogede elever plads på andre skoler end distriktsskolen.

Man kan opdele de syv redskaber ovenfor i to grupper afhængigt af, om de har en direkte fordelings effekt, dvs. at elevsammensætningen pr. definition ændres, når det pågældende redskab er sat i værk, eller mere indirekte gennem blødere redskaber, der forsøger at påvirke særligt forældrenes præferencer ad frivillighedens vej. Ser vi først på de direkte redskaber, viser det sig altså, at forvaltningerne i hvert fald har fire redskaber, som kan bringes i spil for at påvirke elevsammensætningen. Herudover har forvaltningerne en række indirekte redskaber, som kan anvendes.

Tabel 2

Typer af forvaltningsmæssige redskaber.¹⁾

Redskab	Mulige tilsigtede effekter	Mulige utilsigtede effekter
Ændring af skoledistrikt ²⁾	Direkte og varig effekt Gode muligheder for forældresamarbejde og socialt samspil mellem elever	Risiko for, at forældre vælger fx privatskoler
Fælles skoledistrikt ³⁾	Direkte effekt Gode muligheder for forældresamarbejde og socialt samspil mellem elever	Kræver skoler, der fysisk ligger tæt på hinanden Risiko for, at forældre vælger fx privatskoler
Sprog-screening og flytning af elever til andre skoler end distriktets	Direkte effekt. Varig effekt afhænger af, om tosprogede forældre lader børnene fortsætte på modtageskolen, foreløbige erfaringer tyder på, at forældre ser positivt på at lade børnene fortsætte på skolen ⁴⁾ Giver mulighed for øget samspil mellem tosprogede og etnisk danske elever i skoletiden Flere skoler inddrages i integrationsopgaven	Afstand mellem skole og hjem vanskeliggør forældresamarbejde og samspil mellem elever efter skole Binder ressourcer til transport af elever Lærere på modtageskoler har begrænset erfaring med tosprogede elever

fortsættes

Tabel 2 fortsat

Redskab	Mulige tilsigtede effekter	Mulige utilsigtede effekter
Magnet-skoleres-sourcer	Mulig effekt Forbedret tilbud for alle skolens elever Gode muligheder for forældresamarbejde og socialt samspil mellem elever	Effekt usikker og langsigtet Vanskeligt at ændre negativt image Kræver mange ressourcer
Bistand til PR og kommunikation	Mulig effekt	Effekt usikker Vanskeligt at ændre negativt image
Reservation af pladser til tosprogede elever på skoler med få tosprogede elever	Mulig effekt Flere skoler inddrages i integrationsopgaven	Effekt usikker Hvis der er afstand mellem skole og hjem, vanskeliggøres forældresamarbejde og samspil mellem elever efter skole Er mest attraktivt for ressourcestærke familier

- 1) Herudover har kommunerne mulighed for at påvirke elevsammensætningen gennem boligpolitiske redskaber.
- 2) En særlig variant er skolelukninger eller sammenlægninger.
- 3) Dette redskab kræver dispensation fra folkeskoleloven.
- 4) Århus Kommune har gennemført en mindre undersøgelse om erfaringerne med sprog-screeningsredskabet. Denne undersøgelse tyder på, at forældrene ser positivt på at lade deres børn blive på modtageskolen, hvilket vil sikre redskabet en fordelings effekt – også på længere sigt (Århus Kommune, 2006).

DEN SOCIALE KONSTRUKTION AF MÅLGRUPPEN OG VALG AF POLICYREDSKABER

Figuren ovenfor viser, at forvaltningerne rent faktisk har en række redskaber til rådighed, som kan modvirke konsekvenserne af forældrenes skolevalg. I et system renset for politiske hensyn er der således visse muligheder for, at forvaltningerne kan spille rollen som den tredjepart, der kan bryde de negative konsekvenser af det kollektive handlingsproblem. Men faktisk er der god grund til at forvente, at forvaltningernes overvejelser vil være styret af helt andre hensyn. Forvaltningerne vil for det første skele til den politiske magt, som forskellige målgrupper har. Man så fx i Århus, at de ressourcestærke forældre i Engdalskolens distrikt formåede at påvirke politikerne til at stoppe den ellers planlagte sammenlægning med Sødalskolen (*Politiken*, 2006). Veltilrettelagte borgermøder, læserbreve, happenings mv. samt slet skjulte trusler om at anvende pri-

vatskolernes exit-mulighed udgjorde for stort et pres på politikerne. Forvaltningens valg af policyredskaber er også styret af andre hensyn. Det gælder målgruppernes sociale konstruktion (Schneider & Ingram, 1993). Den sociale konstruktion af en givet målgruppe er normativ og ledsages af et positivt eller negativt symbolsprog. Det kan være fx stereotyper, som er historisk betingede eller skabt af pressen. Tabellen herunder giver eksempler på, hvordan de to fænomener – den politiske magt og målgruppernes sociale konstruktion – spiller sammen.

