

Ny beskæftigelsespolitik via administrative reformer?

Flemming Larsen

Hvordan skal organiseringen af beskæftigelsespolitikken se ud? Hvem skal være ansvarlig for indsatserne? Hvilke styringsprincipper skal være gældende for de implementerende aktører? Dette har været nogle af de væsentligste spørgsmål omkring beskæftigelsespolitikken det seneste tiår, og væsentlige ændringer er blevet iværksat med strukturreform, jobcenterreform og kommunalisering af indsatserne suppleret med en lang række nye styringstiltag. Men hvorfor iværksættes alle disse institutionelle ændringer nu, og hvordan påvirker det politikken? Det er temaet for denne artikel, der sætter spot på, hvordan administrative reformer kan ændre indholdet i indsatserne, uden det nødvendigvis er formuleret som en direkte politisk målsætning.

Der er forskellige politiske forestillinger om, hvordan vores samfundsmodel hænger sammen, og hvordan den bedst kan udvikles i fremtiden. De fleste af os har en forestilling om, at afgørelsen på dette sker i en kontinuerlig politisk kamp mellem de politiske fløje. Det står selvfølgelig udenfor enhver tvivl, at de politiske kampe og beslutningsprocesser er helt centrale for at forstå og forholde sig til, hvordan vores samfundsmodel udvikler sig. Det er imidlertid denne artikels påstand, at megen politikdannelse er blevet flyttet væk fra de traditionelle politiske arenaer og i højere grad blevet et forvaltningsmæssigt anliggende ofte indlejret og 'sløret' i teknokratiske diskussioner og debatter om effektivitet og ressourcebesparelser. Det vil sige, at løsningen på de (ofte uløselige) politiske konflikter flyttes over i den administrative arena, og det kan ske helt uden, at det behøver at være politisk dagsordensfastsat. Det bliver således betydelig nemmere at håndtere politiske uenigheder. Be-

skæftigelsespolitikken er et godt eksempel herpå.

Det er således argumentet i denne artikel, at institutionelle og forvaltningsmæssige reformer kan have stor betydning for politisk forandring. Også fordi sådanne reformer spiller tilbage på de fremtidige politiske muligheder for at vedtage bestemte typer af politikker. Det kan f.eks. handle om, at tidligere politikbærende institutioner forandres eller nedlægges, og dermed forandrer det politiske handlerum. Det kan i forhold til politisk forandring også handle om, at ændrede forvaltningsmæssige styringsrationaler forandrer organisatorisk praksis og frontmedarbejderadfærd og dermed også den politik, der i sidste ende kan realiseres (Brodkin 1987). På trods af megen viden om implementeringsprocessers betydning for politikrealisering synes der i den sammenhæng at være meget lidt fokus på, hvordan dem som praktisk skal realisere politikken selv kan være med til at initiere politisk forandring. Eller måske rettere, hvordan en

ændret styring af de udførende led også kan være en måde at lave politik på.

Det er med afsæt i en sådan forforståelse intentionen i denne artikel at analysere, hvordan beskæftigelsespolitikken har forandret sig, især i forhold til den selvstændige betydning som institutionelle og forvaltningsmæssige reformer kan have haft herfor. Det spørgsmål som søges besvaret er således, hvorvidt (og i givet fald hvordan) de seneste års institutionelle ændringer har påvirket de beskæftigelsespolitiske indsatser. I hvilken udstrækning er det muligt at gennemføre politiske forandringer igennem institutionelle forandringer på beskæftigelsesområdet? Metodisk er dette ikke nogen nem opgave, idet det næppe under nogen omstændigheder er muligt at isolere den effekt, som ændrede administrative systemer har haft for politikudviklingen. Dette er en begrænsning som betyder, at det her mere handler om at anskueliggøre, hvordan et ændret institutionelt set-up også er kædet sammen med substantielle politikforandringer. Det gælder både intentionelt og reelt, hvor førstnævnte analyseres på baggrund af beslutningstagernes udtalte intentioner og rationaler og sidstnævnte på baggrund af egne empiriske studier af jobcentrene i perioden 2001-2009 (denne del er dog mindre udfoldet i denne artikel, da der tidligere er redegjort mere udførligt herfor i tidligere udgivelser (Larsen 2009a; Larsen 2009b).

