

Søren Winter

Iværksættelsesbarrierer

"Det sku' være så godt, og så' det faktisk skidt!"

Artiklen beskriver iværksættelsesprocessen fra politisk beslutning i form af blandt andet lovgivning til iværksættelsen i forhold til borgerne. Målrealiseringen er ofte mangelfuld, og det vises, hvorledes den afhænger af lovgivnings- eller beslutningsprocessens karakter, samspil og konflikt mellem offentlige og private organisationer, der er involveret i iværksættelsen, markarbejdernes adfærd i mødet med borgerne, når "politikken afleveres", og reaktionerne hos de berørte borgere og samfundsudviklingen i øvrigt. Artiklen lægger hovedvægten på at belyse iværksættelsesbarrierer. Den bygger på implementeringslitteratur, danske undersøgelsesresultater og de øvrige artikler i dette temanummer.

Indledning

Interessen for forskning i iværksættelsesprocesser er forholdsvis ny. Det gælder i udpræget grad i Danmark, men også i international sammenhæng er det kun godt en halv snes år siden, forskningen i iværksættelsesprocesser – eller med den amerikanske term "implementerings"-processer – for alvor startede. Nogle af de første banebrydende værker var Jeffrey L. Pressman & Aaron Wildavsky, *Implementation* (1973), og Erwin Hargrove, *The Missing Link: The Study of the Implementation of Social Policy* (1975). Sidstnævnte titel hentyder til den stort set manglende interesse, som politologien hidtil havde viet iværksættelsesprocesserne. Den politiske videnskab var domineret af studier af input-siden i det politiske system, blandt andet politisk socialisering, vælgeradfærd og interesseorganisationer, og af politiske partier, lovgivningsorganet og international politik. Forvaltningen var generelt et forsømt område, og i det omfang politologer overhovedet interesserede sig herfor, fokuserede de især på forvaltningen som en politisk struktur og aktør i den politiske proces (som et dansk eksempel se Christensen, 1980). Selve forvaltnings- eller iværksættelsesprocessen, hvormed politiske beslutninger søges ført ud i livet, var et meget forsømt område. En del forvaltningsforskere gennemførte – temmeligt isolerede fra det politologiske forskningsmiljø – mere konstitutionelt betonedede analyser af blandt andet kontrol, ansvarlighed og organisatorisk struktur eller økonomisk prægede budgetlægningsanalyser. De seneste ti års stærkt voksende interesse for implementeringsforskning har været uhyre vigtig med hensyn til at bringe forvaltningsforskningen sammen med den øvrige politologi.

Interessen for implementeringsforskning startede i USA, som også siden har været hjemstedet for langt de fleste analyser. Siden slutningen af 1970'erne har imidlertid stadig flere europæiske forskere taget dette emne op, blandt andet i Vesttyskland, England, Sverige og Norge, hvorimod der desværre hidtil kun er

Søren Winter

Iværksættelsesbarrierer

"Det sku' være så godt, og så' det faktisk skidt!"

Artiklen beskriver iværksættelsesprocessen fra politisk beslutning i form af blandt andet lovgivning til iværksættelsen i forhold til borgerne. Målrealiseringen er ofte mangelfuld, og det vises, hvorledes den afhænger af lovgivnings- eller beslutningsprocessens karakter, samspil og konflikt mellem offentlige og private organisationer, der er involveret i iværksættelsen, markarbejdernes adfærd i mødet med borgerne, når "politikken afleveres", og reaktionerne hos de berørte borgere og samfundsudviklingen i øvrigt. Artiklen lægger hovedvægten på at belyse iværksættelsesbarrierer. Den bygger på implementeringslitteratur, danske undersøgelsesresultater og de øvrige artikler i dette temanummer.

Indledning

Interessen for forskning i iværksættelsesprocesser er forholdsvis ny. Det gælder i udpræget grad i Danmark, men også i international sammenhæng er det kun godt en halv snes år siden, forskningen i iværksættelsesprocesser – eller med den amerikanske term "implementerings"-processer – for alvor startede. Nogle af de første banebrydende værker var Jeffrey L. Pressman & Aaron Wildavsky, *Implementation* (1973), og Erwin Hargrove, *The Missing Link: The Study of the Implementation of Social Policy* (1975). Sidstnævnte titel hentyder til den stort set manglende interesse, som politologien hidtil havde viet iværksættelsesprocesserne. Den politiske videnskab var domineret af studier af input-siden i det politiske system, blandt andet politisk socialisering, vælgeradfærd og interesseorganisationer, og af politiske partier, lovgivningsorganet og international politik. Forvaltningen var generelt et forsømt område, og i det omfang politologer overhovedet interesserede sig herfor, fokuserede de især på forvaltningen som en politisk struktur og aktør i den politiske proces (som et dansk eksempel se Christensen, 1980). Selve forvaltnings- eller iværksættelsesprocessen, hvormed politiske beslutninger søges ført ud i livet, var et meget forsømt område. En del forvaltningsforskere gennemførte – temmeligt isolerede fra det politologiske forskningsmiljø – mere konstitutionelt betonedede analyser af blandt andet kontrol, ansvarlighed og organisatorisk struktur eller økonomisk prægede budgetlægningsanalyser. De seneste ti års stærkt voksende interesse for implementeringsforskning har været uhyre vigtig med hensyn til at bringe forvaltningsforskningen sammen med den øvrige politologi.

Interessen for implementeringsforskning startede i USA, som også siden har været hjemstedet for langt de fleste analyser. Siden slutningen af 1970'erne har imidlertid stadig flere europæiske forskere taget dette emne op, blandt andet i Vesttyskland, England, Sverige og Norge, hvorimod der desværre hidtil kun er

gennemført meget få implementeringsundersøgelser i Danmark. Det er imidlertid en del af formålet med temanummeret at skærpe interessen for dette forsknings-emne både blandt forskere, fremtidige specialeskrivende studerende og praktike-re i den offentlige forvaltning.

Implementeringsforskningen har været præget af case-studier. Det er meget naturligt, da implementeringsprocesserne gennemgående er så komplicerede og varierende fra sektor til sektor og case til case, at mere generelt og kvantitativt anlagte undersøgelsesdesign vanskeligt kan anvendes med udbytte, ligesom case-studier har været nødvendige for at få den første indsigt i disse processer, før mere teoretisk anlagte og generaliserbare undersøgelser har kunnet gennemføres. Des-værre er forskningen imidlertid stadig helt overvejende præget af case-studier med beskedent generalisationsniveau til følge. Mange implementeringsforskere me-ner, at processerne er så komplicerede og varierende fra sagområde til sagområde og fra case til case, at generalisering og teoribygning er umulig. Skønt jeg erken-der, at en sådan teoriudvikling er vanskelig, mener jeg dog, at det må være muligt og i hvert fald bør forsøges. Især i de seneste år er enkelte forskere dog også begyndt at lave begrebsapparater, analysemodeller og -design samt analyseresul-tater, som kan have en videre anvendelsesmulighed end den konkrete case. Blandt bidragsyderne til denne proces kan nævnes Van Meter & Van Horn (1975), Richard Elmore (1978, 1982), Benny Hjern (Hjern & Porter, 1981; Hjern & Hull, 1982), Michael Lipsky (1980) og Daniel Mazmanian & Paul Sabatier (1981). Således er de teoretiske indfaldsvinkler og begrebsapparater, som er udviklet af henholdsvis Lipsky, Hjern og Mazmanian & Sabatier alle blevet anvendt ved en række forskellige undersøgelser, jfr. Sabatier (1985) og Lipsky (1980), Prottas (1979), Weatherley (1979), Hosticka (1976). Implementeringsforskningen er be-gyndt at blive mere kumulativ.

Disciplinen er dog stadig opsplittet i bestemte skoler, som hver betoner sit særlige aspekt af implementeringsprocesserne. De klassiske implementeringsfor-skere som Pressman & Wildavsky (1973), Williams & Elmore (1976), Bardach (1977) og senere Mazmanian & Sabatier (1981) har anvendt et "*oppefra og ned perspektiv*" ("Top-Down") på implementeringen, hvor de tog udgangspunkt i målene for en lov eller anden politisk beslutning, og derefter fulgte iværksættelsen ud fra en styringssynsvinkel ned igennem det administrative system. Blandt deres hovedinteresser er regelstyring og konflikter mellem de forskellige aktører og organisationer, som skal føre lovgivningen ud i livet. Også Hjern m.fl. inter-esserer sig for interorganisatoriske konflikter og samspil, men denne skole ansku-er implementeringsprocessen "*nede fra og op*" ("Bottom Up") (Hjern & Hull 1982), hvor "politikken afleveres" til borgerne, jfr. den senere omtale heraf.

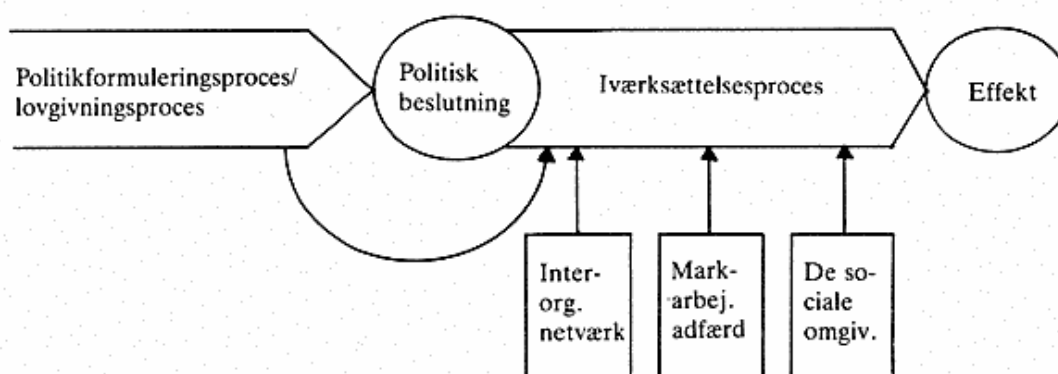
Også Elmore og Lipsky tager udgangspunkt i "bunden". Lipsky fokuserer på "*street-level bureaucracy*", dvs. adfærden hos "gadebureaukrater" eller med et mere dansk udtryk "markarbejderne", som kan defineres som de offentligt ansat-te, der kommer i direkte kontakt med klienterne eller borgerne. Disse markarbej-dere udviser en række fælles adfærdstræk, som kan hæmme en realisering af de politiske mål.

