

goder, der kan give anledning til misundelse hos kolleger (p. 87). Internationaliseringen er stort set ikke politiseret i kommuner og amtskommuner (p. 194), og den involverer forholdsvis få embedsmænd.

Det er uendelig lidt nettoforretning, der er kommet ud af forsøgene på systemeksport, og EU's rolle for de danske amter og kommuner overvurderes. Regionernes Europa har meget lidt med den danske virkelighed at gøre. Danmark har langt mindre adgang til de egentlige regionale programmer i EU's strukturreform end de sydeuropæiske lande og Irland. Det er næsten kun Nordjyllands amt og Storstrøms amt, der har fået særlige regionale midler. De fleste EU-midler er fordelt via den danske stat, og når der alligevel på visse områder er en regional administration af midlerne - især på Socialfundsområdet til arbejdsløshedsbekæmpelse - er det snarere manglen af en national politik på området, der har fremkaldt den. Måske bortset fra Nordjyllands amt er EU's strukturmidler helt marginale, hvilket nævnes af redaktøren (p. 200). Selv hvad angår EU støtten til Nordjyllands amt, er det staten, der helt dominerer forhandlingerne i forhold til EU (p. 37-38). Derfor burde det problematiseres mere, hvor omfattende internationaliseringen af amter og kommuner egentlig er, og hvilken betydning den reelt har haft for de lokale og regionale beslutningsprocesser og for den politiske og administrative hverdag i kommunerne og amtskommunerne.

Søren Winter
Institut for Statskundskab
Aarhus Universitet

Jens Henrik Haahr og Søren Winter, *Den regionale arbejdsmarkedspolitik - Planlægning mellem centralisering og decentralisering*, Århus: Systime, 1996, xxi+201 s., kr. 125,00.

Arbejdsløshed er efter fattigdom nok det nærmeste man kommer helvede, som moderne menneske. Og der er stadig mange i helvedes forgård. Faktisk berøres årligt ca. 800.000 mennesker i dette land af arbejdsløshed i kortere eller længere tidsrum. I perioden fra 1987 til 1993 steg arbejdsløsheden niveaumæssigt med over 50 pct., og det blev da også af den i januar 1993 nytiltrådte regering under socialdemokratisk lederskab udråbt som en hovedopgave at „knække kurven“, forstået sådan, at indsatsen mod ledigheden skulle have førsteprioritet i politikførelsen. Allerede i juni måned 1993 blev der politisk truffet beslutning om iværksættelse af en ny arbejdsmarkedsreform, en „ny aktiv arbejdsmarkedspolitik“, som fra 1.1.1994 skulle sætte et nyt indhold i aktiveringsindsatserne, og som samtidig skulle introducere nye, regionale beslutningsmåder. Skattereform og arbejdsmarkedsreform blev Nyrup-regeringens hovedindsatser.

Den nye aktiveringspolitik indeholdt to hovedelementer: en tilbudsreform og en styringsreform.

Tilbudsreformen tilsagde, at aktivering fra 1994 skulle ske efter behovsorienteret vurdering af den lediges forudsætninger og ønsker og ikke som tidligere efter regler og tidsfrister sat af lovgivningen. Arbejdsformidlingen (AF) blev sat i centrum for en indsats, som tog den lediges situation dybt alvorligt, og hvor der sammen med og for den ledige blev udformet en individuel handlingsplan. Denne skulle være omdrejningsaksen for alle aktiviteter, hvad enten det blev jobtræning, ud-

goder, der kan give anledning til misundelse hos kolleger (p. 87). Internationaliseringen er stort set ikke politiseret i kommuner og amtskommuner (p. 194), og den involverer forholdsvis få embedsmænd.

Det er uendelig lidt nettoforretning, der er kommet ud af forsøgene på systemeksport, og EU's rolle for de danske amter og kommuner overvurderes. Regionernes Europa har meget lidt med den danske virkelighed at gøre. Danmark har langt mindre adgang til de egentlige regionale programmer i EU's strukturreform end de sydeuropæiske lande og Irland. Det er næsten kun Nordjyllands amt og Storstrøms amt, der har fået særlige regionale midler. De fleste EU-midler er fordelt via den danske stat, og når der alligevel på visse områder er en regional administration af midlerne - især på Socialfundsområdet til arbejdsløshedsbekæmpelse - er det snarere manglen af en national politik på området, der har fremkaldt den. Måske bortset fra Nordjyllands amt er EU's strukturmidler helt marginale, hvilket nævnes af redaktøren (p. 200). Selv hvad angår EU støtten til Nordjyllands amt, er det staten, der helt dominerer forhandlingerne i forhold til EU (p. 37-38). Derfor burde det problematiseres mere, hvor omfattende internationaliseringen af amter og kommuner egentlig er, og hvilken betydning den reelt har haft for de lokale og regionale beslutningsprocesser og for den politiske og administrative hverdag i kommunerne og amtskommunerne.

