

Kommunal aktivering: Hvordan implementeres store forventninger fra Christiansborg i de danske kommuner?

Bortset fra enkelte traditionelle top-down analyser af kommunal aktivering er implementeringen af kommunal arbejdsmarkedspolitik et generelt overset emne i den samfundsvidenskabelige forskning og debat. Det har vi forsøgt at råde bod på ved at analysere, hvordan arbejdsmarkedspolitikken implementeres i de danske kommuner, og hvordan aktiveringspolitikken indholdt reelt ser ud fra kommunernes perspektiv. Resultaterne heraf fremlægges ud fra spørgsmålet om, hvordan kommunerne indplacerer sig i spændingsfeltet mellem social disciplinering, social integration og social sikring.

Indledning

Der er efterhånden opbygget en righoldig og detaljeret viden om både aktiveringspolitikken (eller aktivliniens) årsager og formål samt de individuelle og samfundsmæssige effekter heraf. Det er dog sjældent, at implementeringen af kommunal arbejdsmarkedspolitik har været genstand for analyserne. En sådan undersøgelse har vi forsøgt at foretage ved at kortlægge det komplekse og modsætningsfyldte landskab, som den kommunale aktivering udspiller sig i. Den kommunale aktivering er karakteriseret ved fraværet af klare og entydige politiske målsætninger og gennemføres lokalt af kommuner, der såvel konstitutionelt som i praksis er kendetegnet ved udpræget autonomi og skønsbeføjelser. Det er derfor

interessant at undersøge, hvorvidt der er tale om fællestræk og sammenhænge i kommunernes implementering af aktiveringspolitikken (og i givet fald hvilke), eller om der ligefrem er tale om 275 forskellige arbejdsmarkedspolitikker? Kan kommunerne, givet deres autonomi til at tilpasse løsninger efter individuelle og lokale omstændigheder, betegnes som stifindere i aktiveringsens vildsomme terræn? Eller fragmenteres og lokaliseres aktiveringsindsatserne med kommunal vilkårlighed til følge?

Dette er de overordnede spørgsmål for det samlede forskningsprojektet »Kommunerne i Arbejdsmarkedspolitikken« ved Center for Arbejdsmarkedsforskning på Aalborg Universitet (CARMA). Første del af projektet er baseret på en landsdækkende

spørgeskemaundersøgelse udsendt til samtlige kommuners aktiveringschefer. Svarprocenten blev 72%. Undersøgelsen er udgivet som Flemming Larsen, Nicolai Abildgaard, Thomas Bredgaard og Lene Dalsgaard (2001): *Kommunal aktivering – mellem disciplinering og integration* på Aalborg Universitetsforlag. Anden del af projektet, bestående af procesorienterede og kvalitative analyser af kommunal arbejdsmarkedspolitik i et mindre antal udvalgte kommuner, forventes afrapporteret henimod sommeren 2002.

Det er hovedresultaterne fra spørgeskemaundersøgelsen, vi vil fremlægge her. Det omhandler en kortlægning af aktiveringspolitikens indhold i relation til indførelsen af aktivlinien, og hvorledes kommunernes implementering placerer sig i spændingsfeltet mellem social disciplinering og social integration. Vores analyse heraf adskiller sig fra eksisterende undersøgelser, idet kommunernes intra- og interorganisatoriske relationer inddrages. Det handler her om, hvorvidt kommunerne er at betragte som moderne eller traditionelle i deres styring og organisering af aktiveringsindsatsen, samt om de i deres samarbejde med andre aktører udfolder en netværksbaseret eller egenkommunal strategi. Til at starte med redegøres kort for eksisterende undersøgelser af kommunal aktivering for derigennem at anskueliggøre den i undersøgelsen anvendte implementeringsteoretiske tilgang.

Eksisterende undersøgelser af kommunal aktivering

I den politiske og offentlige debat om aktivering er der en tydelig tendens til, at argumenterne polariseres. Tilhængerne fremhæver aktiveringens lyksagligheder, gerne ud fra enkeltstående succeshistorier eller stærkt normativt-ideologiske argumenter

om det ret og rimelige i at stille krav om modydelser for offentlig generøsitet. Modstanderne fremhæver derimod det anstødelige i at tvinge samfundets svageste til meningsløs og hovedløs aktivering.

Tilsvarende synspunkter kan genfindes i litteraturen. De principielle modstandere af aktivering argumenterer ligeledes med et stærkt *normativt* islæt for det moralsk forkastelige i, hvad de opfatter som 'tvangsaktivering' (jvf. Knudsen 1990; Loftager 1994 og 1995) og imod en tilbagevenden til fattiglovens deklasserende almisser fra starten af forrige århundrede (Møller 1996). I en mere radikal samfundskritik af det kapitalistiske lønarbejde fremholdes borgerløn som alternativ (jvf. Christensen 2000 og 2001). I den anden (overvejende nyliberale og -konservative) lejr argumenteres, med inspiration fra anglo-amerikanske workfare-principper (jvf. Katz 1989; Mead 1992), for det hensigtsmæssige i en 'noget for noget' eller 'yde for at nyde' filosofi, der kan forhindre udviklingen af en forsørger- og afhængighedskultur. Aktivering forkastes eller forsvares således ud fra principielle argumenter om det 'gode samfund' og det ret og rimelige i statslig intervention. Et sådant perspektiv skal ikke underkendes, men det beskæftiger sig kun i ringe udstrækning med aktiveringens konkrete udformning, og hvordan den i praksis opleves af de involverede.

Det *økonomiske* perspektiv på aktivering er mere praksisnært, idet det forholder sig til, om aktiveringen virker og med hvilke (samfundsøkonomiske) effekter. På mikro-niveau er spørgsmålet, om det kan betale sig at arbejde? (jvf. Socialkommissionen 1992; Pedersen & Smith 1995; OECD 1995; Smith 1998; Jensen 1999). På makro-økonomisk niveau er spørgsmålet i forlængelse heraf, om det kan betale sig for samfundet at investere i aktivering af ledige og aktive arbejds-

markedspolitikker (forbedres arbejdsmarkedets funktionsevne, formindskes strukturlødheden, reduceres flaskehalsproblemer og inflation? osv.). Svarene herpå er langt fra så entydige, som officielle publikationer giver indtryk af (Arbejdsministeriet 2000), blandt andet også fordi der er betydelige metodiske problemer forbundet med at foretage kvantitative effektmålinger af aktivering (jvf. Schmid 1996; Koning & Mosley 2001; Albrecht-Larsen 2001).