Der er hidtil kun gjort enkelte forsøg på at lave en syntese af disse forskellige teoretiske perspektiver (Sabatier, 1985; Knoepfel & Wiedner, 1982; Mayntz,

1981; Winter, 1981, 1982, 1983, 1985b). Denne artikel vil præsentere nogle forskellige perspektiver på implementeringsprocessen, men fremfor at præsentere de ovennævnte teorier som konkurrerende skoler, vil jeg redegøre for nogle forskellige teoretiske perspektiver og implementeringsbarrierer, der alle er væsentlige for at forstå, hvorfor så mange love eller andre politiske beslutninger aldrig føres ud i livet i forhold til borgerne. Perspektiverne bliver således snarere supplerende end alternative, idet det ofte vil være nødvendigt at inddrage dem alle for at opnå tilstrækkelig forklaring på de politiske beslutningers effekt eller mangel på samme.

Artiklen bygger på en opfattelse af, at realiseringen af politiske beslutninger er afhængig af 1) karakteren af den forudgående beslutningsproces, som har ført frem til den pågældende beslutning, som for eksempel kan være en lov, 2) karakteren af det interorganisatoriske netværk, som deltager i implementeringen, 3) markarbejdernes adfærd og 4) adfærden hos de målgrupper, der berøres af den pågældende beslutning samt karakteren af og ændringer i de sociale omgivelser i øvrigt, jfr. figur 1. Denne opregning af faktorer er dog næppe udtømmende.

Figur 1. Iværksættelsesproces og iværksættelsesdeterminanter



Groft sagt repræsenterer rækkefølgen af disse faktorer også gangen i den politiske proces, hvor beslutningerne konkretiseres stadig mere i forhold til borgerne. Artiklen vil nærmere beskrive disse perspektiver og illustrere dem ved at bygge på resultater fra tidligere implementeringsanalyser (og heraf især mine egne) og de øvrige artikler i dette temanummer. Artiklen er således ikke baseret på nogen selvstændig dataindsamling. Før gennemgangen af disse perspektiver, skal vi imidlertid se på, om der i det hele taget eksisterer nogen kløft mellem politiske beslutninger og deres iværksættelse.

Kløften mellem beslutning og iværksættelse

Mens implementeringsundersøgelserne har været vidt forskellige med hensyn til perspektiv, design, sagområder og politiske systemer, har deres resultater vedrørende effekten af de politiske beslutninger været forbløffende ensartede. Næsten alle undersøgelser dokumenterer, at effekten af lovgivning og andre politiske beslutninger langt fra svarer til de mål og forventninger, politikerne havde, da de vedtog beslutningerne. Undertitlen på Pressman & Wildavskys klassiker, *Implementation* (1973) er således meget sigende:

How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland; Or, Why It's Amazing that Federal Programs Work at All, This Being a Saga of the Economic Development Administration as Told by Two Sympathetic Observers Who Seek to Build Morals on a Foundation of Ruined Hopes.

Metodisk har der imidlertid ofte været problemer med at identificere de mål, som ligger til grund for de politiske beslutninger, hvis iværksættelse søges belyst. Målene er ofte fraværende i de officielle dokumenter, eller de er vage eller modstridende (Sabatier, 1985), ligesom de reelle, men latente motiver kan afvige fra de manifesterede og officielle mål. Det er således vanskeligt at finde en evalueringstandard, når beslutningernes effekt skal vurderes. Forskellige forskningsstrategier er blevet anvendt til at tackle dette problem. Den hyppigste – og også her anvendte – er nok at fortolke lovmotiverne så godt, som det nu er muligt, hvorved der naturligvis er en risiko for fejlfortolkning. Anvendelse af Johan P. Olsens "skraldespands"-model på beslutningsprocessen, jfr. senere, rejser spørgsmålet, om der altid findes mål ved politiske beslutninger, og modellen fremhæver beslutningsprocessens symbolske karakter. En meget rationalistisk strategi går ud på at kritisere lovgiverne for den manglende operationalisering af målene! En mere pragmatisk, pluralistisk strategi er at negligere de officielle mål og i stedet analysere iværksættelsesprocessen i relation til interesserne hos alle de forskellige aktører, der har deltaget i lovgivnings- eller iværksættelsesprocesserne (Hjern & Porter, 1981; Hjern & Hull, 1982). En anden pragmatisk, konstruktiv strategi er Elmores (1982), som ikke bruger målene som udgangspunkt, men lader mål og politikindhold være slutstenen af analysen, som peger på de mål og foranstaltninger, som virkelig kan løse problemerne. Enten overser denne strategi værdirelativismens bidrag til samfundsvidenskaberne, eller også kræves, at problemet defineres og analyseres i relation til en eller flere forskellige eksplicite værdiforestillinger (Winter, 1983).

Valget af strategi må afhænge af formålet med analysen. Ud fra en demokratisk ansvarligheds- og effektivitetssynsvinkel er det meget interessant at tage udgangspunkt i lovgivningen og tilhørende lovmotiver for at undersøge, om parlamentets, regeringens eller kommunalbestyrelsens beslutninger realiseres i praksis. Selv om udgangspunktet er de officielle beslutningsmotiver, udelukker dette imidlertid ikke, at man tager hensyn til afgørende interessekonflikter både i lovgivnings- eller politikformuleringsfasen og i iværksættelsesfasen. Disse konflikter og latente interesser kan inddrages som uafhængige variable, der kan forklare en eventuel manglende realisering af de officielle mål. Denne strategi vil blive fulgt i det følgende.

Også danske undersøgelser har afsløret en betydelig afstand mellem de politiske mål og den faktiske effekt. Denne artikel vil især bygge på to iværksættelsesundersøgelser af ungdomsgarantiforsøget i Århus og Storstrøms amter 1980-83 (Winter et al., 1982; Winter, 1983) og af decentraliseringen af Invalidforsikringsretten i 1976 (Winter, 1980; 1985a).

Ungdomsgarantiforsøget var et ambitiøst forsøg på bekæmpelse af ungdomsarbejdsløsheden. Målene var formuleret usædvanligt klart. Forsøget indebar en omprioritering af ungdomsarbejdsløshedsindsatsen, så denne i højere grad kom de hårdest belastede unge, de langtidsløse, til hjælp. Formålet var at give disse unge en forbedring af deres beskæftigelsesmuligheder på både kort og lang sigt. Dette skulle ske gennem en aktiv opsøgning og registrering af alle unge i målgruppen, som havde været ledige i 9-12 måneder. Efter en grundig individuel erhvervs- og uddannelsesvejledning skulle de unge have et tilbud om uddannelse eller arbejde i mindst 9 måneder. I prioriteret rækkefølge omfattede tilbuddene en længerevarende erhvervsuddannelse (for eksempel EFG), en korterevarende uddannelse (eksempelvis specialarbejderuddannelse) kombineret med et job i den private sektor, subsidiært i den offentlige sektor, eventuelt på et beskæftigelsesprojekt. Lavere prioriteret var dernæst private eller offentlige jobs uden uddannelse. Projektdeltagelse uden tilknyttet uddannelse skulle slet ikke kunne accepteres som et garantitilbud. Under deltagelse i garantitilbuddet skulle den unge fortsat vejledes og bagefter sluses ud i beskæftigelse eller uddannelse.

Undersøgelsen af forsøget viste, at de fleste unge i målgruppen blev opfanget – 85 pct. mod tidligere 20 pct. – men dog manglede 15 pct., som tilhørte de svageste. Der var også mere vejledning end før, men den var temmelig kortvarig og ikke særlig uddannelsesrettet. Alle, som ønskede det, fik et garantitilbud, omend ofte med nogen forsinkelse, men de afgivne tilbud fordeltes modsat prioriteringsrækkefølgen, dvs. kun nogle få pct. gik i gang med uddannelse, mens de fleste fik et offentligt jobtilbud, og over 20 pct. blev placeret på et beskæftigelsesprojekt uden tilknyttet undervisning. Kvaliteten af disse projekter var oven i købet ringere end forudsat. Efter afslutningen af garantitilbuddet vendte over 60 pct. tilbage til arbejdsløshed. Konkluderende blev der opnået nogle forbedringer i forhold til tidligere, men målene blev langt fra opnået.

I 1976 blev den centrale Invalidforsikringsret decentraliseret, og afgørelserne om invalidepension og andre førtidspensioner mm. blev lagt ud til regionale revaliderings- og pensionsnævn. Tidligere var sagerne blevet forberedt af Invalidforsikringsrettens administrative og lægelige personale. Nu forberedtes de i amtskommunernes socialcentre, men som noget nyt på basis af en grundig forudgående behandling i kommunernes social- og sundhedsforvaltninger.