Tabel 3

Magt og målgruppernes sociale konstruktion.¹⁾

	Positiv social konstruktion	Negativ social konstruktion
Stærk magtposition	Læger	Advokater
Svag magtposition	Enlige mødre	Etniske minoriteter

1) Tilpasset efter Schneider & Ingram (1993).

Tabellen illustrerer den åbenbare pointe, at der er forskel på forskellige gruppers politiske magt. Læger og advokater er alt andet lige – i kraft af uddannelsesmæssige og økonomiske ressourcer, netværk og medieadgang – langt stærkere end eksempelvis enlige mødre og etniske minoriteter. Oversat til nærværende artikels emne betyder det, at forvaltninger og politikere vil skele langt mere til magtfulde etnisk danske forældres ønsker end til svagere tosprogede, når forskellige initiativer sættes i værk. Men herudover er der forskel på forskellige målgruppers sociale konstruktion. Nogle målgrupper har ganske enkelt et godt image. Lægernes indsatser for at redde menneskeliv vil i folkemunde have en mere positiv social konstruktion end advokaternes angivelige udnyttelse af retssystemet til egen vinding. Pointen er, ifølge Schneider & Ingram (1993), at den sociale konstruktion af målgrupperne har konsekvenser for valget af policyredskaber. Står politikerne over for to lige stærke målgrupper, vil man derfor vælge redskaber, der påfører målgruppen med en negativ social konstruktion de største omkostninger. Overfører vi igen argumentationen til fordelingsdiskussionen, er det klart, at etniske minoriteter omgives af et normativt symbolsprog, der er negativt ladet. Dermed må vi forvente, at redskaber, som anvendes for at påvirke fordelingen af etnisk danske og etniske minoriteter på skoleområdet, systematisk påfører etniske minoriteter højere omkostninger end den etnisk danske majoritet.

Det følger af definitionen af de direkte redskaber, at det interessante spørgsmål ikke er, om de har en direkte effekt. Det har de pr. definition. Men om fordelingseffekten er varig. Hvis vi først ser på mulighederne for at ændre skoledistriktet, eller – hvis der gives dispensation for lovgivningen – indføre fælles indskrivning, så er spørgsmålet i første omgang, om den direkte effekt kan forventes omsat i en varig effekt. En ændring i skoledistrikterne vil medføre, at en skole får færre tosprogede elever, mens en anden får flere. Det vil derfor være reaktionen blandt forældrene på modtageskolen, der er interessant. Spørgsmålet er således, om den rent matematiske logik vil støde sammen med den politisk-psykologiske logik, som får forældrene til at vælge skolen fra. Det er vanskeligt at give et klart svar på, da meget vil afhænge af, dels hvordan processen tilrettelægges – om og hvordan forældrene på modtageskolen informeres – og om, hvor drastiske ændringerne i andelen af tosprogede vil være. En af caseskolerne har således været igennem en proces, hvor andelen af tosprogede steg betydeligt som følge af ændringer i skoledistriktet, men skolen giver ikke udtryk for, at denne andel er problematisk. Samme logik vil gælde for skoler, der får mulighed for at iværksætte fælles indskrivning. Her er udfordringen – i et fastholdelsesperspektiv – at sikre, at forældrene på modtageskolen beholder deres børn i børnehaveklassen, selv om andelen af tosprogede stiger.