Søren Winter
Institut for Statskundskab
Aarhus Universitet

Jens Henrik Haahr og Søren Winter, *Den regionale arbejdsmarkedspolitik - Planlægning mellem centralisering og decentralisering*, Århus: Systime, 1996, xxi+201 s., kr. 125,00.

Arbejdsløshed er efter fattigdom nok det nærmeste man kommer helvede, som moderne menneske. Og der er stadig mange i helvedes forgård. Faktisk berøres årligt ca. 800.000 mennesker i dette land af arbejdsløshed i kortere eller længere tidsrum. I perioden fra 1987 til 1993 steg arbejdsløsheden niveaumæssigt med over 50 pct., og det blev da også af den i januar 1993 nytiltrådte regering under socialdemokratisk lederskab udråbt som en hovedopgave at „knække kurven“, forstået sådan, at indsatsen mod ledigheden skulle have førsteprioritet i politikførelsen. Allerede i juni måned 1993 blev der politisk truffet beslutning om iværksættelse af en ny arbejdsmarkedsreform, en „ny aktiv arbejdsmarkedspolitik“, som fra 1.1.1994 skulle sætte et nyt indhold i aktiveringsindsatserne, og som samtidig skulle introducere nye, regionale beslutningsmåder. Skattereform og arbejdsmarkedsreform blev Nyrup-regeringens hovedindsatser.

Den nye aktiveringspolitik indeholdt to hovedelementer: en tilbudsreform og en styringsreform.

Tilbudsreformen tilsagde, at aktivering fra 1994 skulle ske efter behovsorienteret vurdering af den lediges forudsætninger og ønsker og ikke som tidligere efter regler og tidsfrister sat af lovgivningen. Arbejdsformidlingen (AF) blev sat i centrum for en indsats, som tog den lediges situation dybt alvorligt, og hvor der sammen med og for den ledige blev udformet en individuel handlingsplan. Denne skulle være omdrejningsaksen for alle aktiviteter, hvad enten det blev jobtræning, ud-

dannelse, jobrotation, jobudplacering eller fortsat arbejdssøgning, der kom ud af de fælles anstrengelser. Handlingsplanarbejdet skulle dog også ses i relation til det regionale arbejdsmarkeds behov, og derfor kom den generelle og den lokale arbejdsmarkedsudvikling til at være meget afgørende for, hvordan arbejdet med handlingsplaner og deres iværksættelse kom til at forløbe.

Styringsdelen i arbejdsmarkedsreformen indeholdt en regionalisering af beslutningskompetencen omkring udpegning af målgrupper og prioritering af instrumenter i indsatsen, og det blev de fjorten regionale arbejdsmarkedsråd med partsrepræsentation (RAR), der fik opgaven med at beslutte herom. Der kunne gives tidlige aktiveringstilbud til udsatte grupper, og indsatsen over for ledige kunne synkroniseres med den ordinære markedspleje. Samtidig fik RAR penge at gøre godt med - rigtig mange endda, hvor der i 1994 var 11 mia. kr. lagt ud til rådene og i 1995 9 mia. kr. I de første to år af reformens levetid har nogle af pengene dog måttet sendes retur til statskassen, eftersom der ikke har kunnet produceres handleplaner og iværksættes aktiviteter i et sådant omfang, at man har kunnet opbruge de udlagte midler. Der har til gengæld været klaget over de ordinære driftsmidler som værende utilstrækkelige til at sætte så stor og omfattende en reform iværk på kort tid. Mens der i 1994 og 1995 var pengerigelighed til aktivering, vendte billedet i 1996 til den modsatte situation, selv om ledighedsudviklingen gennem de sidste to år har været ganske gunstig.