Artiklen er bygget op således, at der først begrebsmæssigt redegøres for distinktionen mellem formelle politikreformer (substantielle reformer) og administrative reformer (operationelle reformer), samt hvordan udviklingen har været mellem disse på beskæftigelsesområdet set i et historisk internationalt perspektiv. Dernæst gives der i afsnittet "Den danske vej fra substantielle til operationelle reformer" en beskrivelse af, hvordan operationelle reformer har fået en

betydelig stærkere rolle på beskæftigelsesområdet i Danmark. Dette udgør rammen for første del af analysen, hvor udtalte intentioner og øvrige mulige rationaler bag de operationelle reformer søges identificeret. Det gøres i afsnittet "Hvorfor ønskede de centrale beslutningstagere at reformere beskæftigelsesystemet? I den anden del af analysen ses der nærmere på, hvordan de operationelle reformer kan påvirke indholdet i politikken, og der gives med afsæt i tidligere arbejder et første bud på, i hvilken udstrækning det er lykkedes. Artiklen afsluttes med en perspektiverende konklusion.

Fra substantielle til operationelle reformer

Når vi som her skal forsøge at analysere betydningen af administrative ændringer på politikudviklingen, kan der med fordel skelnes mellem *substantielle reformer* og *operationelle reformer* (Berkel & Borghi 2008; Berkel 2008). Substantielle reformer er rettet mod indholdet i lovgivning, programmer, ordninger og redskaber i forbindelse med beskæftigelsespolitiske indsatser og ydelser (f.eks. ændringer af rettigheder, pligter, målgrupper, instrumenter, mv.). Operationelle reformer kan defineres som reformer af implementeringsstrukturen i forhold til ydelser og beskæftigelsespolitiske indsatser (f.eks. ændringer af de deltagende aktørers opgaver og ansvarligheder, decentralisering, indførelse af bestiller-udfører relationer, new public management metoder og instrumenter, dannelsen af nye eller reorganisering af gamle organisationer). Relateret hertil er endvidere mere fundamentale ændringer af den overordnede styringsstruktur ("governance" strukturen) på beskæftigelsesområdet, f.eks. de af-korporatiseringstendenser som kan ses i flere af de nordeuropæiske lande.

I løbet af 1990'erne og de tidlige 2000'erne blev der i de fleste OECD-lande gennem-

ført *substantielle* politiske arbejdsmarkedsreformer. Målet var at gøre de overvejende passive social- og arbejdsmarkedspolitikker mere aktive. Det er som sådan ikke muligt at tale om konvergens mellem landenes arbejdsmarkedspolitikker, eftersom forskellige nationale politiske, institutionelle og kulturelle kontekster gjorde de forskellige landes startpunkt for reformer meget forskellige, ligesom de nationale politiske valg og strategier må siges at være forskellige (Barbier 2004). Det er dog muligt at identificere nogle fælles udviklingstræk eller bevægelser landene imellem oftest benævnt som 'work-fare' eller 'work-first', eller som vi selv har benævnt det i en dansk sammenhæng social disciplinering (Larsen et al. 2001; Larsen 2009a).