I et traditionelt *evaluerings-perspektiv* er formålet overordnet at vurdere politikken grad af målrealisering. Fremgangsmåden er den enkle at opstille og rangordne de officielle målsætninger og hensigter med aktiveringen (med udgangspunkt i lovttekster, bekendtgørelser og programmerklæringer). Dernæst vurderes graden af overensstemmelse mellem de formelle mål og politikken konkrete udformning ved en kortlægning af praksis. Dette kan så munde ud i anbefalinger til de politiske beslutningstagere om, at der formuleres mere klare og entydige målsætninger, om at stille flere ressourcer til rådighed, om at der i sagsbehandlingen udvikles mere systematiske metoder eller vælges mere rationelle organisationsstrukturer (jvf. Langager 1997; Weise & Brogaard 1997; Brogaard & Weise 1997; Larsen & Langager 1998; Berg Sørensen m.fl. 2000; Berg Sørensen & Mik-Meyer 2000; Berg Sørensen 2001). Der er her skabt et værdifuldt grundlag for en kortlægning af den kommunale praksis i forhold til aktivering af kontanthjælpsmodtagere samt i forhold til input til de politiske beslutningstageres løbende justeringer og tilpasninger af politikken. Det er dog værd at holde sig for øje, at aktiveringspolitikken er en dynamisk-interventionistisk politiktype, der implementeres i decentrale og lokale netværk, hvorfor de mulige indholdsudfyldninger af politikken og variationerne kommunerne

imellem er mangfoldige. Samtidig er aktiveringspolitikken målsætninger sjældent entydige, hvilket yderligere vanskeliggør anvendelsen af top-down evalueringer, som vi skal komme ind på nedenfor.

Endelig er aktivering blevet studeret gennem et *antropologisk/sociologisk* perspektiv, der mere partielt fokuserer på mikroprocesserne i mødet mellem den enkelte ledige og myndighederne i skikkelse af AF eller kommunale sagsbehandlere (Mik-Meyer 1999; Carstens 1999; Jensen og Pless 1999; Olesen 1999 og 2001). Det er dog vanskeligt at generalisere resultaterne af sådanne mikro-studier, om end der gives vigtige indsigter i politikken endelige 'aflevering' (og konstituering) til borgerne.

Implementeringsperspektivet

Vores analyse ligger tættest på det traditionelle evaluerings-perspektiv dog med væsentlige modifikationer i forhold til den klassiske analyse af målrealiseringsgraden. Disse forskelle skal forklares i det følgende. Frem for at undersøge om og hvordan aktiveringen virker, har vi valgt at undersøge, hvordan aktiveringen reelt udfyldes indholdsmæssigt i kommunerne, og herunder hvad der implementeringsmæssigt skaber forskellige typer af aktiveringspolitikker. Fokus flyttes hermed til de gensidige betingelsessammenhænge mellem politikformulering og implementering (Hjern & Porter 1981; Palumbo & Calista 1990). En sådan implementeringsteoretisk analyse af kommunal aktivering er ganske usædvanlig. At en traditionel evaluerings-tilgang ikke er velegnet hertil skyldes, at der sjældent er formuleret klare og entydige målsætninger for aktiveringen. Der er flere årsager til aktiveringspolitikken tvetydighed og kompleksitet, som bør nævnes:

(1) De politiske beslutningstagere ved

ikke altid 'hvad de vil' (målsætninger bliver symbolpolitik eller udtryk for kompromisets kunst). Aktiveringspolitikken kan – og er blevet – forsvaret med så forskellige synspunkter som at reducere de passive forsørgelsesudgifter, hjælpe de ledige til at få fodfæste på arbejdsmarkedet, begrænse velfærdafhængigheden og forsørgeskulturen, reducere strukturledigheden, forbedre den enkeltes livskvalitet osv. Af denne grund er det nødvendigt at karakterisere aktiveringspolitikken i spændingsfeltet mellem social disciplinering, social integration og social sikring (jvf. senere). I praksis sker der nemlig ofte det, at politikken bliver en blanding af welfare og workfare elementer samt defensive og offensive politikker (jvf. Torfing 1999 og 2000).

(2) Uklare målsætninger kan også være et resultat af manglende eller usikker policyteori: Uklare eller vanskeligt strukturerbare problemsituationer skaber uklare målsætninger derved, at beslutningstagerne 'ikke ved hvad der skal til' for at løse et givet politisk problem. Dette er ofte tilfældet med såkaldte 'vilde problemer' (wicked problems, jvf. Harmon & Mayer 1986) – som ledighed og aktivering må siges at være gode eksempel på – og som er kendetegnet ved, at de ikke klart kan defineres og adskilles fra andre problemer, at målene for deres løsning ikke kan defineres præcist, og at der er et fravær af kriterier for definition af den 'optimale' løsning. Mange politiske reformer og handlinger ville dog aldrig nå længere end til tegnebrættet, hvis et kriterium om fuldstændig og rationel problemløsning skulle opretholdes. Den optimale løsning kan sjældent identificeres, hvorfor man må nøjes med den bedste eller mest tilfredsstillende løsning på et givet sagsområde (jvf. Vedung 1991; Rothstein 1994; Winter 1994).

(3) Højt ambitionsniveau for politikken:

Såfremt aktiveringspolitikken skal være behovsorienteret og tilpasset individuelle og lokale forudsætninger, fordres der stor handlefrihed for de udførende led. Indsatsen bør udformes, så den kan håndtere den usikkerhed, der følger af uklare målsætninger og usikker policyteori, og det heraf følgende behov for fleksibilitet i udførelsen af politikken. Således kan uklare målsætninger og kausalteorier blive en implementeringsmæssig fordel, idet der gives mulighed for fleksibel tilpasning af politikken til foranderlige individuelle og lokale omstændigheder (Rothstein 1994). Når målene ikke står 'bøjlet i neon', men indeholder et vist element af uklarhed og skøn, er der er desuden den fordel at, risikoen for konflikt mindskes og modstand fra implementeringsaktørerne kan undgås (Offerdal 2000).

(4) Nye politikker skal sjældent implementeres i nye organer og strukturer: Aktivgørelsen af socialpolitikken foregår til eksempel inden for rammerne af den eksisterende socialpolitiske orientering i kommunerne. Årsager til modstand og manglende effektivitet i implementeringen kan givet findes i manglende vilje og evne hos implementeringsaktørerne til at gennemføre et givet program. Men også i det faktum, at implementeringen foregår i allerede eksisterende organisationer med allerede eksisterende ansatte med allerede eksisterende videns- og værdigrundlag. Dette kan være en af hovedforklaringerne på, at den disciplinerende strategi (med fokus på kravstil- lelse, arbejdsprøvning og sanktionering) langt fra har slået rent igennem i kommunerne, hvilket vi skal vende tilbage til.

Aktiveringspolitikken er nærmest et skoleeksempel på disse forhold, som skaber uklare og komplekse målsætninger for politikken. De flertydige og delvist modstridende hensyn i politikken besværliggør traditionel og mekanisk implementering. Aktive-

ringen foregår i dynamiske og foranderlige omverdensforhold og må derfor løbende tilpasses ændrede forudsætninger. Det offentlige intervention har samtidig karakter af 'human-processing' (jvf. Rothstein 1994), hvor der tilstræbes adfærdsændring hos den enkelte ledige. Dette, sammenholdt med at problemsituationen er vanskeligt strukturerbar, skaber tilsammen et behov for fleksibilitet og tilpasningsevne i implementeringen. Dermed bliver traditionelle evaluering- og implementeringsanalyser, hvor der analyseres top-down på målrealisering, lidet meningsfulde i denne sammenhæng.