Folketinget vedtog sammen med reformen, at denne skulle evalueres, og der blev på finansloven afsat fem mio. kr. i 1994 og det samme beløb i 1995 hertil. Arbejdsmarkedsstyrelsen fik til opgave

at igangsætte og følge evalueringer af reformen, og i første omgang blev det overdraget det private konsulentfirma PLS Consult at følge administrative arbejds-gange (i Storstrøms-regionen), ligesom samme firma ved Jens Henrik Haahr sammen med lektor Søren Winter fra Institut for Statskundskab ved Aarhus Universitet blev sat til at evaluere samspillet mellem det centrale niveau (Arbejdsmarkedsstyrelsen og Landsarbejdsrådet) og det regionale (ved arbejdsmarkedsrådet og AF). Endelig blev der igangsat en proces-evaluering af implementeringen af aktiveringsindsatserne, udført af CARMA ved Aalborg Universitet, og nu udgivet med bøgerne „Implementering af regional arbejdsmarkedspolitik“ og „Aktivering og aktørvurderinger“ (CARMA, 1996). Fra efteråret 1996 er en egentlig effektevaluering igangsat.

Bogen „Den regionale arbejdsmarkedspolitik“ er en afrapportering af arbejdet med at evaluere planlægningsprocedurer og beslutningsrunder omkring arbejdsmarkedsindsatsen i 1996, hvor der i to regioner, Roskilde og Århus amter, er foretaget analyser. Rapporten er en opfølgning på en første rapport fra evaluatorene fra august 1995 „Arbejdsmarkedsreformen: Regionalisering og planlægning“ (udgivet af AMS), der så på 1994- og 1995-planlægningen og opstartsproblemerne i forbindelse hermed. „Den regionale arbejdsmarkedspolitik“ er dog samtidig en slutrapport, hvor konklusioner drages på baggrund af det samlede undersøgelsesmateriale, der primært er bragt til veje ved et antal kvalitative interviews og ved dokumentstudier.

Bogen tager et traditionelt evaluerings-udgangspunkt, nemlig arbejdsmarkedsreformens formulerede intentioner, og den vurderer den regionale planlægning og beslutningsmåde samt nogle første resul-

tattal i forhold hertil. Fra centralt hold udmeldes mål- og resultatkrav til regionerne, der derefter selv planlægger indsats og prioriterer midler. RARs beslutninger forberedes dog også og iværksættes af arbejdsformidlingerne, hvis arbejde har været inddraget partielt i vurderingerne. Samlet vurderer Haahr og Winter, at den nye arbejdsmarkedspolitik på regionalt styringsgrundlag har givet dynamik til politikken, forstået sådan, at rådene er blevet mere strategisk orienterede i løbet af reformens første leveår. Det kneb det ellers stærkt med i opstartsfasen. Samtidig finder forfatterne grund til at slå fast, at politikken nu er bedre regionalt forankret end tidligere og altså tilpasset problemstrukturer i regionen. Der er dog et vedvarende centralt pres for at opnå hurtige og kvantificerbare „resultater“, ligesom politikerne flere gange har omprogrammeret indsatsen med detailregulering og også tilbagekaldt noget af den regionale selvstændighed, som var et centralt element i reformen. RAR kommer tilsvarende til at lægge et pres på AF for at nå effektivisering og resultatorientering i arbejdet, og det kan blandt andet give problemer med at få ro og tid til det kvalitative handlingsplanarbejde.

Det er ikke få administrative og styringsmæssige problemer på regionalt plan, der sættes fokus på i rapporten med eksempler hentet fra de to regioner. Den tidlige fremrykkede indsats over for risikogrupper lader meget tilbage at ønske; de svage og de ældre svigtes. Overordnet fører analysen dog forfatterne til at fastslå, at planlægningen lever op til intentionerne med det nye styringssystem, og den indførte mål- og rammestyring vurderes som positivt tænkt, men også som noget politisk underløbet siden april 1994. Svækkes mål- og rammestyringen yderligere, anses det regionale engagement,

„ejerskabsfølelsen“ og aktiveringspotentialitet for truet. Der er tydelig politisk adresse på kritikken og anbefalingerne.

Bogen indeholder ganske detaljerede informationer om planrunder, opstartsproblemer og overvindelse af handlebarrierer på det arbejdsmarkedspolitiske felt. Mange relevante oplysninger er samlet i rapporten om beslutningstagere, institutionelle arrangementer og indarbejdede handlemåder på policy-feltet, og derfor er det langt fra alle dele af evalueringen, der har datostempel på sig; megen viden er samlet, som giver almen indsigt i arbejdsmarkedspolitikens virketalinger. Set som evalueringsrapport er det en meget sober og velskreven analyse, der på baggrund af et relativt spinkelt datamateriale alligevel får rejst og dokumenteret problemer, som der også anvises veje til løsning af. Den deskriptive og den normative viden må imidlertid også kædes sammen af eksplanativ viden, forklaringsforsøg, og her har analysen nok begrænsninger. Det skyldes delvis opgavens karakter, men nok også, at forfatterne ikke har søgt at „belaste“ fremstillingen med for mange analytiske ræsonnementer og argumentationskæder.