Vi har indtil videre kun set på de snævre konsekvenser for elevsammensætningen. Det er dog også relevant at se på, om de to redskaber har andre utilsigtede konsekvenser. Da begge fordelingsredskaber gennemføres i nærområdet, vil alle børn kunne lege sammen og udvikle relationer på tværs af etniske og sociale skel. Hvis der ikke er bivirkninger ved disse to redskaber, og den forventede effekt er betydelig, kan man undre sig over, at disse redskaber ikke er mere udbredte. Anlægger man et politisk-strategisk perspektiv på disse typer af redskaber, vil den sandsynlige forklaring være, at ændringer i skoledistrikterne vil berøre skoler med meget ressourcestærke forældre. Disse forældre vil have en meget konkret interesse i, at deres velfungerende skole fortsætter, som den altid har gjort – sandsynligvis bakket op af lærere og ledelse på skolen, som har samme interesse. Det betyder, at forvaltningerne og de respektive politikere skal være så fokuserede på at ændre elevsammensætningen, at man er villig til at risikere en mediestorm. En mediestorm, hvor de ressourcestærke forældre kan true med at flytte deres børn til privatskoler. Dermed risikerer politikere og forvaltning at iværksætte et redskab, som

nok ifølge den matematiske logik vil give resultater. Men den nådesløse politiske logik medfører en risiko for, at politikerne kommer til at stå med to skoler med høje andele af tosprogede elever som konsekvens af de ressourcestærke forældres fravalg. Derfor vil forvaltningerne være meget tilbageholdende med at bruge dette redskab.

De to andre typer af direkte redskaber er underlagt samme logik, men har en anden natur, som gør, at disse redskaber er mere politisk spiselige. De har begge en direkte fordelingseffekt. Her er den langsigtede effekt ikke afhængig af de ressourcestærke forældres valg, men derimod af, om de tosprogede familier oplever undervisningstilbuddet på modtageskolen som så attraktivt, at eleverne bliver på skolen, når de enten sluses ud af modtageklasserne eller ikke længere har et væsentligt behov for sprogstøtte. Anlægger vi et bredere perspektiv ud over fordelingseffekten, så har disse to redskaber nogle utilsigtede bivirkninger. For det første betyder det, at små børn skal gå i skole langt fra hjemmet, da modtageskolen ofte er placeret langt fra elevernes hjem. Det betyder – ud over den umiddelbare ulempe, at små børn skal transporteres over store afstande – at elevernes mulighed for at lege sammen efter skoletid begrænses, da skole og bolig er adskilt. For det andet forværres betingelserne for det i forvejen vanskelige forældresamarbejde. Tidligere kunne det endvidere være en barriere, at lærerne på de modtagende skoler kunne mangle uddannelse i dansk som andetsprog (PLS Consult, 1999). Folkeskolelovens § 5, stk. 8 har haft til formål at ændre på denne ulempe, idet det fremgår af loven, at adgangsbilletten til en anden skole end distriktsskolen er et bedre pædagogisk tilbud på modtageskolen end på distriktsskolen.

Hvor valget i forhold til de to første redskaber var forholdsvis enkelt, så spiller flere faktorer ind, når eleverne skal flyttes over større afstande. Man kan også hævde, at de penge, som bruges til transport, kunne anvendes andre steder med større udbytte til følge. Dette rækker dog ikke ved en potentiel fordelingsgevinst og den integrationsgevinst, der følger af, at tosprogede elever går i skole sammen med etsprogede elever og omvendt. Disse modeller er i vores cases mere udbredte end ændringer af skoledistrikter og fælles skoledistrikter. Anlægger vi samme perspektiv som ovenfor, kan den matematiske gevinst antage en vis størrelse, afhængigt af forældrenes ønske om at blive på modtageskolen trods konsekvenserne for børnenes sociale liv og forældresamarbejdet. Til gengæld er de politiske omkostninger begrænsede. Udflytning af modta-

gelsesklasser udfordrer ikke magtfulde ressourcestærke forældre med etnisk dansk baggrund. Dels flyttes de tosprogede elever til skoler, der i forvejen har meget få tosprogede elever, dels påfører disse tiltag ikke de ressourcestærke etnisk danske forældre omkostninger. Man risikerer derfor ikke politisk uro og fravalg, idet omkostningerne ved implementeringen af denne model er væltet over på de tosprogede elever og deres forældre.