Vores tilgang tager i forlængelse heraf afsæt i erkendelsen af aktiveringspolitikens kompleksitet og tvetydighed. Det er derfor i analysen nødvendigt at operere med for-

skellige *dimensioner* for kommunernes indholdsmæssige udfyldning af politikken, hvilket er illustreret i figuren nedenfor.

Tendensen i social- og arbejdsmarkedspolitisk lovgivning i 1990'erne har klart været udtryk for en bevægelse fra universelle passive ydelser henimod en aktivgørelse af politikken med vægt på opstramninger af arbejdspligten og stærkere arbejdsmarkedsorientering af indsatsen (jvf. Lind & Møller 2001; Larsen 2002). Aktivlinien introduceres i 1990 af Socialministeren under overskriften 'at yde for at nyde' og signalerer dermed inspirationen fra workfare-principper. Til trods for opprioritering af arbejdspligt og de disciplinerende elementer i politikken, er der tale om en særlig dansk form for workfare, hvor de ledige

Figur 1: *Problem- og policysyn*

	Aktivklinie Social disciplinering	Passivlinie Social integration	Social sikring
Problem	Manglende incitamenter til at påtage sig arbejde hos de ledige	Manglende kompetencer og kvalifikationer for at få arbejde	Manglende indkomstgrundlag for de ledige
Midler	Arbejdspligt, krav	Behovsorienteret opkvalificering	Forsørgelse
Incitamenter for adfærdsændring	Sanktioner	Egenmotivation	Ingen
Orientering for problemløsning	Arbejdsmarkedsorienteret	Både arbejdsmarkeds- og socialt orienteret	Socialt orienteret
Velfærdsstatslige ydelser	Betinget ydelse ift. arbejdspligt, 'Noget for noget'	Betinget ydelse ift. forbedret arbejdsevne 'Noget for noget'	Ikke betinget, universel ydelse 'Noget for ikke-noget'
Programsmål for den ledige	I arbejde	Forbedre erhvervs- og arbejdsevne	Forbedre livskvalitet
Slutmål	Selvforsørgelse		Social tryghed og lighed

også udstyres med visse rettigheder og søges opkvalificeret med udgangspunkt i individuelle forudsætninger og behov (jvf. Torfing 1999 og 2000; Bredgaard 2001; Larsen 2002). Aktiveringsindsatsen udfoldes således officielt i spændingsfeltet mellem på den ene side social *disciplinering* i form af skærpede økonomiske og personlige incitamenter (pligt til aktivering, skrappe rådighedsvurderinger, kortere ydelseperioder mv.) og på den anden side social *integration* i form af individuelt behovsorienteret aktivering og opkvalificering. Det er i dette spændingsfelt, vi undersøger kommunernes indholdsudfyldning af den kommunale aktiveringspolitik. Hvordan ser den ud? Og hvad er medvirkende faktorer til den enkelte kommunes indholdsudfyldning?

Fremherskende policyargumenter for aktivlinien

Der er fra centralt hold fremført store forventninger og varierende argumenter for indførelsen af aktivlinien, som vi skal indkredse nærmere i det følgende. Der kan som minimum peges på fire dominerende argumenter for indførelsen af aktivlinien i 1990'erne:

(1) *Nedbringelse af de passive forsørgelsesudgifter*: Der er sat kraftig politisk spot på det offentlige udgifter i forhold til velfærdspolitikens finansieringsproblem, der betyder, at kontinuerligt stigende velfærdsudgifter ikke harmonerer med den brede politiske opfattelse af mulighederne for øget skatteprovenu.

(2) Politisk bevågenhed omkring arbejdsmarkedets *strukturproblemer* (manglende arbejdsudbud trods fortsatte ledighedsproblemer) og makroøkonomisk ubalance på baggrund af uoverensstemmelse

mellem arbejdskraftsudbud og -efterspørgsel og heraf afledt lønpres, inflation og forværret konkurrenceevne (jvf. Arbejdsministeriet 1989; Zeuthen-udvalget 1992). Der kan identificeres to hovedtilgange til løsningen af disse problemer. En neoklassisk inspireret tilgang med vægt på øgede (økonomiske) incitamenter til at søge og tage arbejde (f.eks. gennem reducerede ydelsesniveauer, beskæftigelsesfradrag, større lønspredning, aktiveringspligt og opstramminger i kravene til ydelsesmodtagere). Eller en interventionistisk tilgang med vægt på opkvalificering og social integration af den enkelte (f.eks. ved behovsorienterede job- og uddannelses tilbud, anvendelse af individuelle handlingsplaner mv.). Kort sagt, social disciplinering eller social integration.

(3) Forhindre *umyndiggørelse* og *klientgørelse*. Det handler her både om at øge den enkeltes ansvar for egen situation og forhindre at modtagerne bliver 'afhængige' af velfærdsydelser. At stille krav om aktivering kan i denne optik opfattes som hjælp til selvhjælp.

(4) Endelig, er der en stigende erkendelse af, at manglende tilknytning til arbejdsmarkedet ikke kun medfører økonomiske tab for den enkelte, men også har vidtgående sociale konsekvenser for den enkelte og samfundet. *Arbejdet ses som universalmidlet* til at løse problemer med social integration og udstødning.

Disse argumenter indeholder forskellige perspektiver på, hvilke problemer der skal løses via den aktive arbejdsmarkedspolitik. Men uanset om det drejer sig om nedbringelse og overflytning af forsørgelsesudgifter til aktive foranstaltninger, håndtering af arbejdsmarkedets strukturproblemer og social integration via arbejdsmarkedstilknytning, så er der politisk enighed om, at problemerne ikke kan løses inden for de passivt orienterede beskæftigelsesordninger og

sikringssystemer, som blev etableret op gennem 1970'erne og 1980'erne. En sådan statsdrevet strategi anses at skabe problemer med arbejdsmoral og arbejdsmarkedsparathed. På trods af forskelligt syn på problemerne, er der dog bred politisk konsensus om kuren: Aktiv arbejdsmarkeds- og socialpolitik og dermed aktivering!

I spændingsfeltet mellem social integration og social disciplinering

Når aktivlinien skal indkredses er det derfor en vigtig pointe, at der på ingen måde er tale om entydighed i udviklingen, idet aktiveringspolitikken kan have flere (og også modsatrettede) intentioner og hensyn i sig. Sammenholdt med den decentraliserede implementeringsproces er der mulighed for forskellige indholdsmæssige udformninger af politikken. Dette viser sig også tydeligt af undersøgelsens resultater.