Den valgte „uvidenskabelige“ stil medfører også, at man ikke kan se forskerne over skulderen i arbejdet med teori, metoder og materialer. Der er ingen litteraturliste, ingen systematiske henvisninger eller teoridiskussion og kun en meget kortfattet metodisk redegørelse i bogen. Dog redegøres der for analytiske vinkler på evalueringsopgaven, men igen er det meget konkrete og opdragsnære spørgsmål, som berøres. International evalueringslitteratur (se for eksempel Ray C. Rist (ed.), *Policy Evaluation*, Aldershot, 1995) kunne have været omtalt, ligesom rapporten i forhold til nyere arbejdsmarkedspolitisk policy- og evaluerings-

forskning (se G. Schmid et al.(eds.), *International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation*, Cheltenham, 1996) nok må siges at tilhøre de første generationer af evalueringstænkning. Det fratager dog altsammen ikke rapporten stor værdi som vidensopsamler omkring aktuelle problemer for arbejdsmarkedspolitikens tilrettelæggelse herhjemme, ligesom der på de 201 sider mellem for- og bagside gives mange instruktive bud på, hvordan den bibragte dynamik til regionale beslutningsprocesser i arbejdsmarkedsrådet kan bevares. Mellem planlægningsprocesser og aktiveringsresultater ligger der dog også meget, som først måtte studeres. Analysen bevæger sig alene på policydannelse niveauet, og først med implementeringsanalyser og egentlige effektevalueringer kan resultatvurderinger systematisk inddrages, uden at det føles som kunstigt pånødet undersøgelsen.

„Den regionale arbejdsmarkedspolitik“ er således en målopfyldelsesanalyse lige så traditionel i tilgang som nødvendig for enhver, der interesserer sig for dansk arbejdsmarkedspolitik og dens påkrævede forbedring. Dertil er den et eksempel på en velgennemført evalueringanalyse, der blot med opdraget (og måske opdragsgivers måde at håndtere afreporteringen på) har haft vanskeligheder ved at komme med mere dybdegående årsagsforklaringer og skarphed i anbefalinger.

Henning Jørgensen
Institut for økonomi, politik og forvaltning
Aalborg Universitet

Johan P. Olsen og B. Guy Peters (eds.),
Lessons from Experience. Experiential Learning in Administrative Reforms in

Eight Democracies, Oslo: Scandinavian University Press, 1996, 341 s., NOK. 298,00.

Et af de store og stabile temaer er den offentlige sektors forandring. Vinklen skifter: Snart er forandringen rivende, snart er den ikke til at få øje på for lutter stilstand. Vinklen skifter også på en anden måde: I en periode, 1960'erne og 1970'erne for eksempel, handler det om rationalisering gennem planlægning og koordination. I en anden periode, for eksempel 1980'erne og 1990'erne, handler det om nye former for management, angiveligt importeret fra den private sektor.

Denne bog kaster noget lys over denne forandringsproces, for ændringer finder sted. Ni politologer har sat sig sammen og skrevet en bog, som grundlæggende handler om den offentlige forvaltnings og den offentlige sektors udvikling i de allerseneeste årtier. Tidsperspektivet er ikke helt præcist, for selv om vinklen er 1980'ernes og 1990'ernes tilsyneladende reformer, trækker adskillige af forfatterne trådene længere tilbage i tiden. Og det er kun rimeligt.

Sagen er nemlig, at der over alt er mere kontinuitet, end man umiddelbart kunne tro. Det kan ikke overraske for lande, som aldrig har sat sig for radikalt at reformere deres offentlige sektor, således som det er tilfældet med Norge (Johan P. Olsen) og Schweiz (Ulrich Klöti). Men det er i betydeligt omfang også tilfældet med lande, hvor radikal reform af den offentlige sektor og al dens uvæsen har haft politisk topprioritet. Thatchers og Reagans felttog mod den offentlige sektor var således langt mere pragmatisk end egentlig ideologisk, og mange af de konkrete initiativer, som blev taget, var sat i gang under forgængere, som politisk ideologisk