Ser vi på forvaltningernes rolle i forhold til magnetskoleredskabet, er det tydeligt, at dette redskab har en anden natur. Her er de elementer af magt, som er indlejret i de direkte redskaber, fraværende. Her drejer det sig om frivillighed, hvor forvaltningernes rolle er at bidrage til at sikre, at magnetskolerne er tilstrækkeligt attraktive til at tiltrække og fastholde ressourcestærke forældre. Magnetskolefilosofiens frivillighedsprincip er også dens akilleshæl. Her er der få utilsigtede bivirkninger i et bredere perspektiv – det er snarere omvendt, idet alle elever nyder godt af at få et andet og udvidet tilbud – men til gengæld er fordelingseffekten yderst tvivlsom. Spørgsmålet er, om ekstra danskundervisning eller ekstra computere er tilstrækkeligt til at få ressourcestærke familier til at vælge skolen til. Erfaringerne taler for, at problemerne er alvorligere og mere strukturelle end som så. Hvis det, som erfaringerne fra bl.a. Vejle tyder på, er andelen af tosprogede elever, der påvirker forældrenes skolevalg, så nytter det ikke – i et fordelingsperspektiv – at skolens undervisningstilbud er attraktivt (Rambøll Management, 2005). Samme argument gælder i vid udstrækning for PR og kommunikationsaktiviteter. De kan heller ikke i sig selv ændre på andelen af tosprogede og vil derfor – uanset om de er koblet op på magnetskolefilosofien eller ej – have en begrænset effekt. Igen har vi altså et redskab, som ifølge den matematiske logik er tvivlsomt, men som er spiselig ud fra et politisk rationale, hvor målestokken kan være at vise initiativ og håbe på gunstige effekter. Det sidste redskab handler om at reservere pladser til tosprogede elever på skoler med få tosprogede elever. Også her er fordelingseffekten usikker, men redskabets primære begrænsning er den indbyggede fare for, at de tosprogede familier, som vælger at flytte deres børn til en anden skole end distriktsskolen, er de ressourcestærke, som mange af distriktsskolerne ønsker at beholde. Modellen vil dog være politisk spiselig, og fordelingseffekten afhænger af, om både ressourcestærke og -svage forældre vælger de reservede pladser til.

Ovenstående analyse viser således, at det ikke altid er de mest effektive redskaber, som vælges. Det er tværtimod de indirekte redskaber, der er mest udbredte. Vi har også set, at der er en systematik i, hvilke redskaber der anvendes. Redskaber, som udfordrer magtfulde etnisk danske forældre med en positiv social konstruktion, vælges fra. De politiske omkostninger ved at vælge disse redskaber er for store. Derimod er effektive redskaber, hvis omkostninger påføres den svagere og negativt socialt konstruerede gruppe af etniske minoriteter, mere udbredte.

KONKLUSION

Artiklen har vist, at skoler, hvis elevsammensætning ændres på grund af eksterne forhold, risikerer at ende i en dobbelt selvforstærkende spiral, hvor ressourcestærke forældres fravalg af distriktsskolen accentueres af skolepersonalets frustrationer over den ændrede elevsammensætning. Det er med andre ord stærke kræfter, der er på spil, når forældrene følger egeninteressen og stemmer med fødderne.

De kommunale forvaltninger har i princippet en række redskaber til rådighed, som kan være med til at modvirke segregeringen. Valget af redskaber er dog præget af to kendetegn, som rejser nye problemstillinger. Forvaltningerne vælger således ofte symbolske instrumenter, som nok signalerer handlekraft, men til gengæld har begrænset effekt. Disse redskaber bidrager ikke til at løse segregeringsproblemerne. De redskaber, som faktisk har en effekt – i hvert fald på kort sigt – og dermed bidrager til at modvirke ghettoiseringsmekanismerne, har til gengæld en slagside. Meget tyder på, at det systematisk bliver forældrene til de tosprogede elever, som kommer til at bære omkostningerne, når det offentlige forsøger at modvirke segregationen. Disse forældre mangler den politiske magt og kæmper desuden med en negativ social konstruktion. Til gengæld kan de tosprogede forældres vilje til at bære denne omkostning vise sig at være et vigtigt bidrag til, at elever fra både majoritet og minoritet rent faktisk mødes i folkeskolen – og derved fremme integrationen.

De gode nyheder er altså, at det kan lade sig gøre at ændre på fordelingen af elever, trods stærke selvforstærkende spiraler. De dårlige nyheder er, at effekten af disse tiltag ikke er sikker på lang sigt, at forvaltningerne ofte vælger ineffektive redskaber, og at implementeringen af

den offentlige politik lader de smalleste skuldre bære de tungeste byrder. Analysen af skoleområdet kunne derfor tyde på, at *også* andre sektorområder – fx boligområdet – skal inddrages, hvis segregeringsproblemerne skal imødegås. Men også her vil valget af policyredskaber være styret af hensyn til både politiske magtkonstellationer og målgruppernes sociale konstruktion.