Målene bag denne reform var sværere at identificere end vedrørende garantiforsøget, men de var ifølge forarbejderne tilsyneladende primært en forkortelse af sagsbehandlingstiden, sekundært en reduktion af de administrative omkostninger. Samtidig skulle den "nødvendige" ensartethed i afgørelsespraksis bevares trods decentraliseringen. Andre mål var måske at involvere ansøgerne mere i sagsbehandlingen og at forøge sagkundskaben ved at få mere relevant information om klienterne og de lokale arbejdsmarkedsforhold. Undersøgelsen af den faktiske effekt (Winter, 1980a, 1985a) viste imidlertid, at sagsbehandlingstiden blev for-

doblet, at produktiviteten blev næsten halveret, og at der opstod en del variationer i afgørelsespraksis fra egn til egn. Effekten i forhold til de øvrige subsidiære mål kan ikke belyses. En eventuel og formentlig positiv effekt skyldes dog nok hovedsaglig den primærkommunale forbehandling og ikke selve decentraliseringen til regionale instanser.

Dette undersøgelsesresultat er i overensstemmelse med en lang række undersøgelser af administrative reformer, som viser, at reorganiseringforsøg sjældent lykkes (March & Olsen, 1983; Seidman, 1975; Christensen, 1980: 199-256), og selv når reorganiseringer alligevel finder sted, opfyldes formålene (blandt andet besparelsesmål) sjældent (March & Olsen, 1983: 28; Meier, 1980; Morgan & Pelissero, 1980).

Hvis vi ser på artiklerne i dette nummer, har Jan Plovsing også haft en del problemer med at finde konkrete og præcise målformuleringer vedrørende 1970ernes socialreform, og hans konklusion vedrørende reformens konsekvenser er til dels på linje med ovenstående. Ganske vist lever socialreformen op til tryghedsmålsætningen for ca. 80 pct. af klienterne, som sikres mod en væsentlig forringelse af levevilkårene, men 20 pct. eller ca. 30.000 klienter om året får forringet deres situation så meget, at tryghedsmålsætningen ikke er blevet realiseret. Socialreformens forebyggelses-, revaliderings- og retsbeskyttelsesmålsætninger er heller ikke opfyldt.

Preben Wilhelm ser på lovgivningens konsekvenser med et menigt folketingsmedlems øjne. Hans hovedkonklusion er, at han i de fleste tilfælde ikke aner – og ikke har fået mulighed for at vide – om lovgivningen er blevet realiseret. Han hævder dog, at lovgivningens mål ikke er blevet realiseret blandt andet vedrørende beskæftigelsesforanstaltningerne i 1975, miniboligforliget i 1976 om udstykning i ejerlejligheder, retsplejereformens bestemmelser i 1978 om isolationsfængsling, selskabsskattelovgivningens bestemmelse om beskatning af olieselskaberne og efterretningstjenestens registreringsvirksomhed.

Poul Erik Mouritzens artikel handler som en undtagelse om en succesrig iværksættelse, nemlig af regeringens henstillinger til kommunerne om at dæmpe væksten i de kommunale udgifter. Selv om implementeringsfiaskoer har været dominerende i litteraturen, må det retfærdigvis anføres, at der navnlig i de seneste år er gennemført implementeringsundersøgelser, som har vist mere positive resultater. Det gælder især undersøgelser, som har set på iværksættelsen over en længere årrække og derved har taget højde for beslutningstagernes læreprocesser i forhold til foranstaltningernes virkemåde (Sabatier, 1985).

Disse få eksempler på især manglende målrealisering er naturligvis ikke nok til at kunne sige noget generelt om graden af iværksættelse af politiske beslutninger i Danmark. Selv om iværksættelsesfiaskoer ikke har været så åbenlyse og hyppige i Skandinavien som i implementeringsforskningens moderland, USA (Gustafsson, Hargrove & Elmore, 1983), mangler vi som påpeget af Wilhelm grundlæggende viden om loviværksættelsen her i landet. De politiske foranstaltninger, der er evalueret ovenfor, blev ikke udvalgt til analyse ud fra en forventning om manglende målrealisering, og måske er iværksættelsesproblemer mere udbredt i Danmark, end vi tror og ønsker at tro. I det følgende skal en række iværksættelsesbarrierer analyseres nærmere.

Relationer mellem lovgivningsprocesser og iværksættelsesmuligheder

Iværksættelsesproblemer behøver ikke alene at skyldes manglende vilje eller manglende evne hos forvaltningen til at realisere lovgivningens intentioner. En del love er måske allerede på forhånd umulige at iværksætte. Der kan være en nær sammenhæng mellem karakteren af den politiske beslutningsproces forud for lovvedtagelsen og de efterfølgende iværksættelsesmuligheder. Dette spørgsmål er imidlertid kun blevet meget sporadisk undersøgt, hvilket blandt andet kan skyldes den skarpe arbejdsdeling mellem forskere med lovgivningsprocesser og parlament som speciale og implementeringsforskere. Nogle forskere har dog tværtimod søgt at udviske grænsen mellem policy-making og implementering (Sabatier, 1985: 11-12; Hjern & Hull, 1982; Hjern, 1982; Sætren, 1983). Min hovedhypotese er, at lovgivningsprocessens karakter påvirker implementeringsprocessen. På baggrund af manglende teori om denne sammenhæng har Winter (1985a) udledt nogle hypoteser om sammenhængen mellem lovgivningsprocessens karakter og iværksættelsen ud fra velkendte teorier om beslutningsprocesser og policy-making, nemlig a) rationel beslutningsteori, b) en konflikt/forhandlingsmodel og c) "garbage-can" eller "skraldespands"-modellen.

Skønt den *rationelle model* (Simon, 1976; Meyer, 1978) ikke er nogen korrekt beskrivelse af virkeligheden kan den være nyttig til at forudsige implementeringsproblemer. Følgende sæt af hypoteser kan umiddelbart udledes: Iværksættelsesproblemer er mere sandsynlige, a) hvis lovgivnings-/beslutningsprocessen er præget af uklare eller manglende mål, b) hvis ikke blot nogle få relevante alternativer har været overvejet, c) hvis der ikke har været gjort noget kvalificeret forsøg på at vurdere konsekvenserne af disse alternativer, eller d) hvis ændrede betingelser og forudsætninger ikke tages i betragtning.

Mange implementeringsundersøgelser har påvist, at lovgivningens mål ofte er uklare og modstridende (Sabatier, 1985: 8-9). En nærliggende forklaring herpå er, at politiske beslutningsprocesser ofte er karakteriseret af konflikt mellem en række forskellige aktører med forskellige interesser og ressourcer. Dette er kernen i *konflikt/forhandlingsmodellen* (blandt andre Lindblom, 1959). I en sådan konfliktsituation er etablering af koalitioner og kompromisser væsentlige. Disse baseres imidlertid oftest på enighed eller i det mindste accept af de anvendte midler, mens der fortsat kan være vild uenighed om målene. I en sådan situation er det vanskeligt at formulere klare og konsistente mål. Lovmotiverne bliver snarere udarbejdet som en efterrationalisering og legitimering af forligsresultatet over for andre partier, interesseorganisationer, andre aktører og offentligheden for at forøge tilslutningen eller i det mindste formindske kritikken. Ud fra denne konflikt/forhandlingsmodel kan man udlede en hypotese om, at en identifikation af succesrig iværksættelse er negativt korreleret med graden af konflikt i lovgivningsprocessen.

Garbage-can perspektivet – eller skraldespandsmodellen – er udviklet af Johan P. Olsen og James March (Olsen, 1972; March & Olsen, 1984). Modellen understreger den løse forbindelse mellem mål og løsninger. Beslutningssituationer betragtes som skraldespande, hvori strømme af deltagere, mål, problemer, løsninger og valgmuligheder mødes og blandes. Der forventes ingen direkte forbindelse mellem deltagernes mål og adfærd. Samtidig er deres opmærksomhed stærkt be-

grænset. De fleste aktører i en beslutningsproces er kun deltids-deltagere med konkurrerende krav om opmærksomhed fra deres andre organisatoriske og private roller. Deltagerne skifter ofte. Deres opmærksomhed er også en funktion af beslutningsprocessens længde, antallet af deltagere og antallet af sager på dagsordenen, som konkurrerer om opmærksomhed. Målene og værdierne skifter over tid, og symboler er vigtige i beslutningsprocessen. Disse karakteristika ved skraldespands-modellen synes at indebære, at man ikke kan forvente nogen direkte forbindelse mellem beslutningsproces/lovgivning, de offentligt tilgængelige lovmotiver og iværksættelsen.

De forskellige modelhypoteser kan belyses empirisk ved hjælp af lovgivningen om decentraliseringen af Invalideforsikringsretten (Winter, 1985a), og ved hjælp af Preben Wilhjelm's artikel. Flere af Wilhjelm's observationer svarer til hypoteserne. I relation til den rationelle model viser han, at folketinget ofte vedtager vidtgående ændringer i lovgivningen, uden at der er opstillet alternativer eller blot lavet beregninger over de forventede konsekvenser, og oftest også uden at man aner noget om, hvordan den hidtidige lovgivning har virket, for eksempel vedrørende regler om isolationsfængsling. Wilhjelm hævder derfor, at der ofte lovgives i blinde. Og i lighed med konflikt- og forhandlingsmodellens hypotese mener Wilhjelm, at det specielt er på de områder, "hvor der på forhånd er størst uenighed om virkningerne, at det går væsentligt anderledes end forudsat i beslutningsgrundlaget, eller at der er utilsigtede bivirkninger, som ikke blev taget i betragtning, da beslutningen blev truffet". Endelig er der visse fællestræk med skraldespandsmodellens hypoteser, når Wilhjelm nævner, at lovgivningsarbejdet er præget af tidspres og manglende opmærksomhed om de enkelte love, hvilket er en af de væsentlige forklaringer på de manglende konsekvensanalyser i lovgivningsarbejdet.