I takt med det økonomiske opsving og beskæftigelsesfremgangen i 1990'erne, har målgruppen for kommunal aktivering ændret karakter. De stærkest ledige er kommet i

beskæftigelse, og den resterende gruppe af kontanthjælpsmodtagere betegnes ofte som 'tungere', 'svagere' og karakteriseret ved problemer ud over ledighed (af social, personlig og helbredsmæssig art). Derfor vurderes de at være langt sværere at få i ordinar beskæftigelse. Denne ændrede karakter af målgruppen afspejles også tydeligt i kommunernes angivelser af de vigtigste formål med aktiveringen, som ses af tabellen nedenfor.

De vigtigste formål med aktiveringen er den sociale integration (at der i aktiveringen tages hensyn til den enkeltes ønsker og egen motivation, samt at aktiveringen anvendes til opkvalificering med vægtning af uddannelse). På hovedstrømmen må det anses som overraskende, at den disciplinerende strategi ikke har slået mere rent igennem i kommunernes implementering af aktiveringspolitikken. Kommunerne vægter generelt de disciplinerende formål (forstået som kravstillelse, sanktioner og aktivering som arbejdsprøvning) som mindre vigtige end de socialt integrerende formål. At der ikke er »frit valg på alle hylder« ses dog ved, at kravstillelse, sanktioner og aktivering som arbejdsprøvning vægtes højere end forbed-

Tabel 1: »Under hensyntagen til at aktiveringsindsatsen er behovsorienteret og derfor kan kræve forskellige løsninger fra sag til sag, hvilke aktiveringsformål anses generelt som vigtigst i kommunen?«

	gns.
Der skal tages hensyn til den enkeltes ønsker og egen motivation	2,6
Aktiveringen skal anvendes i et opkvalificeringsperspektiv med vægtning af uddannelse	2,8
Der skal stilles krav til den enkelte og anvendes sanktioner ved vægning og udeblivelse	3,1
Aktiveringen skal anvendes til arbejdsprøvning	3,5
Den enkeltes livskvalitet skal forbedres	4,3
De lokale virksomheder skal sikres arbejdskraft	4,8

* Respondenterne blev bedt om at prioritere seks formål indbyrdes på en skala fra 1-6, hvor 1 angav det vigtigste formål, 2 det næstvigtigste og så fremdeles. Jo nærmere gennemsnittet er på 1, desto vigtigere anser respondenterne derfor de enkelte formål.

** n = 178-179.

ring af den enkeltes livskvalitet og sikring af arbejdskraft til lokale virksomheder.

At kommunernes formålsangivelser generelt må betegnes som 'bløde' skyldes nok, at kommunerne i øjeblikket står med en meget svær opgave grundet målgruppens omfang og karakter, som ikke harmonerer med stærkere økonomiske incitamenter og disciplinering (pisk), men derimod kræver en mere individuel og behovsorienteret tilgang til problemerne (gulerod). En stor gruppe af kontanthjælpsmodtagere vurderes at have betydelige problemer ud over ledighed (hele 65% i gennemsnit i kommunerne svarende til omkring 62% af landets kontanthjælpsmodtagere). At kommunerne ikke ser muligheder for at få et større antal kontanthjælpsmodtagere ud i ordinær beskæftigelse alene ved hjælp af stærkere incitamenter over for de ledige harmonerer også med, at det mindst vigtige formål med aktiveringen vurderes at være sikring af arbejdskraft til de lokale virksomheder. Det må tages som en indikation for, at en stor del af den nuværende gruppe af kontanthjælpsmodtagere ikke er – og heller ikke inden for en overskuelig periode kan blive – arbejdsmarkedsparete.

I denne sammenhæng er det bemærkelsesværdigt, at der er betydelige – og indtil videre uforklarlige – forskelle mellem kommunerne i problemforståelsen. Nogle kommuner vurderer, at stort set alle deres kontanthjælpsmodtagere har problemer ud over ledighed – andre vurderer, at næsten alle er arbejdsmarkedsparete (alene har ledighed som problem). Disse forskelle kan ikke forklares ud fra hverken problemtryk, udgiftspres, kommunestørrelse, borgmesterens partitilhørsforhold eller indre forvaltningsmæssige forhold i den enkelte kommune. Der er således her en betænkelig vilkårlighed i kommunernes visiteringspraksis. Aktiveringsindsatsen er givet af en sådan karak-

ter, at den fordrer fleksibilitet og responsivitet, hvorfor det også må forventes at indsatsene varierer mellem kommunerne. Det er dog i forhold til denne målgruppe kategorisering både vanskeligt gennemskueligt og vanskeligt begrundbart, hvad de konstaterede forskelle bundes i. Det er bekymrende, idet en kategorisering i personer med alene ledighed som problem og problemer ud over ledighed, er afgørende for udformningen, tilrettelæggelsen og resultaterne af indsatser og desuden af stor betydning for, hvilken aktivering den enkelte tilbydes, hvor længe, hvor og med hvilke resultater.

Kommunernes problemforståelse og formålsangivelser korresponderer ellers i høj grad med deres redskabsvalg. At kommunerne står tilbage med en gruppe af kontanthjælpsmodtagere, som ikke umiddelbart menes at være parate til arbejdsmarkedet, og som vurderes at have andre problemer end ledighed, ses i de konkrete indsatser, der tilbydes i kommunerne. Til eksempel er kommunale beskæftigelsesprojekter og individuel jobtræning de mest anvendte aktiveringsforanstaltninger (henholdsvis 28% og 34% af de aktiverede befandt sig i foråret 2001 på disse ordninger). Ordinær jobtræning benyttes kun i begrænset omfang (13% af de aktiverede). Uddannelse fylder generelt mindre i aktiveringen af kontanthjælpsmodtagere (7% af de aktiverede kontanthjælpsmodtagere deltager på kompetencegivende uddannelser og 12% på andre uddannelser). Noget tyder på at økonomien – ud over målgruppens sammensætning – spiller en selvstændig rolle for kommunernes fravalg af uddannelse. Efter finansieringsomlægningen pr. 1.1.2001, hvorefter kommunerne selv skal afholde udgifterne til uddannelsesforløb, er der efter kommunernes vurdering sket et kraftigt fald, jvf. tabel 2.

74% af kommunerne svarer, at uddannel-

Tabel 2: »Kommunernes brug af kompetencegivende uddannelse (på teknisk skole, handelskole, AMU, VUC, m.v.) samt daghøjskoleforløb er generelt faldet efter den aktiverende myndighed selv skal afholde udgifterne. Gælder det også din kommune?« (pct.)

