

ker målsætningen om integration, koordination og helhedssyn i den sociale forvaltning, og betyder, at en del sociale klienter fastholdes unødigt på offentlig forsørgelse, at en del klienter bliver katebold mellem offentlige myndigheder, at en del sager afgøres på forkert grundlag, og at kontrollen med ydelserne bliver mere mangelfuld.

Disse effekter af koordinationsproblemerne svarer ganske godt til dem, der blev påvist i Socialforskningsinstituttets socialreformundersøgelser i 1960'erne af det dengang meget opsplittede danske sociale system. Det er Bjørn Hvindens fortjeneste, at han giver en god teoretisk forklaring på koordinationsproblemerne sammen med en solid empirisk analyse. Andre har beskæftiget sig med markarbejdernes afværgemekanismer og berørt deres betydning for koordination og samarbejde - herunder Lipsky, Weatherley, Prottas og undertegnede, men ingen har undersøgt sammenhængen mellem afværgemekanismer og koordination så grundigt som Hvinden.

Det er imidlertid både styrken og svagheden ved hans afhandling. Hans fokus på samspilsrelationer får ham måske til at overvurdere betydningen af koordinationsproblemerne. Det er nærliggende at tage undersøgelsen til indtægt for et mindre opsplittet socialt system end i Norge og Skotland, selv om Hvinden i sin afslutning refererer flere forskellige synspunkter herpå. Det såkaldt *enstrengede* danske sociale system placerer ansvaret for langt flere sager hos kommunen og i mange tilfælde også hos den enkelte markarbejder, og dets etablering var i høj grad begrundet i koordinationsproblemer i det gamle system før 1976 og i et ønske om at betone et helhedssyn, forebyggelse og revalidering i behandlingsarbejdet. I det norske og skotske system medfører markarbejdernes afværgemekanismer, at klienternes selvhjulpethed hæmmes på grund af besværlig koordination. I det stærkt afspecialiserede danske system hæmmes selvhjulpetheden, forebyggelsen og revalideringen måske i højere grad af andre afværgemekanismer, som indebærer, at den enkelte sociale markarbejder nedprioriterer det besværlige behandlingsarbejde til fordel for udbetaling af kontantydelse. Det opsplittede system giver uvægerligt koordinationsproblemer, men sikrer til gengæld, at der er vagthunde, der sørger for en vis indsats på specialområder, som ellers kunne nedprioriteres. Den private mødrehjælpsforening blev netop dannet i protest mod kommunernes nedprioritering af denne målgruppe efter mødrehjælpens ophør i 1976.

Søren Winter
Institut for Statskundskab
Aarhus Universitet

Søren Winter, *Implementering og Effektivitet*, Herning: Systime, 1995, 199 s.

Implementering og effektivitet er inspirerende, ja næsten spændende læsning. Især implementeringskapitlerne (kap. 2, 3 og 4) samt kapitel 5 om evaluering tiltalte mig.

ker målsætningen om integration, koordination og helhedssyn i den sociale forvaltning, og betyder, at en del sociale klienter fastholdes unødigt på offentlig forsørgelse, at en del klienter bliver katebold mellem offentlige myndigheder, at en del sager afgøres på forkert grundlag, og at kontrollen med ydelserne bliver mere mangelfuld.

Disse effekter af koordinationsproblemerne svarer ganske godt til dem, der blev påvist i Socialforskningsinstituttets socialreformundersøgelser i 1960'erne af det dengang meget opsplittede danske sociale system. Det er Bjørn Hvindens fortjeneste, at han giver en god teoretisk forklaring på koordinationsproblemerne sammen med en solid empirisk analyse. Andre har beskæftiget sig med markarbejdernes afværgemekanismer og berørt deres betydning for koordination og samarbejde - herunder Lipsky, Weatherley, Prottas og undertegnede, men ingen har undersøgt sammenhængen mellem afværgemekanismer og koordination så grundigt som Hvinden.