Dernæst skal vi se på modelantagelserne i relation til decentraliseringen af Invalideforsikringsretten (Winter, 1985a). Anvendes den rationelle model, ses, at skønt beslutningsprocessen før lovvedtagelsen tog mere end et årti og blev behandlet af adskillige kommissioner og udvalg, og skønt visse forholdsvis klare mål kan identificeres, så er der næsten ikke foregået nogen overvejelse af alternativer og konsekvenser. Man gjorde endog ikke noget forsøg på at belyse den forventede og den hidtidige sagsbehandlingstid, skønt statistik var tilgængelig om sidstnævnte. Kritikken mod lange sagsbehandlingstider var forældet og hvilede på atypiske eksempler. Flere væsentlige forudsætninger ændredes i løbet af forberedelsen, uden at dette førte til fornyede overvejelser: Sagsbehandlingstiden blev gradvist reduceret; de nye regionale organer mistede en del af de opgaver, som var nært beslægtet med pensionerne, til kommunerne, og sammenhængen mellem disse opgaver havde oprindeligt været et argument for decentraliseringen; der blev lavet et vellykket forsøg med kommunal forbehandling af pensionsagerne, men med *central* afgørelse, uden at dette førte til overvejelser om denne løsning. Det manglende analysearbejde kan meget vel have medvirket til, at man vedtog en lovgivning med nogle mål, som allerede på forhånd var umulige at realisere.

I relation til konflikt- og forhandlingsmodellens hypotese var der overraskende enighed om midlet, decentraliseringen til det regionale niveau. Der var faktisk kun to grupper, der var imod decentraliseringen. For det første invalideorganisati-

onerne, hvor især repræsentanterne for de "små" handicapgrupper, som for eksempel de blinde, var bange for, at der ville blive større uensartethed, og at Invalideforsikringsrettens ekspertise ville gå tabt. De samvirkende Invalideorganisationer accepterede imidlertid reformen, dels på grund af intern uenighed, dels fordi de betragtede decentraliseringen som led i en stor pakkeløsning om hele socialreformen, hvor de var godt tilfredse med resten. For det andet var hovedparten af Invalideforsikringsrettens personale meget naturligt imod opløsningen af deres institution. Deres chef blev imidlertid hurtigt tilhænger af reformen (hvilket er overraskende i relation til de almindelige antagelser i organisationsteorien). Han repræsenterede institutionen udadtil, og (også overraskende) protesterede personalet ikke mod reformen, selv om deres fremtidige ansættelsesmuligheder var meget usikre.

Selv om der var enighed om midlet blandt beslutningstagerne, var der vidt forskellige motiver til at gå ind for decentraliseringen. For nogle deltagere var ønsket om en kortere sagsbehandlingstid afgørende. Det andet officielle motiv om en reduktion af de administrative omkostninger, var derimod uden betydning for adskillige deltagere. Andre aktører lagde afgørende vægt på at få forbedret sagsbehandlingens kvalitet ved at få inddraget mere information om klienterne og de lokale arbejdsmarkedsforhold, hvor rettens afgørelser havde været mere "fabriksagtige". Nogle af initiativtagerne til reformen havde et motiv, som der overhovedet ikke var generel tilslutning til, nemlig gennem den lokale forankring at få styrket vægten af de sociale momenter i afgørelsespraksis i forhold til de hidtil dominerende medicinske. Selv om konfliktniveauet om decentraliseringen var begrænset, da der mere var uenighed om mål end midler, viser denne konfiguration af konvergerende interesser (Haas, 1964), at lovmotiverne ofte ikke kan tages for pålydende, når man evaluerer effekten.

Skønt den undersøgte beslutningsproces næppe helt havde den tilfældige karakter, som præger skraldespands-modellen, kan nogle aspekter af modellen alligevel finde anvendelse. Trods 13 års overvejelser af reformen var opmærksomheden herom meget begrænset. Decentraliseringen af Invalideforsikringsretten blev ikke betragtet som en isoleret reform, men var først kædet sammen med en generel reform af invalidepensionssystemets ydelser, siden var spørgsmålet kun en lille brik i det enorme socialreformkompleks, hvor andre spørgsmål som for eksempel nedlæggelsen af sygekasserne og kommunernes nye opgaver tiltrak langt mere opmærksomhed. Faktisk synes decentraliseringen af Invalideforsikringsretten kun at have været drøftet i nogle få minutter i de fora, som reelt afgjorde sagen. I disse drøftelser og i diverse skriftlige oplæg nævnte man overhovedet ingen mål! Det skete først, da lovgivningen blev præsenteret i folketinget efter 13 års forløb, og denne folketingsbehandling var snarere en bekræftelse af tidligere aftaler end en ny selvstændig beslutning. Ud over at den endelige lovgivning med lovmotiver kan have en symbolsk betydning, havde også den valgte løsning et symbolsk indhold. I 1960'erne og 1970'erne var der en udbredt støtte til enhver form for decentralisering, som både blev betragtet som en værdi i sig selv og et middel til at forbedre og individualisere behandlingen af borgerne til at reducere sagsbehandlingstider og omkostninger. Decentraliseringen af Invalideforsikringsretten passede fint ind i dette mønster (Winter, 1985a). Symboler er imidlertid vanskelige at iværksætte og

evaluere.

De tre forskellige teoretiske perspektiver bidrager således alle til at belyse sammenhængen mellem den forudgående beslutningsproces og iværksættelsen. I det følgende skal vi dernæst se på nogle vigtige træk ved selve iværksættelsesprocessen, som påvirker lovgivningens realisering.

Interorganisatoriske netværk og iværksættelsen

Kernen i dette perspektiv, er at iværksættelse af politiske beslutninger normalt kræver deltagelse af en række forskellige organisatoriske aktører, som for eksempel interesseorganisationer og offentlige institutioner. Fælles for dem er, at de har institutionelle interesser, som de søger at varetage alene eller i et samspil med andre organisationer. Disse interesser kan være i overensstemmelse med lovgivningens politiske mandat, men ofte vil indflydelsesrige aktører varetage andre for dem mere væsentlige opgaver og mål (Bardach, 1977), som kan komme i direkte konflikt med det politiske mandat. Resultatet er ofte koordinationsproblemer, manglende iværksættelse af de politiske mål, og at offentlige midler anvendes til andre formål end tiltænkt. Dette implementeringsperspektiv svarer teoretisk til den ovennævnte konflikt- og forhandlingsmodel for den forudgående lovgivningsproces. Iværksættelse er således en fortsættelse af det politiske spil, på en anden scene og tildels med andre aktører. Fra en lov er vedtaget, til den realiseres, vil der normalt skulle træffes en lang række efterfølgende beslutninger, som oftest involverer medvirken fra flere forskellige organisationer. Pressman & Wildavsky (1979: 102-10) har udtrykt det på den måde, at hvis der i hver beslutningssituation optimistisk set er 90 pct. chance for at beslutningsresultatet/kompromisset svarer til det politiske mandat, vil der ved brug af sandsynlighedsregning kun skulle 7 beslutninger til, før der er under 50 pct. chance for, at det endelige resultat svarer til mandatet. Derfor synes Pressman & Wildavsky, at det egentligt er "amazing why federal programs work at all".

Størstedelen af implementeringslitteraturen er præget af dette interorganisatoriske perspektiv. Der har imidlertid været en del debat mellem to hovedretninger, "Top-Down"- og "Bottom-Up"-forskerne. De førstnævnte har oftest fokuseret på enkeltprogrammer og de aktører, der har været involveret i iværksættelsen af dette program, og de har især koncentreret sig om de aktører, der befinder sig øverst i hierarkiet (Sabatier, 1985). Bottom-Up-forskerne har, anført af Benny Hjern, vendt sig mod dette perspektiv, som de mener overser en række vigtige træk. Bottom-Up-forskerne tager i stedet udgangspunkt i et problemområde og analyserer samspillet mellem de aktører, der på en eller anden måde kommer i berøring med løsningen af dette problem, uanset hvilket lovgivningsgrundlag, om overhovedet noget, der er involveret. Derved kan analysen vise, at den enkelte lovgivning ikke iværksættes i et tomrum, men ofte i et komplekst samspil med andre love. Desuden lægger Hjern m.fl. hovedvægten på de lavere organisatoriske niveauer, som er i direkte berøring med borgerne, og i sidste ende er dem, der "afleverer" politikken til borgerne, jfr. den senere omtale af markarbejderperspektivet. Bottom-Up-forskerne inddrager dog også de relevante aktører på højere niveau. De har desuden ydet et metodisk bidrag til implementeringsforskning.

gen ved udviklingen af interorganisatoriske analyser, baseret på organisationsteori og netværksanalyse, ligesom de har udviklet en speciel "sneboldsteknik" til identifikation af involverede aktører. De starter med at interviewe de berørte borgere og spørger dem, hvem de har været i forbindelse med i forbindelse med løsningen af deres problem. Dernæst interviewes disse aktører, og derefter de aktører, som de har været i kontakt med (Hjern & Porter, 1981; Hjern & Hull, 1982). Grundlæggende er det imidlertid de samme mekanismer, de to skoler beskæftiger sig med, nemlig samspillet mellem organisatoriske aktører og samspillet betydning for det endelige resultat. Der er i høj grad brug for en syntese mellem disse perspektiver (Sabatier, 1985).