Uanset betegnelserne handler det i store træk om en aktivgørelse af beskæftigelsespolitikken med hurtigere anvisning af alle slags jobs, mindre fokus på opkvalificering, arbejdsprøvning, skrappe rådighedsvurderinger, stærkere sanktioner ved vægring, nedsættelse af ydelse eller ydelsesperioden (f.eks. med en gradvis aftrapning af ydelser), økonomiske gevinster ved at være i beskæftigelse – beskæftigelsesfradrag (skattekreditter) og beskæftigelsesbetingede velfærdsydelser ('make work pay') og endelig lægges der mere og mere vægt på individuel coaching, hvor positiv motivation søges fremmet. Generelt kan man sige, at problemfokus er på de formodede manglende incitamenter hos de ledige til at tage et arbejde, det vil sige at fokus er på arbejdsudbuddet. Disse *substantielle* reformer er blevet studeret intensivt, hvor fokus har været på de indholdsmæssige ændringer i politikdesignet, rationalerne og processerne bag, samt hvordan programmer og indsatser er blevet påvirket. Forskerne har på den vis forsøgt at finde nogle måder at sammenligne og klassificere ændringer af indsatser, pligter og rettigheder (cf. Jessop 1993; Lø-

demel & Trickey 2001; Peck 2001; Torfing 2004; Larsen et al. 2001; Barbier 2004).

Det er imidlertid bemærkelsesværdigt, at det de seneste år synes at være *operationelle reformer*, som er kommet højest på den politiske reformdagsorden i de selvsamme OECD-lande, der tidligere forsøgte at gennemføre politikskiftet fra passiv til aktiv arbejdsmarkedspolitik (med præference for work-first eller socialt disciplinerende politikker). Man kan på den vis tale om en anden bølge. Som Berkel og Borghi formulerer det:

"It is no exaggeration to state that a 'wave' of welfare reforms aimed at substantive changes in social policies has been followed by a second reform wave aimed at reorganising the institutional structures through which service provision take place" (Berkel & Borghi 2008, 333).

Det betyder også, at den traditionelle forskning i arbejdsmarkeds- og socialpolitik får stadig sværere ved at beskrive udviklingerne i politikkerne meningsfuldt på tværs af lande, fordi generelle styringsproblematikker, nye offentlige organisatoriske styringsredskaber og implementering får en stadig større betydning.

Den operationelle reformbølge indebærer, at de udskældte statslige systemer i mange lande bliver opløst og i stedet erstattet med nye implementeringsenheder. Det vil sige, at der – i hvert fald på papiret – sker en decentralisering. Kommunalisering er en måde at gøre det på (som det kan ses i Tyskland, Norge og Danmark), udlicitering til private aktører en anden (som det er set i stor skala i Holland og Australien, og i mindre målestok i en række øvrige lande). Oprettelsen af 'one stop shops' som det formuleres på engelsk, hvor man laver en samlet indgang for alle ledige, er ligeledes en mulighed, der både kan være en del af

at decentralisere det statslige system, kommunalisering og privatisering.

Det er nok ikke helt præcist at kalde udviklingerne for en entydig decentralisering, for samtidig styrkes den centrale styring på anden vis med nye styringsformer. Decentraliseringen er således ofte en del af en principal-agent filosofi, hvor lokale enheder gives nye beføjelser og opgaver (frihed til at tilrettelægge indsatserne), men hvor den centrale styring tilsvarende styrkes på andre områder med NPM instrumenter og teknikker (Mål- og rammestyring, kontraktstyring, performance management, benchmarking, etc.). I teorien er det således nu på output siden, at de lokale enheder skal vurderes, men i praksis styrkes den centrale styring også på andre områder. Således er der i mange lande også lavet standardiserede procedurer for visitation, metoder og redskabsanvendelse. Man kunne derfor kalde disse styringstiltag for en form for 'decentraliseret centralisering' (Larsen 2009). En sådan bølge af operationelle reformer er nu på plads i en række OECD-lande, f.eks. Holland, Sverige, Tyskland, Frankrig, Belgien, England, Australien og USA (Thuy et al. 2001; Sol & Westerweld 2006; Considine 2001). En del af disse operationelle forandringer er i øvrigt også af-korporatisering, hvor arbejdsmarkedets parter mere og mere skubbes ud på sidelinjen i forhold til den indflydelse, de traditionelt har haft på administrationen af beskæftigelses- og arbejdsmarkedspolitikken i en del lande. De opfattes nemlig i mange lande som et forstyrrende element i gennemførelsen af den mere aktive politik, især fagbevægelsen, der vil forsøge at beskytte de erhvervede rettigheder, som deres ledige medlemmer tidligere har haft på området. Derfor er reformer af de statslige beskæftigelsessystemer generelt også sammenhængende med af-korporatisering, især i de nordeuropæiske lande (Larsen 2009b).