Referencer

- Brøndum & Fliess (2007): *Analyse af skolestrukturen i Vestbyen*, http://www.aarhuskommune.dk/files/aak/aak/content/filer/b_oern_og_unge/vestbyanalyse/Vestbyanalysen_endelig_rapport_af_6_marts_2007.pdf.
- Christensen, J.G. & Ibsen, M. (1991): *Bureaukrati og bureaukrater*. Herning: Systime.
- Dunleavy, P. (1991): *Democracy, Bureaucracy and Public Choice*. London: Harvester Wheatsheaf.
- PLS Consult (1999): *Udfordring i dag – ressource i morgen*. København: Schultz.
- Politiken (2006): *Forældre vinder kamp mod flere tosprogede*, <http://politiken.dk/indland/article166895.ece>.
- Rambøll Management & CVU København og Nordsjælland (2007): *Dette virker på vores skole – erfaringer fra skoler med mange tosprogede elever*, www.uvm.dk.
- Rambøll Management (2005): *Nørremarken i nærbillede*. Århus: Rambøll Management.
- Regeringen (2004): *Regeringens strategi mod ghettoisering*, http://www.nyidanmark.dk/bibliotek/publikationer/regeringsinitiativer/2004/regpub_ghettoisering/ghettoisering.pdf.
- Schneider, A. & Ingram, H. (1993): "Social Construction of Target Populations: Implications for Policy and Theory". *American Political Science Review*, 87, 2, 334-347.
- Århus Kommune (2006): *Tosprogede børn trives på modtagerskolerne i Århus*. Pressemeddelelse fra Århus Kommune fra 27. november.

SFI-RAPPORTER SIDEN 2006

SFI-rapporter kan købes eller downloades gratis fra www.sfi.dk. Enkelte rapporter er kun udkommet som netpublikationer, hvilket vil fremgå af listen nedenfor.

- 06:01 Egelund, T.: *Sammenbrud i anbringelser*. 2006. 79 s. ISBN 87-7487-802-6. Kr. 65,00.
- 06:02 Holt, H., Geerdsen, L.P., Christensen, G., Klitgaard, C. & Lind, M.L.: *Det kønsopdelte arbejdsmarked. En kvantitativ og kvalitativ behyning*. 2006. 250 s. ISBN 87-7487-804-2. Kr. 228,00.
- 06:03 Rosdahl, A.: *Kommunale aktiveringsprojekter med produktion*. 2006. 51 s. ISBN 87-7487-805-0. Kr. 50,00.
- 06:04 Christensen, E.: *Opvækst med særlig risiko. Indkredsning af børn med behov for en tidlig forebyggende indsats*. 2006. 92 s. ISBN 87-7487-806-9. Kr. 85,00.
- 06:05 Jørgensen, M.S., Holt, H., Hohnen, P. & Schimmel, G.: *Job på særlige vilkår. Overblik over viden på området*. 2006. 83 s. ISBN 87-7487-807-7. Kr. 75,00.
- 06:06 Rasmussen, M.: *Kontanthjælpsmodtageres gæld. Eftergivelse af offentlig gæld*. 2006. 68 s. ISBN 87-7487-808-5. Kr. 55,00.
- 06:07 Møller, S.S. & Rosdahl, A.: *Indvandrere i job. Marginalisering og beskæftigelse blandt ikke-vestlige indvandrere og efterkommere*. 2006. 171 s. ISBN 87-7487-809-3. Kr. 160,00.