Ja, den er faldet meget	28
Ja, den er faldet noget	46
Den er på det samme niveau som før	25
Nej, den er steget noget	1
Nej, den er steget meget	0

* n = 197.

sesaktiviteten efter finansieringsomlægnin- gen er faldet noget eller meget. Kommunale økonomiske incitament er således også medvirkende til at forme konkrete indsatser. På spørgsmålet om, hvilke uddannelsesele- menter der primært anvendes i stedet, svarer 80%, at andre redskaber end uddannelse benyttes (jobtræning, beskæftigelsesprojekter mv.), 32% at uddannelse i højere grad søges inkorporeret i beskæftigelsesprojekterne, og 27% at andre udbydere anvendes (f.eks. pri- vate udbydere, produktionskoler mv.). Der er således stærke indikationer på, at uddan- nelsestilbud reelt er under afvikling i kom- munernes aktiveringsindsats. Sammenholdt med den begrænsede anvendelse af ordinær

jobtræning sker der en indsnævring af red- skabsvalget i kommunerne, som ikke just er befordrende for en behovsorienteret indsats. Der er næppe brug for et snævrere udbud, men nærmere en bredere vifte (måske helt nye) aktiveringstilbud i kommunerne, som bedre matcher målgruppens forudsætninger og behov.

At aktivlinien med et selvforsørgelses- princip som hovedformål måske har nået en naturlig grænse ses også i angivelserne af årsagerne til, at ikke alle er i aktivering (jvf. tabel 3). Spørger vi kommunerne, hvor stor en andel af kontanthjælpsmodtagerne der er i aktivering, er svaret $\frac{2}{3}$, hvilket nok må ta- ges med et gran salt. Danmarks Statistik opgør andelen i aktivering til $\frac{1}{3}$. Der er be- tydelige kommunale variationer i aktive- ringsomfanget (enkelte kommuner aktive- rer op imod 50% af deres kontanthjælps- modtagere og andre blot 12%). Den vigtig- ste årsag til, at mellem $\frac{1}{3}$ - $\frac{2}{3}$ ikke er i akti- vering, er, at det opfattes som formålsløst for visse grupper. De kan ikke nås!

Heraf følger også, at udeblivelse fra akti- veringstilbud nævnes som den næstvigtig- ste årsag til manglende aktivering. At man- gel på faglig kompetence, økonomiske res- sourcer og arbejdspress i mindre udstræk-

Tabel 3: »Hvilken betydning har følgende forhold for, at nogle kontanthjælpsmodtagere p.t. ikke er i aktivering?«

	gns.
Visse kontanthjælpsmodtagere er der ikke noget formål med at aktivere (de kan ikke nås)	2,9
Kontanthjælpsmodtagerne udebliver fra aktiveringstilbuddene	3,2
Sagsbehandlingen trækker ud på grund af arbejdspress	3,3
Der eksisterer ikke tilbud der matcher den givne målgruppe	3,4
Kommunen har ikke tilstrækkelige økonomiske ressourcer til at give de rette tilbud	3,8
Kontanthjælpsmodtagerne afslår tilbuddene	4,0
Kommunen mangler faglig kompetence til at give de rette tilbud	4,0

* Svarkategorier: meget stor betydning (1), stor betydning (2), nogen betydning (3), mindre be- tydning (4) og ingen betydning (5). Dvs. jo lavere gennemsnit, desto større betydning.

** n=190-194.

ning vægtes er en indikation på, at årsagerne til manglende aktivering i kommunernes optik i højere skal søges i forhold hos den enkelte kontanthjælpsmodtager (målgruppen) end i forhold vedrørende kommunernes sagsbehandling eller tilrettelæggelse af indsatsen.

Praksis bliver således at nogle grupper reelt 'fredes' og undtages for aktivering og sanktioner. Der foregår hermed en segmentering og polarisering i kommunerne, hvor en mindre gruppe af arbejdsmarkedsparete straksaktiveres med hurtige resultater til følge (den sociale disciplinerings-strategi). En anden gruppe forsøges aktiveret og opkvalificeret gennem den sociale integrations-strategi (primært gennem egen-kommunale tilbud som beskæftigelsesprojekter og individuel jobtræning). Den sidste gruppe 'fredes' fra aktivering (de kan ikke nås). Det er en gruppe, som utvivlsomt har været voksende med kommunernes økonomiske incitamenter til at undgå førtidspensionering. Det lange spring på strategisiden fra straksaktivering til 'garderobeparkering' er illustreret i figur 2.

Her synes at være behov for en politisk diskussion om, hvorvidt eller hvordan gruppen der fredes fra aktivering, skal omfattes af et traditionelt krav om aktivering. Kommunerne kan i øjeblikket vælge to strategier: (1) Aktivering primært gennem beskæftigelsesprojekter og individuel jobtræning,

hvor de lediges sandsynlighed for at gennemføre et sådant sandsynligvis er begrænset, og de måske tilmed udsættes for (endnu) et nederlag. (2) Fredning ved ikke at stille krav om aktivering, hvorved gruppens krav og behov for en anden og mere målrettet social indsats usynliggøres. Det rejser spørgsmål om, hvad der skal gøres for denne gruppe, og hvor passiv denne passivlinie reelt er, samt om der er behov for at udvikle mere målrettede tilbud, der ikke bygger på et selvforsørgelsesprincip? Spørgsmål, som det ligger uden for spørgeskemaundersøgelsens rækkevidde at besvare.

Moderne og traditionelle kommuner

Et udgangspunkt for vores analyse har som sagt været, at der er gensidige betingelses-sammenhænge mellem politikindhold og den kommunale organisering af indsatsen. Disse sammenhænge må forstås i relation til de generelle forandringer, der i de senere år har præget den offentlige styring og organisering og som kan sammenfattes under betegnelsen New Public Management (NPM) (jvf. Klausen og Ståhlberg 1998; Dalsgaard 2000). Øvelsen har gået ud på enten at flytte ansvaret *ud af* offentligt regi (gennem privatiseringer, udliciteringer, bestiller-udfører modeller mv.) eller at decentralisere og uddelegere ansvar *nedad* til institutioner, afdelinger, ansatte og brugere

Figur 2: Den implementerede aktivlinie

Aktivlinie			Passiv-linie
Social disciplinering	Social integration	Fredning fra aktivering	Social sikring
De arbejds-markedsparete	De aktiveringsegne	'De der ikke kan nås'	Førtids-pensionister
	← →	←	

(f.eks. ved målstyring, resultatkontrakter, kvalitetssikring, opfølgning og evaluering). Hermed er der fulgt nye styrings- og ledelsesmæssige krav om fordeling af ansvarlighed og kompetencer, hvor ikke mindst resultatansvar er blevet pålagt de udførende niveauer og ofte med en vis standardisering af arbejdet til følge.

I den social- og arbejdsmarkedspolitiske debat er forventningerne til kommunerne relativt klare: Aktiveringsindsatsen skal erhvervsrettes og arbejdsmarkedsorienteres (socialrådgiveruddannelsen og efteruddannelsen indrettes i overensstemmelse hermed); der skal laves målgruppeinddelinger og opstilles operative mål- og resultatkrav; der skal følges op, dokumenters og kontrolleres i forhold hertil.