Det gode spørgsmål er, hvorfor det nu er operationelle reformer, der dominerer udviklingen på det sociale og beskæftigelsespolitiske område. Den retorik, som politisk og administrativt anvendes for at retfærdiggøre disse reformer, er, at der dermed skabes mere effektive (bedre og billigere) administrative systemer. Dermed præsenteres reformerne også af beslutningstagerne som "tekniske" og "apolitiske" (jf. Brodtkin 2006, 4), men som oftest har reformerne vidtgående konsekvenser for de serviceproducerende aktører, de udførende medarbejdere og de ledige. Så der synes at være mere på spil end bare 'teknik'. En anden svarmulighed, der ikke i særlig høj grad italesættes, er, at det ønskede politikskifte mod en mere aktiv 'work-first' eller socialt disciplinerende linje delvist ikke er lykkedes på grund af implementeringsbarrierer. Eller med andre ord, de substantielle reformer behøver støtte fra operationelle reformer. Ikke kun de ledige, men også de administrative systemer og frontmedarbejderne må aktiveres. I det næste analyseres, hvilken betydning operationelle reformer har for politikudviklingen i en dansk sammenhæng.

Den danske vej fra substantielle til operationelle reformer

Som det blev beskrevet for mange af de øvrige OECD lande, var også Danmark på det arbejdsmarkedspolitiske område fra slutningen af 1990'erne og begyndelsen af 2000'erne præget af, at den ene politiske reform efter den anden blev introduceret for at stramme op på arbejdsmarkedspolitikken i forhold til at gøre den mere socialt disciplinerende eller med internationale fagtermer mere i retning af en 'work-fare' eller 'work-first' tilgang. De mange reformer fulgte efter 1990'ernes politikskifte mod en mere aktiv og behovsorienteret indsats (med arbejdsmarkedsreformen fra 1994 som den mest

markante), hvor det op gennem 1990'erne blev anset som politisk nødvendigt med en strammere kurs. En kurs der også kan siges at følge af betydeligt bedre konjunkturer. Denne kurs blev fortsat med yderligere politiske stramninger, da den borgerlige regering trådte til i 2001 (i øvrigt startende med et bredt forlig herom med vedtagelsen af *Flere i arbejde* reformen i 2002), hvor man ønskede at lukke 'aktiveringsfabrikken' ned. I stedet for langvarig, ineffektiv og dyr aktivering, skulle der i stedet fokus på at få ledige hurtigst muligt i beskæftigelse. Samtidig var der også fokus på incitament og 'make work pay' politikker, bl.a. med indførelse af kontanthjælpsloft og starthjælp.

Det er imidlertid karakteristisk for den efterfølgende periode, at de allerstørste ændringer planlægges på det institutionelle og organisatoriske område. Det er operationelle reformer, der er på dagsordenen. Allerede ved VK-regeringens tiltrædelse i 2001 blev der således sendt et tydeligt signal om de organisatoriske ændringer af styringsstrukturen, som var i vente. Aktiveringen af kontanthjælpsmodtagere og sygedagpengeområdet blev flyttet fra Socialministeriet til Beskæftigelsesministeriet (det tidligere Arbejdsministerium). Herefter fulgte i 2002 med *Flere i arbejde*, at man skulle arbejde frem mod et "enstrengt arbejdsmarkedssystem, hvor målet er en fælles indgang", uden at der dog blev taget konkrete initiativer hertil (Regeringen 2002, 9). Den næste væsentlige forandring var anvendelse af andre aktører fra 2003, der markerede en begyndende anvendelse af en udbyder-bestiller relation.