- 06:08 Bengtsson, S. & Kristensen, L.K.: *Særforsorgens udlægning*. 2006. 96 s. ISBN 87-7487-810-7. Kr. 100,00.
- 06:09 Larsen, M.: *Fastholdelse og rekruttering af ældre. Arbejdspladserns indsats*. 2006. 101 s. ISBN 87-7487-813-1. Kr. 100,00.
- 06:10 Hestbæk, A.-D., Lindemann, A., Nielsen, V.L. & Christoffersen, M.N.: *Nye regler – ny praksis. Ændringerne i servicelovens børneregler 2001. Afslutningsrapport*. 2006. 265 s. ISBN 87-91247-80-2. Rapporten er udgivet af Styrelsen for Social Service. Kontakt denne eller send bestilling pr. e-mail til bestilling@servicestyrelsen.dk.
- 06:11 Olsen, H.: *Guide til gode spørgeskemaer. En manual*. 2006. 100 s. ISBN 87-7487-812-3. Kr. 100,00.
- 06:12 Bonke, J.: *Ludomani i Danmark. Udbredelsen af pengespil og problemspillere*. 2006. 79 s. ISBN 87-7487-811-5. Kr. 85,00.
- 06:13 Müller, M.M.: *Arbejds miljø og indvandrere. Erfaringer i forhold til rekruttering og fastholdelse*. 2006. 92 s. ISBN 87-7487-816-6. Kr. 90,00.
- 06:14 Hansen, H.: *Time Series of APW-Calculations - Module for Great Britain 1991-2004*. 2006. 83 s. ISBN 87-7487-815-8. Netpublikation.
- 06:15 Clausen, J., Heinesen, E. & Hussain, M.A.: *De nye kommuners rammevilkår for beskæftigelsesindsatsen*. 2006. 106 s. ISBN 87-7487-824-7. Netpublikation.
- 06:16 Christensen, G. & Christensen, S.: *Etniske minoriteter, frivilligt socialt arbejde og integration. Afdækning af muligheder og perspektiver*. 2006. 220 s. ISBN 87-7487-817-4. Netpublikation.
- 06:17 Schimmel, G.: *LO-dokumentation nr. 2/2006. Barrierer for kvinder i fagligt arbejde. En kvalitativ undersøgelse af årsagerne til kvinders lavere repræsentation i LO-fagbevægelsen*. 2006. 120 s. ISBN-10: 87-7735-770-1, ISBN-13: 978-87-7735-770-1. Kr. 20,00. Rapporten er udgivet af Landsorganisationen i Danmark.
- 06:18 Boje, T.P.: *Frivillighed og nonprofit i Danmark. Omfang, organisation, økonomi og beskæftigelse*. 2006. 275 s. ISBN 87-7487-821-2. Kr. 250,00.
- 06:19 Boje, T.P., Fridberg, T. & Ibsen, B. (red.): *Den frivillige sektor i Danmark. Omfang og betydning*. 2006. 172 s. ISBN 87-7487-822-0. Kr. 160,00.
- 06:20 Geerdsen, P.P. & Geerdsen, L.: *Fra aktivering til beskæftigelse. En gennemgang af aktiveringsindsatsen i det danske dagpengesystem*. 2006. 72 s. ISBN 87-7487-818-2. Kr. 70,00.

- 06:21 Jespersen, C.: *Socialt udsatte børn i dagtilbud*. 2006. 108 s. ISBN 87-7487-835-2. Kr. 100,00.
- 06:22 Christensen, V.T.: *Uørt? Betydningen af nedsat børelse for arbejdsmarkedstilknytning og arbejdsliv*. 2006. 254 s. ISBN 87-7487-823-9. Kr. 248,00.
- 06:23 Jensen, T.G., Schmidt, G., Jareno, K.N. & Roselius, M.: *Indsatser mod æresrelateret vold*. 2006. 185 s. ISBN: 87-7487-825-5. Netpublikation.
- 06:24 Miiler, M.M., Høgelund, J. & Geerdsen, P.P.: *Handicap & beskæftigelse. Udviklingen mellem 2002 og 2005*. 2006. 128 s. ISBN 87-7487-826-3. Kr. 110,00.
- 06:25 Christensen, E. & Andersen, K.V.: *Livsvilkår for børn med familie på danske asylcentre*. 2006. 120 s. ISBN: 87-7487-827-1. Kr. 120,00.
- 06:26 Rostgaard, T.: *Ophysning om demens. En evaluering af Socialministeriets pulje til ophysning om demens*. 2007. 65 s. ISBN: 978-87-7487-829-2. Kr. 60,00.
- 06:27 Bengtsson, S. & Nemli, A.: *Oplevelsen af MST. Forældres, unges og terapeuters erfaringer med Multisystemisk Terapi*. 2006. 136 s. ISBN: 87-7487-830-1. Kr. 140,00.
- 06:28 Stigaard, M.V., Sørensen, M.F., Winter, S.C., Friisberg, N. & Henriksen, A.C.: *Kommunernes beskæftigelsesindsats*. 2006. 113 s. ISBN 87-7487-832-8. Kr. 90,00.
- 06:29 Madsen, M.B., Mortenson, M.D. & Rosdahl, A.: *Arbejdsmarkedsparat eller ej? En kvalitativ undersøgelse af visitationen af kontanthjælpsmodtagere i ti kommuner*. 2006. 109 s. ISBN 87-7487-833-6. Kr. 100,00.
- 06:30 Rosdahl, A. & Petersen, K.N.: *Modtagere af kontanthjælp. En litteraturoversigt om kontanthjælpsmodtagere og den offentlige indsats for at hjælpe dem*. 2006. 87 s. ISBN 87-7487-834-4. Kr. 65,00.
- 06:31 Deding, M. & Jakobsen, V.: *Indvandreres arbejdsliv og familieliv*. 2006. 101 s. ISBN 87-7487-836-0. Netpublikation.
- 06:32 Deding, M., Lausten, M. & Andersen, A.R.: *Børnefamiliers balance mellem familie- og arbejdsliv*. 2006. 139 s. ISBN 87-7487-837-9. Netpublikation.
- 06:33 Hansen, H.: *Time Series of APW-Calculations – Module for Denmark 1994-2005*. 2006. 121 s. ISBN 87-7487-838-7. Netpublikation.