Mod forventning har disse NPM-inspirerede moderniseringstiltag ikke haft den samme store gennemslagskraft på aktiveringsområdet som på andre kommunale politikområder. Der er ikke (som man ofte kan få indtryk af i den megen management-litteratur og de centrale anbefalinger der følger i kølvandet herpå) sket revolutioner i de kommunale aktiveringsforvaltninger! Kommunerne opfatter stadig aktiveringsområdet som en 'ren' offentlig opgave, i hvert fald hvis man betragter brugen af udlicitering (i form af åbne licitationer), som kun 3% af landets kommuner gør brug af – og kun 5% har aktuelle planer om at anvende. Mål- og rammestyring er derimod ganske udbredt på aktiveringsområdet ($\frac{2}{3}$ af kommunerne har indført denne styringsform), dog mest i form af overordnede og brede målsætninger. Målbare mål på sagsbehandlerniveau benyttes eksempelvis blot i 18% af kommunerne. Der er et overraskende stort fokus på opfølgningen af disse mål og for gennemførelsen af evalueringer (60% af kommunerne gennemfører som led i en fast praksis evalueringer af aktiveringsindsatsen). Dette

oftest for at vurdere effekterne af indsatsen og dens tilrettelæggelse og indhold. Sjældent for at vurdere den enkelte medarbejders præstationer eller de aktiveredes tilfredshed med indsatsen.

Der er således fortsat en høj grad af sagsbehandlernautonomi på aktiveringsområdet og udbredt anvendelse af fagprofessionelle skøn, hvilket stemmer godt overens med kommunernes problemforståelse af målgruppen og indholdsudfyldning af indsatserne. På hovedstrømmen peger flere forhold derfor i retning af en fortsat traditionel organisering i kommunerne med lav standardisering og høj sagsbehandlernautonomi: Kun $\frac{1}{4}$ af kommunerne har oprettet en selvstændig afdeling for arbejdsmarkedsparate, $\frac{2}{3}$ af kommunerne benytter fortsat generalistmodellen (den enstrengede model, hvor sagsbehandleren har flere eller alle typer af sager). Selvom der er ansat medarbejdere, som specielt varetager kontakten til private virksomheder (i 86% af kommunerne), er socialrådgivere og socialformidlere stadig den dominerende faggruppe (i 90% af kommunerne). Den enkelte sagsbehandlers skøn og vurderinger har endvidere stor betydning for valg af aktiveringstilbud, og der er delegeret omfattende kompetencer til sagsbehandlerne.

Konklusionen bliver dermed, at der er stor afstand mellem retorik og anbefalinger på den ene side og kommunal praksis på den anden. De NPM-inspirede organisationsprincippers moderate gennemslagskraft kan måske forklares ud fra indholdskarakteristikken. Jo mere fokus flyttes mod den sociale integration og jo flere der friholdes fra aktivlinien på grund af særlige sociale problemer, desto sværere er det at standardisere indsatsen og opstille målbare mål at vurdere indsatsen på (eksempelvis i forhold til selvforsørgelsesgrad). Målgruppens karakter og de valgte kommunale strategier lægger

mere op til at basere indsatsen på fagprofessionelle færdigheder og skønspprincipper. Organiseringen synes dermed på mange måder at afspejle kommunernes problemforståelse og indholdsudfyldning af indsatsen. Der er på den anden side også en mindre gruppe af – især større – kommuner, hvor de NPM-inspirerede opskrifter har slået mere bredt igennem. Der arbejdes i disse kommuner operationelt og systematisk med målstyring (på afdelings- og sagsbehandlerniveau); der følges op og evalueres; sagsbehandlingen er opdelt i separate afdelinger efter arbejdsmarkedsparathed og udføres efter en specialistmodel. Disse ‘moderne’ kommuner arbejder også bevidst med en større inddragelse af aktører uden for kommunalt regi – især fra det private erhvervsliv. At der på det generelle plan ikke er tale om fundamentale forandringer i kommunernes styring og organisering af aktiveringsindsatsen, betyder således ikke, at der intet nyt er under solen, men generelt retter de større forandringer sig måske mere udad i forhold til samarbejde med andre aktører.

Kommunerne er stadig herre i eget hus

Aktivlinien med slutmålet om selvforsørgelse og den generelle arbejdsmarkedsori-

entering har især gennemsat sig i kommunernes bestræbelser på at etablere nye interorganisatoriske relationer. Der er en stærk orientering mod at inddrage de private virksomheder (og arbejdsgiverorganisationerne) mere i kommunale aktiveringsindsatser. Der træffes politiske og administrative beslutninger herom, iværksættes konkrete initiativer og ansættes medarbejdere, som specifikt varetager kontakten til virksomhederne. Hele 42% af kommunerne vurderer desuden at arbejdsgiverorganisationernes indflydelse på den kommunale aktiveringsindsats er for lille! Også de faglige organisationers indflydelse vurderes generelt som for lille – dog i mindre omfang (21%).

Der er dog stadig klare interesseudsættninger, hvilket ses af de motiver parterne tillægges af kommunerne i forhold til at indgå i samarbejde om den aktive indsats. Kommunerne kan vanskeligt se partners ‘ejerskab’ i relation til indsatserne. Det handler primært om snævre virksomhedsrettede hensyn, jvf. tabel 4.

For de private virksomheder handler det ifølge kommunerne primært om at fastholde egne medarbejdere og at udfylde behovet for arbejdskraft. For de faglige organisationer vedkommende ses det stærkeste motiv at være sikring af medlemmer i ordinært arbejde, jvf. tabel 5.

Tabel 4: » Hvilken betydning har følgende forhold efter din opfattelse for de private virksomheders motivation for at samarbejde med kommunen omkring den aktive socialpolitik?« (%)

	Meget stor betydning	Stor betydning	Nogen betydning	Mindre betydning	Ingen betydning
Fastholdelse af egne medarbejdere	30	39	25	3	2
Behovet for arbejdskraft	11	43	35	9	2
Økonomiske tilskud/løntilskud	6	22	47	24	2
Ønsket om at påtage sig et socialt ansvar	4	12	58	25	1
Lokalt ry og image	2	19	53	23	2

* n = 194-196.

Tabel 5: »Hvilken betydning har følgende forhold efter din opfattelse for de faglige organisationers motivation for at samarbejde med kommunen omkring den aktive socialpolitik?« (%)

	Meget stor betydning	Stor betydning	Nogen betydning	Mindre betydning	Ingen betydning	Ved ikke
Sikre egne medlemmer i ordinært arbejde (sikre arbejdsvilkår, løn og tryghed i ansættelsen)	32	48	15	1	1	4
Udvide social ansvarlighed over for udsatte grupper af ledige	8	33	45	8	2	5
Medvirke til høj social sikring ved arbejdsløshed	8	31	44	7	1	10

* n = 195-198.