Den væsentligste operationelle ændring er imidlertid VK regeringens intention om helt at kommunalisere beskæftigelsesindsatsen, hvor ansvaret overflyttes fra AF til kommunerne, herunder også finansieringen og administrationen af ydelsessystemet. Forslaget løb i første omgang ind i hård opposition fra især Socialdemokratiet

og arbejdsmarkedets parter, idet de traditionelt altid har haft stor indflydelse på den statslige del af indsatsen. Men et politisk 'vindue' åbnede med strukturreformen. Det resulterede i første omgang i en aftale med Dansk Folkeparti om en jobcenterreform, hvor den ønskede kommunale model alene skulle testes i 14 af de 91 jobcentre, mens staten og kommunerne arbejdede sammen i samme bygning i de resterende jobcentre. I forbindelse med finanslovsaftalen for 2009 besluttede regeringen og Dansk folkeparti imidlertid at kommunalisere hele beskæftigelsesindsatsen fra 1.8.2009, endda inden at den igangsatte evaluering af de to modeller var gennemført. Aftalen blev endda udvidet i forhold til de tidligere udmeldte intentioner omkring den første jobcenterreform, idet finansieringen af dagpengesystemet blev overdraget til kommune. Argumentet var, at det er den eneste måde, hvorpå kommunerne kan gives et incitament til at få forsikrede dagpengemodtagere i beskæftigelse.

De største operationelle reformer er således anvendelsen af andre aktører, jobcenterreform og kommunalisering. Det indebærer bl.a. af-korporatisering (altså mindre indflydelse til arbejdsmarkedets parter), decentralisering af indsatserne til kommunerne hvor det decentraliserede ansvar dog suppleres med nye centrale styringsredskaber i form af centrale mål, løbende resultatrevision, benchmarking, refusionsstyring, mv. (suppleret med processtyring af indsatserne alligevel). Men hvad er de mulige intentioner bag disse operationelle reformer? Det er temaet for det næste.

Hvorfor ønsker beslutningstagerne systemreformer?

Arbejdsmarkedspolitikken (eller beskæftigelsespolitikken som det er blevet omdøbt til) har traditionelt haft nogle forskellige

typer af afvejninger eller balancer, når det gælder styringen af systemet. Jørgensen har i den forbindelse skrevet om parts-, niveau- og ressortbalancen, som de væsentligste styringsdimensioner i den traditionelle arbejdsmarkedspolitik (Jørgensen 1985). Det vil i forhold til partsbalancen sige en afvejning af, i hvilken udstrækning arbejdsmarkedets parter skal have indflydelse på styringen i forhold til folkevalgte politikere. Niveaubalancen handler om styringskompetencerne mellem nationalt, regionalt og lokalt niveau. Endelig handler ressortbalancen om fordelingen af styringskompetence mellem forskellige ressortområder, f.eks. mellem socialpolitik og arbejdsmarkeds-/beskæftigelsespolitik. Disse tre balancer i indretningen af beskæftigelsessystemet er alle blevet ændret med operationelle reformer. Der er således sket en forskydning mod mindre partsindflydelse og stærkere politisk styring, en samtidig styrkelse af det lokale og det centrale niveau og endelig er social- og arbejdsmarkedspolitikken blevet stærkere integreret i en sammensmeltet beskæftigelsespolitik, der ressortmæssigt er blevet samlet i Beskæftigelsesministeriets ressortområde. Men ikke kun på disse traditionelle styringsdimensioner er der sket nye udviklinger i den måde, det beskæftigelsespolitiske system søges indrettet. Nye typer af balancer er opstået, f.eks. marked eller ikke-markeds løsninger (ift. brugen af anden aktør), input- eller output styring (ift. anvendelsen af direkte regulering eller styring via mål- og resultatkrav) eller direkte aktivitetsstyring kontra styring vha. økonomiske incitaments. På alle dimensioner kan man således konstatere, at operationelle reformer har flyttet betydeligt rundt på balancerne. Men hvad er intentioner og rationaler bag? Dette søges der givet et bud på i det følgende.