Det interorganisatoriske perspektiv er også blevet anvendt i flere danske iværksættelsesundersøgelser vedrørende arbejdsmarkedspolitik (Jørgensen, 1985; Dalsgaard, 1985). Her skal det illustreres med gennemførelsen af ungdomsgarantiforsøget (Winter, 1982, 1983, 1985b). Ligesom ungdomsarbejdsløshedsbekæmpelsen i øvrigt var denne ordning præget af et komplekst samspil mellem en lang række aktører, som både repræsenterede forskellige sektorer, (undervisnings-, arbejdsmarkeds- og social- og økonomisektorerne), og forskellige geografiske niveauer med både centrale, regionale og lokale aktører. De deltagende aktører havde forskellig formel og reel autoritet. Der var således både statslige og (amts-) kommunale myndigheder samt interesseorganisationer. Der kan skelnes mellem netværk, der beskæftiger sig med planlægning, styring og mobilisering af ressourcer og operative netværk.

Inden for den første type var i hvert fald tre netværk vigtige. På centralt niveau søgtes ordningen ledet og koordineret af to særlige arbejdsløshedskontorer i henholdsvis undervisningsministeriet og arbejdsministeriet, men andre væsentlige aktører var ministrene og de to uddannelsesdirektorater, Direktoratet for Erhvervsuddannelser i undervisningsministeriet og Direktoratet for Arbejdsmarkedsuddannelserne i arbejdsministeriet. Arbejdsmarkedets parter deltog også via repræsentation i forskellige udvalg. Indenrigsministeriet stod for en del af de økonomiske relationer til de deltagende kommuner og amtskommuner, men spillede en forholdsvis passiv rolle. Konfliktlinjerne i dette netværk stod især mellem de to arbejdsløshedskontorer på den ene side og uddannelsesdirektoraterne samt arbejdsmarkedets parter på den anden.

Arbejdsløshedskontorerne havde opfundet ungdomsgarantiforsøget, som fokuserede på de svageste ungdomsarbejdsløse, og som betød en væsentlig økonomisk styrkelse af de aktiviteter, kontorerne var ansvarlige for, ligesom ordningen ville give de to kontorer en stærkere placering. Før garantiforsøget i 1980 havde de nemlig været under kraftig kritik fra blandt andet uddannelsesdirektoraterne og arbejdsmarkedets parter, som så med dyb skepsis og foruroligelse på opprioriteringen af særforanstaltninger for arbejdsløse. De gik ind for de normalforanstaltninger, man havde tradition for i direktoraterne, såsom EFG-uddannelser og specialarbejderkurser. Deres kerneklientel var helt andre grupper end de langtidsarbejdsløse unge. Specialarbejderkursisterne var typisk folk med fast job eller job på hånden, som skulle omskoles eller specialtrænes i en kort periode.

EFG-uddannelserne var interesseret i at udvide den normale uddannelseskapacitet over hele landet i overensstemmelse med udbygningsplanerne og at konkur-

rere med gymnasierne om de stærkeste grupper af unge. Dette kan være baggrunden for, at de to direktorater var skeptiske overfor forsøget og også i en periode var uvillige til at medvirke og stille ekstra kapacitet til rådighed for forsøget ved en geografisk "skævdeling" af deres ressourcer. Tilsyneladende måtte der ministerintervention og nye økonomiske midler til, før de to direktorater med en del forsinkelse gik med til en ekstraordinær kapacitetsudvidelse i forsøgsamterne. Direktoraterne kunne formentlig være sikre på opbakning fra begge parter på arbejdsmarkedet, som er tilhængere af normalforanstaltninger (som de i høj grad kontrollerer) og modstandere af særforanstaltninger, især kommunale beskæftigelsesordninger og -projekter, som de frygter skal konkurrere med eksisterende virksomheder og medvirke til "jobtyveri".

Et andet netværk bestod af centrale og regionale aktører i form af ministerierne og deres arbejdsløshedskontorer, amtskommunerne og arbejdsformidlingen/arbejdsmarkedsnævne i de to amter. Konfliktlinjerne her gik især på fordeling af økonomiske byrder og uddannelseskapacitet mellem staten og de (amts-)kommunale myndigheder. Udfaldet af disse forhandlinger var blandt andet en svækkelse af garantiforpligtelsen, så der kun skulle gives "tilbud i det omfang det var praktisk og økonomisk muligt".

En tredje arena var samspillet mellem de regionalt ansvarlige aktører, som var amtskommunen, arbejdsformidlingen og arbejdsmarkedsnævnet (med arbejdsmarkedets parter som afgørende aktører) og kommunerne. Blandt forskellige institutionelle interesser kan her nævnes kommunernes økonomiske incitament til, at bistandsklienter uden arbejdsløshedsforsikring kunne få et beskæftigelsestilbud, som fjernede dem fra bistandshjælp til lønindtægt eller i det mindste statsfinansieret arbejdsløshedsunderstøttelse efter optjent dagpengeregulering. Dette incitament har formentlig medvirket til, at kommunerne i langt højere grad end staten fremskaffede offentlige jobtilbud.

Kommunerne er dog ingen homogen enhed. Trods en generel positiv holdning til bekæmpelse af ungdomsarbejdsløsheden er der store holdningsforskelle i kommunalbestyrelserne om ungdomsarbejdsløshedsindsatsen, ligesom der er store variationer i de kommunale bevillinger til formålet. Holdningerne følger stort set en venstre-højre skala og de nationale partiskillelinjer (Cauchi, 1984). Imidlertid kan der ikke konstateres nogen sammenhæng mellem byrådenes politiske sammensætning og ressourceforbruget til ungdomsarbejdsløshedsforanstaltninger (Cauchi, 1984; Winter, 1982, 1983). Kommunernes ressourcer i form af beskatningsgrundlaget forklarer langt mere af variationerne i serviceniveauet (Cauchi, 1984).

Også organisatoriske forhold spiller en rolle. I garantiforsøget blev foranstaltningerne i Storstrøms amt gennemført i fælleskommunalt regie i kommunegrupper à 4-6 kommuner, mens hver kommune kørte sit eget løb i Århus amt. Konsekvensen heraf blev bedre og mere differentierede beskæftigelsesprojekter ved fælleskommunal drift, men samtidig mobiliseredes langt færre økonomiske ressourcer. Det fælleskommunale samspil giver tilsyneladende en tendens til bevillinger efter mindste fællesnævner, hvor ingen kommune vil bevilge mere end nabokommunen, og hvor den mest nærliggende kommune derfor bestemmer niveauet (Winter, 1982: 301-13, 329-33; 1983: 29-32).

Arbejdsmarkedsnævnet skulle blandt andet godkende eller udtale sig om kommunale forslag til beskæftigelsesprojekter, og arbejdsmarkedets parter i nævnene var med til at hæmme en udvikling af kvalificerende beskæftigelsesprojekter på grund af frygt for konkurrenceforvridning.

På det lokale operative niveau var der et samspil mellem arbejdsformidlingen – der skulle identificere, opsøge og vejlede klienterne samt placere dem i uddannelses- eller jobtilbud – og kommunernes beskæftigelseskonsulenter (der blandt andet skulle fremskaffe offentlige jobtilbud), socialforvaltningerne og skoleforvaltningerne. Flere steder opstod et fortrinligt samarbejde, mens der andre steder var en del konflikt mellem kommunerne og arbejdsformidlingen, som blandt andet havde en institutionel interesse i at bevare sit monopol på kontakt med private virksomheder om fremskaffelse af jobs, mens kommunerne ønskede at arbejdsformidlingen enten skulle opprioritere sin indsats eller tillade kommunerne at gå ind i opgaven. Nogle kommuner beskyldte arbejdsformidlingen for at undlade at finde jobs i den private sektor eller uddannelsespladser til de unge, og i stedet overvælte placeringsproblemerne til kommunerne, som så blev nødt til at finde kommunale jobtilbud.

I flere henseender fik disse forskellige interesser på centralt, regionalt og lokalt niveau indflydelse på de afgivne tilbuds art og kvalitet, uden at der her er plads til at gå i detaljer (se Winter, 1982, 1983:15-21, 29-36). Man bemærker samtidig, at der ikke fandtes nogen decideret interessegruppe for de unge langtidsarbejdsløse. Nærmest på at varetage deres interesser var institutionaliserede interessegrupper i form af arbejdsløshedskontorerne i de to ministerier og kommunerne, hvis interesser ganske vist ikke var identiske med de unges, men dog i et vist omfang konvergerende (Haas, 1964).

Dette antyder også, at betydningen af de interorganisatoriske netværk for iværksættelse af politiske beslutninger afhænger meget af politisk sagområde og involverede interesser. Det må således formodes, at implementeringsmulighederne for politik, der sigter mod at bistå ministeriernes vigtige klientelorganisationer som for eksempel støtteordninger for landbrug eller mere "normal" arbejdsmarkedspolitik har langt større chancer for at blive ført ud i livet end politik, der kun støtter marginalgrupper og truer stærke interessegruppers interesser (se også Jørgensen, 1979: 32-34).

De centrale arbejdsløshedskontorers og kommunernes interesse i garantiordningen kan også støtte andre undersøgelsesresultater, der viser, at målrealiseringen kan fremmes ved, at lovgiverne vælger eller skaber myndigheder til loviværksættelse, som er positive over for disse foranstaltninger (Sabatier, 1985). På den anden side vil denne strategi føre til en voldsom specialisering og organisatorisk proliferation, som kan give en række nye koordinationsproblemer, jfr. den tidligere sociale administration i Danmark (se også Elmore, 1985). Et forsøg på at gå uden om negativt indstillede, men magtfulde organisationer og myndigheder kan også give bagslag, hvis deres medvirken alligevel er nødvendig (Winter, 1983b).