- 06:34 Christensen, E.: *Uledsagede asylansøgerebørn*. 2006. 64 s. ISBN 87-7487-840-9. Kr. 65,00.
- 06:35 Christensen, V.T.: *Hard of Hearing? Hearing problems and working life*. 2006. 49 s. ISBN 87-7487-823-9. Engelsk sammenfatning af rapporten *Ubørt?* Netpublikation.
- 07:01 Damgaard, B. & Boll, J.: *Opfølgning på sygedagpenge – Del I. Kommuner, lægers, og virksomheders erfaringer med de nye regler*. 2007. 116 s. ISBN 978-87-7487-842-1. Kr. 100,00.
- 07:02 Bach, H.B. & Petersen, K.N.: *Kontanthjælpsmodtagerne i 2006. En surveyundersøgelse af matchkategorier, arbejde og økonomi*. 2007. 146 s. ISBN 978-87-7487-843-8. Kr. 110,00.
- 07:03 Sivertsen, M.: *Hvordan virker indsatsen mod negativ social arv? Gennemgang og analyse af 54 projektevalueringer*. 2007. 55 s. ISBN 978-87-7487-844-5. Kr. 60,00.
- 07:04 Jespersen, S.T., Junge, M., Munk, M.D. & Olsen, P.: *Brain drain eller brain gain? Vandringer af højtuddannede til og fra Danmark*. 2007. 64 s. ISBN 978-87-7487-846-9. Netpublikation.
- 07:05 Benjaminsen, L.: *Storbypuljen – Indsatser for socialt udsatte. Ideer og erfaringer*. 2007. 47 s. ISBN 978-87-7487-847-6. Kr. 60,00. Pjece.
- 07:06 Müller, M.M., Havn, L., Holt, H. & Jensen, S.: *Virksomheders sociale engagement. Årbog 2006*. 2007. 178 s. ISBN 978-87-7487-848-3. Kr. 180,00.
- 07:07 Madsen, M.B., Filges, T., Hohnen, P., Jensen, S. & Nærvig Petersen, K.: *Vil De gerne have et arbejde?* 2007. 194 s. ISBN 978-87-7487-849-0. Kr. 175,00.
- 07:08 Nielsen, C., Benjaminsen, L., Dinesen, P.T. & Bonke, J.: *Effektmåling*. 2007. 180 s. ISBN 978-87-7487-850-6. Netpublikation.
- 07:09 Boesby, D.: *At oplyse om demens. Ideer og inspiration*. 2007. 18 s. Netpublikation.
- 07:10 Graversen, B.K., Damgaard, B. & Rosdahl, A.: *Hurtigt i gang. Evaluering af et forsøg med en tidlig og intensiv beskæftigelsesindsats for forsikrede ledige*. 2007. 107 s. ISBN 978-87-7487-851-3.
- 07:11 Thorsager, L., Børjesson, E., Christensen, I. & Pihl, V.: *Metoder i socialt arbejde. Begreber og problematikker*. 2007. 128 s. ISBN 978-87-7487-852-0. Kr. 120,00.
- 07:12 Hohnen, P., Mortensen, M.D. & Klitgaard, C.: *Den korteste vej til arbejdsmarkedet. En kvalitativ undersøgelse af indsatsen over for ikke-*