Første mulige forklaring til bølgen af operationelle reformer handler om muligheder-

ne for at implementere en mere beskæftigelsesrettet eller socialt disciplinerende beskæftigelsespolitik. Som nævnt ovenfor tales der ofte om forskellige hovedtilgange i beskæftigelsespolitikken i form af social disciplinering (work-first), social integration (human capital) og en mere passiv social sikrings tilgang (indkomstsikring) (Larsen 2009a). Politisk har der fra begyndelsen af 1990'erne været bred enighed om, at beskæftigelsespolitikken skal være mere aktiv (i retning af social disciplinering og social integration), og også at social disciplinering skal vægtes stærkere i perioder med højkonjunktur (illustreret med den socialdemokratiske ledede regerings reformer af beskæftigelsesområdet i slutningen af 1990'erne). Men der er på trods heraf også klare forskellige politiske præferencer, når det handler om, i hvilken grad der skal være hård incitamentsstyring rettet mod at få den enkelte ledige hurtigst muligt i arbejde i forhold til at sikre muligheder for at forbedre erhvervs- og arbejdsevnen på længere sigt (f.eks. i form af uddannelsesstilbud). På trods af politiske slagsmål om denne konfliktlinje, er det kendetegnende, at politikken generelt har bevæget sig mod en stærkere socialt disciplinerende linje, men også at det i højere grad er blevet til en konfliktlinje mellem regeringens politiske intentioner om en stærkere beskæftigelsesrettet socialt disciplinerende linje overfor de implementerende aktørers tendens til at gennemføre en mere 'blød' eller socialt integrerende linje (Larsen 2009b; Larsen et al. 2001). Der er således en høj grad af politisk bevidsthed om, at især kommunerne og frontlinjemedarbejderne er afgørende aktører i forhold til politikdannelsen på beskæftigelsesområdet. Denne forståelse kan der findes støtte til i dele af implementeringslitteraturen; selvom de implementerende frontlinjeorganisationer ikke determinerer politikindholdet, så kan de forstås som de facto politiske

beslutningstagere i den forstand, at de konstruerer (og rekonstruerer) politik i den daglige organisatoriske praksis (Brodkin 2010; Lipsky 1980). Men den politiske bevidsthed om implementeringens betydning understøttes også af tidligere studier, der har vist, at den kommunale implementering af de beskæftigelsespolitiske indsatser mere har været i tråd med en social integrations eller endda en passiv social sikrings tilgang frem for den politisk intenderede socialt disciplinerende tilgang (Larsen 2009a; Larsen et al. 2001). Samtidigt har der kunnet konstateres store kommunale variationer i indsatserne. Så på trods af gentagne politiske substantielle reformer for at stramme op på dette, så har kommunerne implementeret en mere blød linje.

Generelt har der således hos de centrale politiske og administrative beslutningstagere været en overbevisning om, at den eksisterende implementeringsstruktur (især kommunerne) ikke har kunnet gennemføre den ønskede linje i beskæftigelsespolitikken. Gabet mellem regeringens ønsker om en mere socialt disciplinerende linje og den 'bløde' implementering har således måtte indsnævres set fra regeringens perspektiv. I en tale til de kommunale socialchefer i 2003 gør Beskæftigelsesminister Claus Hjort Frederiksen det meget klart:

"...systemet må indrettes, så vi har vished for, at de regler som Folketinget fastsætter bliver efterlevet... Ingen minister kan leve med at skulle stå til regnskab for noget, som han eller hun ikke har indflydelse på. Vi skal have overensstemmelse mellem den centrale og lokale prioritering" (Tale på det årlige møde for socialchefer 2003, www.bm.dk).