Det er imidlertid både styrken og svagheden ved hans afhandling. Hans fokus på samspilsrelationer får ham måske til at overvurdere betydningen af koordinationsproblemerne. Det er nærliggende at tage undersøgelsen til indtægt for et mindre opsplittet socialt system end i Norge og Skotland, selv om Hvinden i sin afslutning refererer flere forskellige synspunkter herpå. Det såkaldt *enstrengede* danske sociale system placerer ansvaret for langt flere sager hos kommunen og i mange tilfælde også hos den enkelte markarbejder, og dets etablering var i høj grad begrundet i koordinationsproblemer i det gamle system før 1976 og i et ønske om at betone et helhedssyn, forebyggelse og revalidering i behandlingsarbejdet. I det norske og skotske system medfører markarbejdernes afværgemekanismer, at klienternes selvhjulpethed hæmmes på grund af besværlig koordination. I det stærkt afspecialiserede danske system hæmmes selvhjulpetheden, forebyggelsen og revalideringen måske i højere grad af andre afværgemekanismer, som indebærer, at den enkelte sociale markarbejder nedprioriterer det besværlige behandlingsarbejde til fordel for udbetaling af kontantydelse. Det opsplittede system giver uvægerligt koordinationsproblemer, men sikrer til gengæld, at der er vagthunde, der sørger for en vis indsats på specialområder, som ellers kunne nedprioriteres. Den private mødrehjælpsforening blev netop dannet i protest mod kommunernes nedprioritering af denne målgruppe efter mødrehjælpens ophør i 1976.

Søren Winter
Institut for Statskundskab
Aarhus Universitet

Søren Winter, *Implementering og Effektivitet*, Herning: Systime, 1995, 199 s.

Implementering og effektivitet er inspirerende, ja næsten spændende læsning. Især implementeringskapitlerne (kap. 2, 3 og 4) samt kapitel 5 om evaluering tiltalte mig.

Bogen er skrevet med henblik på grundlæggende universitetsundervisning i offentlig forvaltning. Men ifølge forordet skulle også andre kunne få udbytte af at læse bogen. Jeg er en sådan "andre"; og jeg synes, at det er en spændende bog, som ender med konklusionen: "Det kan vel ikke udelukkes, at dette dobbelte demokratiproblem og økonomiske effektivitetsproblem efterhånden kan rokke ved befolkningens tillid og tilslutning til den demokratiske velfærdsstat."

Kapitlerne 2, 3 og 4 handler om implementering. På forhånd havde jeg regnet med, at det ville være spændende læsning; og jeg blev ikke skuffet. Ansatte i stat, amt og kommuner burde læse med. Det er dog en forudsætning, at de ikke på forhånd har tendens til tungsind på grund af manglende tillid til, at deres arbejde har nogen nytte. Søren Winter (SW) beskriver med udgangspunkt i en implementeringsmodel de uendeligt mange måder en intervention kan mislykkes. Startende med politikformuleringen og sluttende med markarbejderne og målgruppen. SW siger om Lipskys bog (om markarbejderne), at den meget mod hans (altså Lipskys) egen vilje giver et meget kynisk og dysfunktionelt billede af markarbejdernes rolle. Man kan måske sige det samme om SWs beskrivelse af de skær, en ellers velment offentlig intervention kan påsejle. Et dagsaktuelt eksempel, som allerede er løbet af sporet i politikformuleringsfasen, er de 100-vis af frivillige symbolske aftaler om energieffektivisering, som er introduceret i stedet for CO₂-afgiften.

Implementeringsforskningen lider (ifølge SW) af manglende teoretisk forklaringskraft i forhold til et hypotetisk deduktivt videnskabsideal. Det er vanskeligere at udvikle generalisationer inden for implementeringsforskningen end inden for de fleste andre dele af statskundskaben og organisationsteorien.

For at lette på det almindelige mismod kan jeg kun være enig i, at det vil være et fremskridt, hvis det kan påvises, at der knyttes forskellige implementeringsfordele og ulemper til forskellige instrumenter. SW giver et enkelt råd: Sandsynligheden for implementeringsfiasko stiger med antallet af beslutningspunkter, antallet af aktører i hvert beslutningspunkt og interessevariationen og intensiteten imellem disse aktører.