Iværksættelsesprocessen er ikke kun præget af samspil mellem organisationer. Der er også *samspil og konflikter mellem forskellige love og "programmer"*. Disse konflikter kan følge organisatoriske grænser, men kan også gå på tværs heraf (Hjern & Hull, 1980). I relation til garantiforsøget var der en betydelig konkur-

rence mellem arbejdstilbudsordningen for langtidsledige forsikrede, ungdomsgarantiordningen, øvrige ungdomsarbejdsløshedsforanstaltninger og revalidering. Et stærkere lovkrav om arbejdstilbud til forsikrede og en større fagforeningsinteresse for denne ordning gik ud over ungdomsgarantitilbuddene, som igen reducerede beskæftigelsestilbuddene for andre ungdomsarbejdsløse og revalidender (Winter, 1982; 1983: 21- 23).

Interessekonflikter er også et centralt tema i Poul Erik Mouritzens artikel i dette nummer. Han argumenterer for, at gennemførelsen af regeringens henstillinger til kommunerne om dæmpning af deres udgiftsstigninger er afhængig af og modvirkes af samspillet mellem en lang række aktørinteresser blandt interesseorganisationer, sektorer mm. Mouritzen antager dog samtidig, at disse interessers gennemslagskraft er afhængig af kommunernes ressourceknaphed, som igen påvirkes af økonomiske konjunkturer i samfundet. Samfundsforholdenes betydning for iværksættelse af politik belyses senere, men først skal vi se på, hvorledes iværksættelsen påvirkes af markarbejdernes adfærd.

Markarbejdere og afværgemekanismer

Selv om den organisatoriske struktur og samspillet mellem organisationer er meget vigtige for iværksættelsen af politiske beslutninger, fokuserer dette perspektiv dog kun på en del af de barrierer, der hæmmer målrealiseringen. Iværksættelsen påvirkes også af den individuelle adfærd hos markarbejdere og de berørte borgere. Disse aktører har længe været overset både i den "Top-down"-inspirerede implementeringsforskning, men også i forvaltningslæren i øvrigt (Meyer, 1979; Christensen, 1980).

Michael Lipsky (1980) har vendt den politiske beslutningsproces på hovedet og betragter markarbejderne som de egentlige politiske beslutningstagere. Lovgivningen har ikke nogen selvstændig social eksistens, men er bare papir, indtil den er "afleveret" til borgerne. Markarbejdere eller "street-level-bureaucrats" er fællesbetegnelsen på de mange grupper af offentligt ansatte, der kommer i direkte berøring med borgerne eller klienterne. Hovedparten af de offentligt ansatte kommer formentlig i denne kategori, der omfatter så forskellige grupper som blandt andet socialrådgivere, lærere, sygehuslæger, ligningspersonale, postbude, arbejdsformidlere og skoletandlæger. De fleste markarbejdere udøver et betydeligt skøn i udførelsen af deres arbejde, og de har derfor en stor indflydelse på de berørte borgers situation.

Markarbejdere som politiske beslutningstagere strider mod den gængse opfattelse af forholdet mellem politik, forvaltning og praktisk iværksættelse, hvor de sidstnævnte processer oftest opfattes som apolitiske og tekniske, eller dog således, at der bliver tale om mere og mere teknik og stadig mindre politik, jo mere man nærmer sig bunden af hierarkiet. De fleste markarbejdere vil også meget have sig frabedt at blive betegnet som politiske beslutningstagere, men når den sociale sagsbehandler har lukket sin kontordør og starter samtalen med klienten, eller når børnene overlades til pædagogerne på daginstitutionen eller på skolen, er disse markarbejdere i besiddelse af en betydelig handlefrihed, som bestemmer, hvorledes den "afleverede politik" ser ud. Eksempelvis kan forældre, der har børn i to

forskellige skoleklasser undertiden have svært ved at forstå, at det er den samme skolelov, der administreres begge steder.

Lipskys fortjeneste er ikke kun, at han har vist, hvor vigtige markarbejderne er for iværksættelsen, men endnu mere, at han og hans medarbejdere har påvist, at der er en tendens til, at markarbejdernes individuelle adfærd udviser en lang række fællestræk både på det enkelte sagområde og på tværs af disse sagområder (Lipsky, 1980; Weatherley & Lipsky, 1977; Weatherley, 1979; Prottas, 1979; Hosticka, 1976).

Der er en næsten generel tendens til, at markarbejdere føler et betydeligt arbejdspress, og at de oplever en kløft mellem på den ene side en række krav til dem fra såvel lovgivning, politikere og ledelse, som fra borgerne eller klienterne – og på den anden side deres egne begrænsede ressourcer. Ofte søger markarbejderne at forlige denne kløft ved at betjene sig af en lang række bevidste eller ubevidste *afværgemekanismer* ("coping mechanisms") til at håndtere eller klare den vanskelige situation. En af de væsentligste af disse er en prioritering af opgaver og løsningsmuligheder, som til dels kan være styret af politikere eller den administrative ledelse, men ofte er en lang række prioriteringer i praksis overladt til den enkelte markarbejder. Der vil blandt andet være en tendens til at prioritere lette, programmerbare rutinesager over de mere komplicerede, uprogrammerbare og tidkrævende sager (March & Simon, 1958: 185-86; Winter, 1981: 18), selv om disse ofte er alvorligere, ligesom der ofte sker en nedprioritering af samarbejde med andre faggrupper og myndigheder. Markarbejderen kan også forsøge at overvælde sine klienter til andre myndigheder for at blive aflastet.

En anden afværgemekanisme er en rationering af visse foranstaltninger til bestemte klientgrupper, som måske ikke er dem, der har det største behov. For at få succes "skummer man fløden" ("creaming"). De forskellige prioriterings-, rationerings- og overvæltningsmekanismer kan være forbundet med bestemte arbejdsrutiner. Rutiner kan være nyttige, men bliver betænkelige ud fra en iværksættelsessynsvinkel, hvis de på grund af tidspres udvikler sig til grove standardklassifikationer, hvor klienterne uden nærmere undersøgelser opdeles i grove kategorier og forbindes med tommelfingerregler for den videre behandling uden hensyntagen til individuelle forskelle. Andre velkendte afværgemekanismer er at overdrive problemerne eller at frigøre sig fra ansvaret ved at skyde skylden på politikerne, ledelsen eller klienterne. Fælles for alle disse afværgemekanismer er en systematisk tendens til, at markarbejdernes adfærd afviger fra de politisk fastsatte mål. Markarbejderne bliver faktisk konkurrerende og ofte mere afgørende politiske beslutningstagere end lovgiverne (Winter, 1984).

Alle disse afværgemekanismer gjorde sig også gældende i et vist omfang i ungdomsgarantiforsøget. Arbejdsformidlingens personale lagde for eksempel hovedvægten på at registrere de unge i målgruppen, give dem en kort vejledning (hvoraf en stor del anvendtes til udfyldning af skemaer til evalueringsformål!) og placere dem i et første garantitilbud, hvorimod der skete en nedprioritering af en dyberegående individuel vejledning, opfølgning (blandt andet med anvendelse af specialarbejderkurser) og udslusning. Nogle markarbejdere nedprioriterede stærkt koordinering og samarbejde med andre deltagende markarbejdergrupper, og der var gensidige beskyldninger om overvæltning af klienter mellem socialforvaltninger-

ne, arbejdsformidlingen og de kommunale beskæftigelsessekretariater. Der var også en klar tendens til at "skumme fløden", så de bedst fungerende unge fik de jobtilbud i den private sektor, som gav størst mulighed for mere varig beskæftigelse. Dette forstærkede arbejdsgivernes sortering af de unge, jfr. senere. Der var også en tendens til at overdrive problemerne, som ganske vist var store. Den betydelige mangel på uddannelsespladser blev generaliseret til, at der overhovedet ingen pladser var, hvilket paradoksalt nok resulterede i, at en del pladser på en ellers populær pædagoguddannelse stod ubesatte (Winter, 1982; 1983:25-29).

Dette teoretiske markarbejderperspektiv kan også anvendes på resultaterne i Jan Plovings artikel om socialreformens iværksættelse. Plovings hævder, at næsten alle sagsbehandlere på bistandskontorerne føler et arbejdspress. En af socialreformundersøgelsernes hovedrapporter viser, at der er en klar sammenhæng mellem følelsen af arbejdspress og vurderingen af kommunens rådgivningsindsats som utilstrækkelig. (Plovings m.fl., 1983:117-30, 186-98). Det er nærliggende at formode, at der er en klar sammenhæng mellem denne udbredte følelse af sagspress og flere af de iværksættelsesproblemer, som Plovings dokumenterer: manglende forebyggelse, opfølgning, rådgivning, samarbejde og indsats overfor de svageste grupper. Denne sammenhæng er også analyseret af Winter (1981).

Svagheden ved markarbejderperspektivet er imidlertid teoriens mangelfulde forklaring på disse afværgemekanismer og deres varierende forekomst. Den er god til at demonstrere generelle mønstre, men ikke til at forklare variationer. Sammenhængende hermed er den heller ikke særlig konstruktiv. I Lipskys og Weatherleys tidligere analyser (1977), ser det ud som om den faktiske, objektive arbejdsmængde i forhold til antallet af markarbejderne var afgørende for afværgemekanismerne, mens Lipsky (1980) senere stiller sig skeptisk over for effekten af generelle personaleforøgelser for at undgå disse mekanismer. Plovings viser også i sin artikel, at personaletallet er steget langt mere end sagstallet siden 1977, og at der overhovedet ikke er nogen sammenhæng mellem det faktiske og det oplevede sagspress! (se også Winter, 1984).