Denne erkendelse gøres også af ledende embedsmænd. Som departementschef Bo Smith og kontorchef Helle Osmer Clausen fra Beskæftigelsesministeriet beskriver det:

"Incitamenterne i den kommunale del af beskæftigelsesindsatsen balancerer en række forskelligartede hensyn, bl.a. som følge af det kommunale selvstyre og kommunale prioriteringer. Her er der behov for at forske i, hvordan intentionerne fra overordnede reformer "oversættes" og løber videre gennem systemerne – fra det centrale politiske niveau, videre til den lokale ledelse i kommunerne og herefter til enheder for beskæftigelse og social indsats og dermed frontarbejderne" (Clausen & Smith 2007).

Der er således fra centralt hold en generel skepsis i forhold til den kommunale implementering, men også en eksplicit mistro til frontmedarbejderne. Beskæftigelsesminister Claus Hjort Frederiksen er således i processen op til jobcenterreformen yderst åben i sin kritik af de kommunale frontmedarbejderes implementering af indsatsen. De beskyldes for at fokusere for meget på barrierer, sociale tiltag og deres klienters problemer frem for at finde den hurtigste vej tilbage på arbejdsmarkedet:

"Jeg ved ikke, hvor mange dårlige socialrådgivere der findes. Men jeg ved, hvor stort et problem det er, hver gang en borger bliver mødt af social omklamring i stedet for professionel rådgivning... Social forståelse i overdosis giver social slagside" (Claus H. Frederiksen, socialrådgiverdage 2003).

Og videre i 2008:

"Hvis sagsbehandlerne havde behandlet sagerne ordentligt, og taget stilling til, hvem der står til rådighed for arbejdsmarkedet, havde vi ikke behøvet 300-timersreglen, buldrede Claus Hjort Frederiksen på et samråd onsdag" (Ekstrabladet 26. marts 2008).

Også ledende embedsmænd i form af departementschef Bo Smith og kontorchef

Helle Osmer Clausen deler bekymringen omkring de udførende led:

“Fra politiske aftaler om reformer af arbejdsmarkedet og til den praktiske implementering i de udførende led – typisk sagsbehandlere i AF og kommuner, a-kasser eller andre aktører – er der ofte langt. Afstanden mellem den politiske beslutning og “frontlinjemedarbejderne” indebærer derfor risiko for, at intentionerne bag reformerne ikke realiseres fuldt ud...” (Clausen & Smith 2007).

Politikforandring er således også blevet et spørgsmål om, hvordan operationelle reformer kan være med til at ændre på de implementerede aktørers praksis og her ikke mindst praksis hos frontmedarbejderne. Der er, som beskrevet, lavet flere operationelle reformer med henblik på at ændre implementeringen af indsatsen. En af de mest markante er anvendelsen af andre aktører, der i yderste instans handler om at få andre til at gøre jobbet. Muligheden herfor kom med *Flere i arbejde* reformen fra 2003, hvor andre aktører især blev anvendt overfor forsikrede ledige. Erfaringerne må dog generelt vurderes til at være blandede, og rigsrevisionen har da også forholdt sig kritisk til, om ressourcerne hertil står mål med indsatser og resultater. Kommunerne havde op til kommunaliseringen mere sporadiske erfaringer med brug af andre aktører, men er siden blevet tilskyndet til en øget anvendelse ved hjælp af økonomiske incitamenter og politisk pres (bl.a. i form af selv at skulle formulere mål herfor). Den kommunale anvendelse af andre aktører er, med kommunale variationer, da også øget, og det, at de offentlige implementeringsaktører på denne vis konkurrenceudsættes, har utvivlsomt også en afsmittende virkning på praksis. Men erfaringerne er stadig ret blandede, og nye refusionsregler gør det ydermere mindre fordelagtigt for kommunerne at bruge

andre aktører fremover. I det perspektiv synes de operationelle reformer, hvor implementeringsaktørernes praksis søges styret, at have endnu større betydning.