Omsat til indsatsstyper giver det kommunerne gode vilkår for indsatser rettet mod forebyggelse og fastholdelse, mens indsatser rettet mod integration af kontanthjælpsmodtagere uden for arbejdsmarkedet givet er betydelig vanskeligere at samarbejde om – til trods for at det nok er her, kommunerne har det største behov for øget samarbejde.

Samarbejdet i de lokale koordinationsudvalg vurderes generelt som positivt (trods store kommunale variationer) – især i kommuner som har en stærk orientering mod inddragelse af de private virksomheder og arbejdsmarkedets parter. Derimod synes samarbejdet med AF at være ganske begrænset. Både når det gælder erfaringsudveksling og konkrete initiativer på indsatssiden. Der er her fortsat tale om to uafhængige systemer uden de store samarbejds- og kontaktflader. Også samarbejdet med uddannelsesinstitutionerne synes yderst beskedent og faldende. Generelt er aktiveringsindsatsen således stadig primært en 'egen-kommunal' opgave til trods for de markante kommunale markeringer af ønsket om større inddragelse af især arbejdsmarkedets parter i indsatsen.

Dette bekræftes desuden af, at det tværkommunale samarbejde om fælles aktiveringsforløb er yderst begrænset, og at inspirationen til udvikling af nye og eksisterende aktiveringstilbud hovedsageligt kommer fra egne kommunale erfaringer – trods flere aktørers forsøg på at indtage denne rolle som inspirator.

Kommunal vilkårlighed eller kommunerne som stifindere?

Ambitionsniveauet er, som nævnt, hævet betragteligt i aktiveringspolitikken i 1990'erne, når det gælder det offentliges intervention over for den enkelte ledige. Der stilles på den ene side krav til den enkelte, samtidig med at der også tages individuelle hensyn med henblik på at gøre politikken mere behovsorienteret og responsiv. Kommunerne har som selvstændigt politisk niveau en udstrakt autonomi, når kommunalt placerede velfærdsopgaver skal implementeres. Der synes således at være gode betingelser for at implementere i overensstemmelse med skiftende lokale og individuelle behov.

Kan kommunerne via deres autonomi til at designe og implementere indsatserne ses som stifindere i arbejdsmarkedspolitikken?

Der er dog altid den latente fare ved decentraliserede implementeringsprocesser, at der kan blive stor usikkerhed om de operative mål hos de implementerende organer (Rothstein 1994). Dette kan resultere i en bevægelse mod en autonom (eller nærmest atomiseret) indsats med tilfældige politik-prioriteringer og vilkårlig implementering, som kan sætte spørgsmålstegn ved både retssikkerhed og sammenhængskraften i de samlede arbejdsmarkedsindsatser.

Selvom der ikke i datamaterialet (det vil sige aktiveringschefernes delvis subjektive svar på et spørgeskema) kan findes definitive og udtømmende svar på spørgsmålet om kommunal vilkårlighed over for kommunerne som stifindere, er der belæg for en tentativ konklusion, som efterfølgende skal efterspores yderligere i de kvalitative studier i udvalgte kommuner. Der er flere indikationer på, at der ikke er tale om ren vilkårlighed i de kommunale aktiveringsindsatser (at der er færre end 275 forskellige aktiveringspolitikker!). Kommunerne forsøger i vid udstrækning af tilpasse indsatserne responsivt efter målgruppens behov og lokale forudsætninger. At kommunerne evner at implementere politikken under hensyntagen til både de lovgivningsmæssige krav om aktivgørelse og disciplinering og målgruppens sammensatte og komplekse problemstruktur underbygger det hensigtsmæssige i at fastholde en vis kommunal autonomi på området. Praksis afpasses efter problemstruktur.

Det er dog på den anden side bekymrende, at der eksisterer ikke ubetydelige kommunale forskelle på afgørende områder som problemdefinition, aktiveringsomfang og redskabsanvendelse, som ikke umiddelbart kan forklares ud fra problemstrukturen.

Der er tilsyneladende en vis vilkårlighed i kommunernes måde at kategorisere ledige som enten havende problemer ud over ledighed eller alene ledighed som problem. En kategorisering som har stor indflydelse på udformningen af konkrete indsatser over for den ledige, især i forhold til aktivering-somfang, tidspunkt for aktivering, redskabsvalg og sanktionspraksis. De betydelige forskelle i forståelsen af målgruppen kan ikke forklares ud fra hverken den enkelte kommunes problemtryk, udgiftspres, størrelse eller borgmesterens partifarve. Forskellene må indtil videre betegnes som uforklarlige, ihukommende at der kan være begrundede faktorer, som et kvantitativt datasæt ikke kan indfange.

Generelt er der således argumenter for at fastholde en vis kommunal autonomi på aktiveringsområdet, men også for at få større indsigt omkring de uforklarlige forskelle. Indholdsmæssigt kan det synes urimeligt at kommunerne i praksis føler sig nødsaget til at omgå de lovgivningsmæssige intentioner om aktivgørelse og brug af disciplinerende elementer over for visse grupper af kontant-hjælpsmodtagere. Det understreger behovet for en fordomsfri diskussion om indretningen af aktivlinien og grænserne for dens relevans. Spørgsmålet er for det første, om flere disciplinerende elementer reelt modsvarer målgruppens behov og sammensætning? Og dernæst om de personer, som reelt fredes fra aktivlinien, kan 'aktivgøres' under en passivlinie, hvor aktivering ikke så entydigt bindes til et krav om selvforsørgelse? Her synes der ikke at være brug for en 'noget-for-noget' filosofi, men måske nærmere en 'noget-for-ikke-noget' filosofi.

Litteratur

Albrecht-Larsen, C. (2001): Employment miracles and active labour market policy – A