Det ser ud som om følelsen af arbejdspress og forekomsten af afværgemekanismer har noget at gøre med de holdninger og normer, det vil sige den *organisationskultur*, der findes i den pågældende organisation, jfr. Plovings, som viser, at følelsen af arbejdspress varierer meget mellem kommunerne. Alligevel tyder noget på, at der også er visse fællestræk i socialforvaltningernes organisationskulturer. Det er blevet mere "in" at beklage sig over arbejdspress og (ofte imaginære) besparelser. Organisationskulturer er imidlertid vanskelige at undersøge empirisk, og de er formentlig endnu vanskeligere at manipulere, så de kommer til at understøtte realiseringen af de politiske mål.

"Afleveringen" af de politiske tiltag til borgerne sker ofte i et samspil mellem markarbejdere og de berørte borgere, hvor ikke kun markarbejdernes adfærd er vigtig. Vi skal derfor i det følgende se nærmere på, hvorledes de sociale omgivelser reagerer overfor iværksættelse af politiske beslutninger.

Hvorledes påvirkes iværksættelsen af målgruppernes adfærd og samfundsudviklingen?

Normalt søger lovgivningen at løse samfundsmæssige problemer ved offentlige tiltag, som skal ændre borgernes adfærd, men i praksis bestemmes denne adfærd af en lang række forhold, hvoraf politiske tiltag kun er en enkelt faktor, som ofte kun har en marginal betydning. Den enkelte borgers samspil med familien, bekendte og arbejdspladsen samt miljøbestemte traditioner og normer kan ofte have en langt større gennemslagskraft end offentlig regulering eller tilbud om serviceydelser. Både blandt politikere og forskere er der en stigende skepsis over for det offentliges evne til at gribe afgørende og hurtigt ind i samfundsforholdene (se Larsen, 1981). Desværre er denne faktor i iværksættelsesprocessen kun i meget ringe omfang blevet systematisk undersøgt både i implementeringslitteraturen, og tilsyneladende gælder noget tilsvarende i den voksende reguleringslitteratur.

Man ser ofte, at lovgivningen ikke er i stand til at ændre målgruppernes adfærd som forventet, og at lovgivningen ofte bygger på en mangelfuld kausal teori om de forhold, der søges påvirket, og om sammenhængen mellem reguleringsinstrumenter og den problematiske adfærd hos borgerne (Elmore, 1982; Sabatier & Mazmanian, 1981; Pressman & Wildavsky, 1979). De sociale omgivelser kan også påvirke iværksættelsen, ved at de sociale, økonomiske eller andre forhold ændrer sig på en helt anden måde end forudsat.

Ungdomsgarantiforsøget prøvede på at forøge de langtidsarbejdsløse unges konkurrenceevne ved at give dem flere kvalifikationer gennem uddannelse. De primære instrumenter hertil var vejledning og en udbygning af uddannelseskapa-citeten. Vejledningens betydning for de unges uddannelsesmotivation viste sig imidlertid at være yderst marginal, fordi der var en række stærke sociale, økonomiske og kulturelle barrierer, der forhindrede de unge i at gå i gang med en uddannelse. For eksempel forhindrede kønsrolletraditioner pigerne i at starte på de mandsdominerede tekniske uddannelser, som gav langt bedre beskæftigelsesmuligheder. De fleste i målgruppen havde forsørgerforpligtelser eller havde vænnet sig til et sådant leveniveau, at det var umuligt at motivere dem til at gå i gang med en uddannelse, da uddannelsesstøtten var langt lavere end både lønindkomst, arbejdsløshedsunderstøttelse eller bistandshjælp. Desuden frygtede de unge (med en vis ret), at det ville blive svært at få praktikplads et år senere, hvis de startede på EFGs basisår. Disse holdninger var langt mere væsentlige for den manglende uddannelsesdeltagelse end manglende optagelseskapacitet på uddannelsesinstitutionerne.

Da forsøget også sigtede mod at få målgruppen i beskæftigelse på det private arbejdsmarked, kan arbejdsgiverne dér betragtes som en sekundær målgruppe. Selv om arbejdsgiverne blev opsøgt, og der blev tilbudt et tilskud, som dækkede omkring 80 pct. af lønudgifterne, blev langt færre "garantipersoner" ansat i sådanne jobtilbud end forventet. År for år blev det dog stadig flere, så der skulle åbenbart en betydelig indkøringsperiode til (Winter, 1982; 1985b). De fleste arbejdsgivere – især på virksomheder med mere end et par ansatte – var stærke modstandere af denne tilskudsordning, på grund af en liberalt præget modstand over for subsidier, frygt for modstand fra fagforeningerne ("jobtyveri") og manglende tillid til arbejdskraftens kvalitet. Deltagelse i et beskæftigelsesprojekt kun-

ne oven i købet være direkte diskvalificerende, når garantipersoner senere søgte arbejde, på grund af overdrevne fordomme hos arbejdsgiverne (Banke, 1982).

Betydningen af ændrede sociale og økonomiske forhold for iværksættelse ses også i såvel garantiforsøget som i et par af de senere artikler. Efter beslutningen om at starte forsøget skete der en meget kraftig stigning i arbejdsløsheden både blandt voksne og unge, samtidig med at der skete et egentligt fald i beskæftigelsen. Dette vanskeliggjorde naturligvis forholdene for garantiforsøget, og det stigende antal arbejdsløshedsforsikrede, der skulle have et arbejdstilbud, forstærkede konkurrencen fra denne ordning, jfr. ovenfor.

Som det fremgår af Jan Plovsings artikel er der også sket en betydelig vækst i antallet af sociale klienter, siden socialreformen blev forberedt i de "glade 60ere". Klienttallet blev næsten tredoblet fra 1966 til 1982, ikke kun på grund af den stigende arbejdsløshed, men også blandt andet på grund af flere sygdomstilfælde og skilsmisser. Samtidig er det tilsyneladende blevet mere socialt acceptabelt end tidligere at henvende sig til socialforvaltningerne. Det stigende klienttal og de mange langvarige sager har givet langt flere problemer for iværksættelsen af socialreformen end forudset (se også Winter, 1981).

Poul Erik Mouritzen mener på samme måde, at de økonomiske konjunkturer har haft afgørende betydning for iværksættelsen af regeringens henstillinger til kommunerne om en afdæmpet udgiftspolitik. Han antager, at den statslige succes i virkeligheden slet ikke skyldes selve henstillingerne, men den økonomiske klemme, en lang række kommuner er kommet i, så ressourcemangel modvirker de udgiftsekspanderende interesser i kommunerne. Det sparsomme, foreliggende datamateriale, støtter dog ikke Mouritzens hypoteser.

Sammenfatning

Denne artikel har forsøgt at identificere en række barrierer for en succesrig iværksættelse af de politiske beslutninger, som for eksempel træffes af folketinget, regeringen eller kommunalbestyrelserne. Både udenlandske og danske undersøgelser samt de efterfølgende artikler viser, at der ofte er en betydelig kløft mellem de politiske mål for disse beslutninger og den efterfølgende iværksættelse.

Den internationale iværksættelses- eller "implementerings"-litteratur er præget af case-studier, og de få forsøg på teoridannelse har resulteret i dannelsen af forskellige skoler med hver sit syn på de væsentligste iværksættelsesbarrierer. Blandt andet ud fra denne debat præsenteres fire forskellige faktorer, der antages at have afgørende betydning for iværksættelsen.

For det første bestemmes målrealiseringen ofte af den forudgående lovgivnings- eller beslutningsproces, som undertiden kan umuliggøre en iværksættelse. Ud fra tre velkendte teorier om policy-making, den rationelle model, konflikt- og forhandlingsmodellen og skraldespandsmodellen, udledes hypoteser om, at iværksættelsen hæmmes, hvis der mangler alternativ- og konsekvensanalyse, hvis der er uenighed om mål og midler, og hvis beslutningsprocessen er præget af mange aktører med knap opmærksomhed og af symbolsk handlen. Hypoteserne får en vis støtte i et case-studie af decentraliseringen af Invalideforsikringsretten i 1976 og i Wilhjelm's efterfølgende artikel.

Der er også vigtige barrierer i selve iværksættelsesprocessen, hvor en anden væsentlig faktor er interorganisatoriske netværk, idet iværksættelsen ofte forudsætter medvirken fra en lang række offentlige og private organisationer, der søger at varetage interesser, der kan være i konflikt med det politiske mandat for iværksættelsen. For det tredje har "markarbejderne", de offentligt ansatte med direkte klientkontakt, en ofte undervurderet indflydelse på målrealiseringen. På tværs af organisations- og sektorgrænser udviser deres adfærd en række fælles mønstre, hvor deres oplevelse af en kløft mellem kravene til dem og deres (manglende) ressourcer forbindes med "afværgemekanismer" i form af blandt andet prioritering af opgaver og løsninger, rationering af tilbud og "skumning af fløden", samt anvendelse af rutiner, standardklassifikationer og tommelfingerregler, som har en systematisk tendens til at forvride iværksættelsen i forhold til de politiske mål.

Endelig påvirkes iværksættelsen af reaktionerne hos de pågældende målgrupper i befolkningen. Ofte kan politiske tiltag kun ændre borgernes adfærd marginalt, og borgerne handler tit anderledes end forventet. Tilsvarende kan ændrede økonomiske og sociale samfundsforhold ændre forudsætningerne for iværksættelsen afgørende.

De fire forskellige forklaringsvariable kan lokaliseres til forskellige faser i den politiske beslutnings- og iværksættelsesproces. Iværksættelsesbarriererne skifter således karakter, når processen bevæger sig hen imod en stadig stigende konkretisering af de politiske beslutninger for i sidste ende at blive "afleveret" til borgerne, som imidlertid ikke altid er passive modtagere. De tre sidstnævnte faktorer relevans belyses ved hjælp af en undersøgelse om gennemførelsen af et forsøg med ungdomsgaranti i Århus og Storstrøms amter og undersøgelsesresultater fra de efterfølgende artikler af Jan Plovsing og Poul Erik Mouritzen.