Også kapitlet om evaluering (kap 5) synes jeg godt om. Det beskriver på få sider en række af evalueringsforskningens metoder, problemer, brug og misbrug. Ren instrumental anvendelse af evaluering finder sjældent sted. Fiaskoer videreføres ligeså ofte som succeser. Det, der bringer evalueringsforskerne sammen, er i højere grad diskussion af metoder end teorier. Med hensyn til anvendelse af evaluering skriver SW: "Hvis den kan være med til at definere rummet for politisk argumentation, ved at gøre nogle argumenter gangbare, men andre håbløse at anvende er det måske slet ikke så ringe". I AKF laver vi mange evalueringer og jeg er meget enig i SWs betragtning.

En række økonomiske analysemetoder beskrives kort i kapitel 6. Fra den simple (og efter min opfattelse) problematiske arbejdsproduktivitet til de mere komplicerede cost/benefit og DEA analyser. Det er interessant på disse få sider at få et samlet overblik over de forskellige analysemetoder. Men dybden i behandlingen er beskeden: Cost/benefit og cost/effectiveness håndteres på i alt en side og DEA(Data Envelop Analysis) på to sider. Som økonom må man natur-

ligvis reagere: Cost/benefit tager udgangspunkt i forbrugernes betalingsvilje og bygger teoretisk på økonomernes velfærdsteori. Forbrugerne stemmer med deres pengepung. Der er stort set ikke nogen stat eller noget demokrati i økonomernes velfærdsteori. Så det er rigtigt, når SW skriver, at der er et demokrati-teoretisk problem. Cost/benefit eller snarere cost/effectiveness er på godt og ondt anvendt meget i energisektoren. Godt i den forstand, at man får et klart resultat (positiv eller negativ nutidsværdi). Ondt i den forstand, at der bag det klare resultat kan gemme sig mange heroiske forudsætninger og ikke værdisatte positive og negative konsekvenser.

Vi har i AKF brugt DEA til vurdering af kommuners indsamling af papir og glas og senest eldistributionsselskabers produktivitet. I det sidste tilfælde med samme resultat som beskrevet af SW: Krav om at resultaterne ikke offentliggøres. Det er rigtigt, at DEA er mere kompliceret end traditionel produktivtetsbrøkgregning. Men bortset herfra er DEA et væsentligt fremskridt, blandt andet fordi man kan håndtere flere fysisk målte input og output.

Kapitel 6 indeholder også nogle læseværdige afsnit, der søger at forklare, hvorfor der er så stor forskel på produktivitet, og hvorfor produktivitetens udviklingen i den offentlige sektor kunne være bedre. SW diskuterer også metoder til at forbedre produktiviteten.

I kapitel 7 gennemgår SW, hvordan det offentlige system fører kontrol med implementering og effektivitet. SW konkluderer at kontrollen er mangelfuld. Baggrunden er, at "det politisk-administrative system mangler incitamenter til at indsamle - og endnu mindre til at videregive - information, som kan belyse mangelfuld implementering, effekt og effektivitet".

Økonomer hævder, at der er en finansieringskrise for velfærdsstaten. Hertil føjer Søren Winter altså i konklusionen en velargumenteret legitimeringskrise.

Anders Larsen
AKF

François Furet, *Le passé d'une illusion. Essai sur l'idée communiste au XXe siècle*, Paris: Éditions Robert Laffont/Calmann-Lévy, 1995, 580 s., FF 149.00.

Bogens titel - eller rettere dens undertitel - er vildledende, for bogen handler ikke om den kommunistiske idé som sådan, men derimod om Sovjetmarxismen eller marxismen-leninismen. Forfatterens grundlæggende spørgsmål eller undren - som man ganske vist først efterhånden bliver helt klar over (blandt andet pp. 95 og 318) - er, hvorfor "Sovjetmyten" lige fra 1917 og frem til 1956, hvor undersøgelsen reelt afsluttes, havde en så stærk tiltrækning i vesten, selv om der var ubestridelige oplysninger om de overgreb og rene uhyrligheder, der fandt sted i Sovjetunionen.

Forfatteren er historiker af fag med speciale i den franske revolution, og læseren vil måske studse over, at netop "sådan en" skriver en murstenstyk bog