- critical review of Danish evaluations, *CCWS Arbejdspapir 2001*:25, Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning, Aalborg Universitet.
- Arbejdsministeriet (1989): *Hvidbog om arbejdsmarkedets strukturproblemer*, København, Arbejdsministeriet.
- Arbejdsministeriet (2000): *Effekter af aktiveringsindsatsen*, København, Arbejdsministeriet.
- Berg Sørensen, T. (2001): *Metodebog for projekter – forrevalidering og aktivering*, Aarhus, Forlaget Gestus og Sociologisk Analyse.
- Berg Sørensen, T. & Mik-Meyer, N. (2000): *Metoder i aktivering og forrevalidering – observation og interview*, Aarhus: Forlaget Gestus og Sociologisk analyse.
- Berg Sørensen, T., Mik-Meyer, N. & Braun, T. (2000): *Metoder i aktivering og forrevalidering – spørgeundersøgelse*, Aarhus, Forlaget Gestus og Sociologisk Analyse.
- Bredgaard, T. (2001): *A Danish jobtraining miracle? Temporary subsidised employment in the public and non-profit sector – National report for the MESANOM project*, Aalborg, CARMA.
- Brogaard, S. & Weise, H. (1997): *Evaluering af Lov om kommunal aktivering – Kommuneundersøgelsen*, København, Socialforskningsinstituttet 97:7.
- Carstens, A. (1999): *Aktivering – klientsamtaler og socialpolitik*, København, Hans Reitzels Forlag.
- Christensen, E. (2000): *Borgerløn. Fortællinger om en politisk idé*, Aarhus, Hovedland.
- Christensen, E. (2001): Borgerløn eller aktivering? En diskussion af forskellige forståelser af 'rettigheder og pligter' i historisk perspektiv, i *Tidsskrift for Arbejdsliv*, 3, 1, 57-72.
- Dalsgaard, L. (2000): Kommunal målstyring og politikerrollen, i *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, 81, 3, 248-263.
- Harmon, M. M. & Mayer R. T. (1986): *Organization Theory for Public Administration*, Boston og Toronto, Little, Brown and Company.
- Hjern, B. & Porter, D. O. (1981): Implementation structures: A new unit of administrative analysis, i *Organization Studies*, 2, 3, 211-227.
- Jensen, B. (1999): *Kan det betale sig at arbejde? Danskernes arbejdsudbud i 90'ernes velfærdsstat*, København, Spektrum og Rockwoolfonden.
- Jensen, S. M. & Pless, M. (1999): *På kanten af arbejdsmarkedet – marginalisering, individualisering og aktivering i det moderne velfærdssamfund*, Særnummer af tidsskriftet Social Kritik.
- Katz, M. B. (1989): *The Undeserving Poor – from the war on poverty to the war on welfare*, New York, Pantheon Books.
- Klausen, K. K. & Ståhlberg, K. (1998) (red.): *New public management i Norden*, Odense, Odense Universitetsforlag.
- Knudsen, H. (1990): Opbevaring til bedre tider, i *Social Kritik*, 7, 1990, 7-15.
- Koning, J. de & Mosley, H. (2001) (red.): *Labour Market Policy and Unemployment: Impact and process evaluations in selected European countries*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Langager, K. (1997): *Indsatsen over for de forsikrede ledige – Evaluering af arbejdsmarkedsreformen I*, København, Socialforskningsinstituttet 97:20.
- Larsen, F., Abildgaard, N., Bredgaard, T. & Dalsgaard, L. (2001): *Kommunal aktivering – mellem disciplinering og integration*, Aalborg, Aalborg Universitetsforlag.
- Larsen, F. (2002): Labour Market Policy, i H. Jørgensen: *Consensus, Cooperation and Conflict: The policy-making process in Denmark*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Larsen, M. & Langager, K. (1998): *Arbejdsmarkedsreformen og arbejdsmarkedet – Evaluering af arbejdsmarkedsreformen III*, København, Socialforskningsinstituttet 98:13.
- Lind, J. & Møller, I. H. (2001): Arbejdsmarkedspolitikken og aktivering af arbejdsløse, i *Tidsskrift for Arbejdsliv*, 3, 1, 11-28.
- Loftager, J. (1994): *Citizens Income and the Crisis of the Welfare State*, Aarhus, Institut for Statskundskab.
- Loftager, J. (1995): Magt, rationalitet og normativitet, i *Grus*, 16, 45, 34-49.
- Mead, L. M. (1992): *The New Politics of Poverty – the nonworking poor in America*, New York, BasicBooks.

- Mik-Meyer, N. (1999): *Kærlighed og opdragelse i socialaktiveringen*, København, Gyldendal og Socialpædagogisk Bibliotek.
- Møller, I. H. (1996): Fra bistandslov og aktive-
ring til fattiglov og stigmatisering, i *Social Politik*, 6, 1996, 10-14.
- OECD (1995): *The OECD Jobs Study: Taxation, employment and unemployment*, Paris, OECD.
- Offerdal, A. (2000): Iverksettingsteori – resultatene blir sjelden som planlagt, og det kan være en fordel?, i H. Baldersheim & L. E. Rose (red.): *Det kommunale laboratorium – Teoretiske perspektiver på lokal politik og organisering*, Bergen, Fagbokforlaget.
- Olesen, S. P. (1999): *Handlingsplanssamtaler: Intentioner og aktører*, Aalborg, CARMA.
- Olesen, S. P. (2001): Handlingsplanssamtaler – En hån mod de arbejdsløse eller konstruktivt samspil med systemet?, i *Tidsskrift for Arbejdsliv*, 3, 3, 7-29.
- Palumbo, D. J. & Calista, D. J. (1990): *Implementation and the Policy Process – opening up the black box*, New York, Greenwood Press.
- Pedersen, P. J. & Smith, N. (1995): Kan det betale sig at arbejde? i G. V. Mogensen (red.): *Hvad driver værket*, København, Rockwoolfondens Forskningsenhed.
- Rothstein, B. (1994): *Vad bör staten göra? Om välfärdsstatens moraliska och politiska logik*, Stockholm, SNS Förlag.
- Schmid, G. (1996): Process Evaluation: Policy formation and implementation, i G. Schmid, J. O'Reilly & K. Schömann (red.): *International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Smith, N. (1998) (red.): *Arbejde, incitament og ledighed*, Aarhus, Aarhus Universitetsforlag og Rockwool Fondens Forskningsenhed.
- Socialkommissionen (1992): *Uden arbejde – overførselsindkomst til midtergruppen*, København, Socialkommissionen.
- Torring, J. (1999): Welfare with workfare: Recent reforms of the Danish welfare state, i *Journal of European Social Policy*, 9, 1, 5-28.
- Torring, J. (2000): *Towards a Schumpeterian Workfare Postnational Regime? A framework for analysing the changing face of Danish labour market policy*, Aalborg, CARMA.
- Vedung, E. (1991): *Utvärdering i politik och förvaltning*, Lund, Studentlitteratur.
- Weise, H. & Brogaard, S. (1997): *Aktivering af kontanthjælpsmodtagere – En evaluering af Lov om kommunal aktivering*, København, Socialforskningsinstituttet 97:21.
- Winter, S. (1994): *Implementering og effektivitet*, Aarhus, Systime.
- Zeuthen-udvalget (1992): *Rapport fra udredningsudvalget om arbejdsmarkedets strukturproblemer*, København, Udredningsudvalget.

Thomas Bredgaard er Ph.d studerende ved Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning, Center for Arbejdsmarkedsforskning (CARMA), Aalborg Universitet.
e-mail: thomas@socssci.auc.dk

Flemming Larsen er lektor ved Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning, Center for Arbejdsmarkedsforskning (CARMA), Aalborg Universitet.
e-mail: flemlar@socsci.auc.dk

Nicolai Abildgaard er forskningsassistent ved Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning, Center for Arbejdsmarkedsforskning (CARMA), Aalborg Universitet.
e-mail: nicnan@auc.dk

Lene Dalsgaard er lektor ved Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning, Center for Arbejdsmarkedsforskning (CARMA), Aalborg Universitet.
e-mail: lenedals@socsci.auc.dk