- arbejdsmarkedsparate ledige*. 2007. 145 s. ISBN: 978-87-7487-854-4. Kr. 138,00.
- 07:13 Rostgaard, T.: *Begreber om kvalitet i ældreplejen. Temaer, roller og relationer*. 2007. 225 s. ISBN 978-87-7487- 855-1. Kr. 218,00.
- 07:14 Bonke, J.: *Ludomani i Danmark. Faktorer af betydning for spilleproblemer*. 2007. 90 s. ISBN 978-87-7487-853-7. Kr. 90,00.
- 07:15 Andersen, D. & Højlund, O.: *Interview med 11-årige. Erfaringer fra et web-baseret pilotprojekt*. 2007. 121 s. ISBN: 978-87-7487-857-5. Kr. 110,00.
- 07:16 Dahl, K.M: *Udsatte børns fritid – et litteraturstudie*. 2007. 85 s. ISBN: 978- 87-7487-858-2. Netpublikation.
- 07:17 Vinther, H: *Rundt om forebyggelses- og sundhedscentre. Muligheder og barrierer for udvikling af forebyggelses- og sundhedscentre i Danmark*. 2007. 78 s. ISBN: 978-87-7487-860-5. Netpublikation.
- 07:18 Fridberg, T. & Jæger, M.M.: *Frivillige i Hjemmeværnet*. 2007. 97 s. ISBN: 978- 87-7487-861-2. Kr. 90,00.
- 07:19 Høgelund, J. & Larsen, B.: *Handicap og beskæftigelse. Udviklingen mellem 2005 og 2006*. 2007. 39 s. ISBN: 978-87-7487-864-3. Netpublikation.
- 07:20 Larsen, B., Müller, M.M. & Høgelund, J.: *Handicap og beskæftigelse. Regionale forskelle*. 2007. 65 s. ISBN: 978-87-7487-865-0. Netpublikation.
- 07:21 Jørgensen, M.: *Danskernes pensionsopsparinger. En deskriptiv analyse*. 2007. 238 s. ISBN: 978- 87-7487-866-7. Kr. 198,00.
- 07:22 Benjaminsen, L. & Christensen, I.: *Hjemløshed i Danmark 2007. National kortlægning*. 2007. 159 s. ISBN 978- 87-7487-867-4. Kr. 148,00.
- 07:23 Nielsen, V.L. & Ploug, N.: *Når politik bliver til virkelighed. Festskrift til professor Søren Winter*. 2007. 241 s. ISBN: 978- 87-7487-868-1. Kr. 229,00.

NÅR POLITIK BLIVER TIL VIRKELIGHED

FESTSKRIFT TIL PROFESSOR SØREN WINTER

Denne antologi er udgivet i anledningen af professor Søren Winters 60-års fødselsdag. Antologien består af bidrag fra forskere og andre fagfolk, der på forskellig vis har arbejdet sammen med Søren i løbet af hans mangeårige virke. Bidragyderne er:

- Erik Albæk, professorer ved Institut for Statskundskab, Syddansk Universitet
- Jens Blom-Hansen, professor ved Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet
- Peter Munk Christiansen, professor ved Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet
- Helle Osmer Clausen, kontorchef, Beskæftigelsesministeriet
- Margaretha Järvinen, professor ved SFI - Det Nationale Forskningscenter for Velfærd
- Peter May, Professor, University of Washington, Seattle
- Poul Erik Mouritzen, professor ved Institut for Statskundskab, Syddansk Universitet
- Vibeke Lehmann Nielsen, lektor ved Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet og seniorforsker ved SFI - Det Nationale Forskningscenter for Velfærd
- Asbjørn Sonne Nørgaard, professor ved Institut for Statskundskab, Syddansk Universitet
- Thomas Pallesen, professor ved Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet
- Niels Ploug, forskningschef ved SFI - Det Nationale Forskningscenter for Velfærd
- Anders Rosdahl, seniorforsker ved SFI - Det Nationale Forskningscenter for Velfærd
- Bo Smith, departementschef, Beskæftigelsesministeriet
- Jørgen Søndergaard, direktør ved SFI - Det Nationale Forskningscenter for Velfærd
- Mikkel Thøgersen, manager, Rambøll Management

SFI - Det Nationale Forskningscenter for Velfærd

07:23

229 kr. inkl. moms

ISSN: 1396-1810