De forskellige implementeringsteoretiske perspektiver fremstilles ofte som konkurrerende. Der er en tendens til, at nogle forskere mener, at iværksættelsesproblemerne skyldes de interorganisatoriske konflikter enten i toppen eller bunden af iværksættelsessystemet, mens andre mener, at markarbejdernes individuelle adfærd eller eventuelt samspillet mellem offentlige tiltag, samfundsmæssige problemer og borgerreaktioner er afgørende for målrealiseringen.

Analysen viser imidlertid, at alle disse faktorer yder et væsentligt bidrag til at forklare iværksættelsen, og at perspektiverne bør være komplementære snarere end konkurrerende. Ofte spiller alle fire forhold en afgørende rolle for målrealiseringen.

Der er imidlertid behov for analyser, der vurderer disse faktorer relative betydning på forskellige politikområder. Det er således sandsynligt, at de har en forskellig vægt inden for reguleringspolitik og servicebetonet politik. Umiddelbart kan man måske forvente, at borgerreaktioner er relativt vigtige og markarbejderadfærd mindre vigtig inden for reguleringspolitik, selv om håndhævelse og kontrol af regulering som for eksempel miljø- og færdselslove samt fiskerikvoter også kræver markarbejdere, der udøver skøn.

Litteratur

- Banke, Palle (1982). *Ungdomsgaranti og beskæftigelsesmuligheder*. København: Arbejdsministeriet, Indenrigsministeriet, Undervisningsministeriet.
- Bardach, Eugene (1977). *The Implementation Game*. Cambridge Mass.: MIT Press.
- Cauchi, Peter (1984). "Kommunernes beskæftigelsespolitik", i C.-J. Skovsgaard (red.), *Kommunernes service under pres. Fra udbygning til omstilling*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, pp. 161-80.
- Christensen, Jørgen Grønnegård (1980). *Centraladministrationen: Organisation og politisk placering*. København: Samfundsvidenskabeligt Forlag.
- Dalsgaard (1985). *Jobskabelse - brikken, der mangler*. Aalborg: ATA-projektet, AUC.
- Elmore, Richard F. (1978). "Organizational Models of Social Program Implementation". *Public Policy*, vol. 26, No. 2, pp. 185-228.
- Elmore, Richard F. (1982). "Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions", i W. Williams et al. (eds.), *Studying Implementation. Methodological and Administrative Issues*. Chatham, N.J.: Chatham House Publ.
- Elmore, Richard (1985). *Youth Employment in the United States: Problem, Structure, Policy*. Graduate School of Public Affairs, University of Washington, Seattle.
- Gustafsson, G., E. Hargrove & R. Elmore (1983). *Implementation Processes in Sweden and the United States*. Discussion paper, Seattle: Graduate School of Public Affairs, University of Washington.
- Haas, Ernst B. (1964). *Beyond the Nation State: Functionalism and International Organization*. Stanford: Stanford University Press.
- Hargrove, Erwin (1975). *The Missing Link: The Study of the Implementation of Social Policy*. Washington D.C.: Urban Institute.
- Hjern, Benny (1982). Review of Mazmanian & Sabatier (eds.), "Effective Policy Implementation", *European Journal of Public Policy*, No. 2, pp. 301-308.
- Hjern, Benny & Chris Hull (1982). "Implementation Research as Empirical Constitutionality", *European Journal of Political Research*, 10, June, pp. 105-116.
- Hjern, B. & D. Porter (1981). "Implementation Structures: A New Unit of Administrative Analysis", *Organization Studies*, 2, pp. 211-227.
- Hosticka, Carl (1976). *Legal Services Lawyers Encounter Clients: A Study in Street Level Bureaucracy*. Ph.D. diss., Cambridge: MIT.
- Jørgensen, Henning (1985). "Arbejdsmarkedsnævnens rolle i udformning og forvaltning af den regionale arbejdsmarkeds- og beskæftigelsespolitik", i H. Jørgensen (red.), *Forvaltning af arbejdsløsheden*. Ålborg: AUC, pp. 121-158.
- Jørgensen, Torben Beck (1979). *Implementering: Nogle foreløbige betragtninger*. Projektpapir, København: Institut for Organisation, Handelshøjskolen.
- Knoepfel, Peter & Helmut Wiedner (1982). "A Conceptual Framework for Studying Implementation", i Paul Downing & K. Hanf (eds.), *The Implementation of Pollution Control Programs*. Tallahassee: Policy Sciences Program.
- Larsen, Bøje (1981). *Styringstænkning. Er ledelse mulig?* København: Nyt Nordisk Forlag.
- Lindblom, Charles E. (1959). "The Science of Muddling Through", *Public Administrative Review*, pp. 79-88.
- Lipsky, Michael (1980). *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russel Sage Foundation.
- March, J. & H.A. Simon (1958). *Organizations*. New York: John Wiley.
- March, J.G. & J.P. Olsen, (1983). "Organizing Political Life: What Administrative Reorganization Tells Us about Government", *American Political Science Review*, vol. 77, pp. 281-296.
- March, J.G. & J.P. Olsen (1984). *Garbage Can Models of Decision-Making in Organizations*. Paper.
- Mayntz, Renate (1981). *The Implementation of Policy Instruments*. Paper delivered at the ZIF. University of Bielefeld, September, her citeret efter Sabatier (1985).
- Mazmanian, D.A. & P. Sabatier (1981). *Effective Policy Implementation*. Lexington, Mass.: Lexington Books.
- Meier, Kenneth J. (1980). "Executive Reorganization of Government: Impact on Employ-

- ment and Expenditures", *American Journal of Political Science*, vol. 24, No. 3, pp. 396-412.
- Meyer, Poul (1979). *Offentlig forvaltning*. 3. udg., København: Gad.
- Morgan, D.R. & J.P. Pelissero (1980). "Urban Policy: Does Political Structure Matter?", *American Political Science Review*, No. 4, pp. 999-1006.
- Olsen, Johan P. (1972). "Public Policy-Making and Theories of Organizational Choice", *Scandinavian Political Studies*, pp. 45-62.
- Plovsing, J. m.fl. (1983). *Socialreformundersøgelserne 4: Socialforvaltningernes situation*, København: SFI-publikation 123.
- Pressman, J.L. & A. Wildavsky (1973/1979), *Implementation*, 2. ed., Berkeley: University of California Press.
- Prottas, Jeffrey M. (1979). *People-Processing*, Lexington, Mass.: Lexington Books.
- Sabatier, Paul A. (1985). *Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis*, Division of Environmental Studies, University of California, Davis. Paper prepared for the IPSA-Conference in Paris, 1985.
- Sabatier, P.A. & D.A. Mazmanian (1981). "The Implementation of Public Policy: A Framework of Analysis". i Mazmanian & Sabatier, (1981), pp. 3-36.
- Seidman, Harold (1975). *Politics, Position and Power. The Dynamics of Federal Organization*, 2. ed., London: Oxford University Press.
- Sætren, Harald (1983). *Iverksetting av offentlig politikk*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Van Meter, D. & C. Van Horn (1975). "The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework", *Administration and Society*, pp. 445- 488.
- Weatherley, R.A. & M. Lipsky (1977). "Street-Level Bureaucracy and Institutional Innovation: Implementing Special Education Reform", *Harvard Education Review*, pp. 171-197.
- Weatherley, Richard A. (1979). *Reforming Special Education: Policy Implementation from State Level to Street Level*, Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Williams W. & R.F. Elmore (1976). *Social Program Implementation*, New York: Academic Press.
- Winter, Søren (1980a). *Decentraliseringen af førtidspensionerne. Forventninger og resultater*, Århus: Århus Amtskommunes Social- og Sundhedsforvaltning.
- Winter, Søren (1980b). *Goals and Effects of Decentralizing the Implementation of Disablement Pension Policy in Denmark*, Århus: Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.
- Winter, Søren (1981). *Den sociale markarbejder og de politiske mål. Faktorer der hæmmer målrealiseringen*, Arbejdsrapport, Århus: Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.
- Winter, Søren (1982). *Administrationen af ungdomsgarantiforsøget. Betingelser for realisering af de politiske mål* (i samarbejde med S. Hadrup, F. Hermansen, J. Humeniuk & D. Krabsen), København: Arbejdsministeriet, Indenrigsministeriet og Undervisningsministeriet.
- Winter, Søren (1983). *Studying Implementation of Top-Down Policy from the Bottom-Up. Implementation of Danish Youth Employment Policy*, Århus. Publiceres i Ray C. Rist (ed.), *Finding Work: Cross-National Perspectives on Employment and Training*.
- Winter, Søren (1983b). "Styring via forsøg? – Ungdomsgarantiforsøget som eksempel", i B. Larsen, *Nye styremåder i den offentlige sektor*, København: Samfundsvidenskabeligt Forlag, pp. 91-135.
- Winter, Søren (1984). "Flere ressourcer ingen garanti for bedre offentlig service", i Jens Gunst (red.), *Debat om offentlig service*, København: Kommunetryk, pp. 121-133.
- Winter, Søren (1985a). *How Policy-Making Affects Implementation: The Decentralization of the Danish Disablement Pension Administration*, Paper prepared for the IPSA-Conference in Paris, July 1985, publiceres i *Scandinavian Political Studies*.
- Winter, Søren (1985b). *Implementation of Danish Youth Employment Policy*, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.