I den sammenhæng er kommunaliseringen af beskæftigelsesindsatserne og de tilhørende styringsreformer de mest markante. Ved første øjekast kan det imidlertid synes at være noget af et paradoks, at kommunerne skal overtage beskæftigelsesindsatserne på samme tid, som de af politikere og centrale embedsmænd anses for at være en af de væsentligste barrierer for at få gennemført den intendede politik. Men set fra ministerens og centraladministrationen side, så er reformen med stor sandsynlighed blevet opfattet som en mulighed for opnå strategisk kontrol over den kommunale implementering, idet nye overordnede styringsprincipper blev accepteret af kommunerne, som en pris de måtte betale for at overtage hele beskæftigelsesindsatsen (Larsen 2009a). Således er new public management talemåden ‘steering not rowing’ blevet introduceret med performance management, benchmarking, output og outcome målinger og økonomiske incitamenter. Styringsmekanismer der med fokus på outputtet på mange måder kan målrettes en mere socialt disciplinerende og beskæftigelsesrettet linje. På den måde åbnede strukturreformen et politisk vindue for at introducere en ny styringsform, der kan betegnes som en form for centraliseret decentralisering. Man får fra centralt hold større strategisk kontrol i forhold til den ellers traditionelt stærke kommunale autonomi og frontmedarbejderne, samtidig med at der er den sidegevinst, at ministeren (og centraladministrationen) delvist afskærmes fra kritik på et notorisk upopulært område ved at uddelegere til nye lokale jobcentre.

Retorisk har de lokale jobcentre nu det operationelle ansvar for indsatsen, men samtidig er den centrale styring intensiveret

med overvågning af jobcentrene med præstations- og effektmålinger, benchmarking, dokumentation, mv. Konkret foregår dette med ministerudmeldte mål, beskæftigelsesplaner og resultatrevision, men også med generel løbende monitorering og benchmarking i jobindsats.dk. Dokumentationskravene er bundet sammen med refusionen til kommunerne, hvilket også udgør et betydningsfuldt styringsredskab. Endelig er der den påbudte organisatoriske adskillelse mellem jobcentret og socialforvaltningen/kontanthjælpsudbetalingen som et forsøg på at styre indsatsen i kommunerne. Jobcentret er kun tiltænkt at arbejde med et simpelt problem, nemlig at få de ledige i beskæftigelse, og ellers overlade andre problemer til socialforvaltningen (Larsen 2009b).

Generelt er der således gennemført operationelle reformer, der i form af præstations- og resultatmål kombineret med refusionsstyring skal få kommunerne til at agere anderledes i relation til at få et ændret politikindhold i beskæftigelsesindsatserne. Men det er ikke kun outputstyring som praktiseres, idet der i relation til frontmedarbejderne også er introduceret proces forskrifter i forhold til medarbejderpraksis. En anden måde at aktivere ikke kun de ledige, men de implementeringsaktører, der er involveret i indsatsen, er således ved at standardisere visitation, metoder og redskaber (f.eks. arbejdsvevnet metode, visitationsværktøjskassen, matchkategorisering, etc.)

Den anden mulige intention bag de operationelle reformer i form af jobcenterreform og kommunalisering er spørgsmålet om, hvem der står som de politiske ansvarlige for indsatserne. I det tidligere statslige dekoncentrerede AF-system var ansvaret entydigt placeret hos beskæftigelsesministeren. Dette ministeransvar har i høj grad præget systemet i forhold til evindelige problemer med et for bureaukratisk og ufleksibelt system. Kontrol har således været et

nøgleord i driften, idet alle sager potentielt kunne havne på ministerens bord. Anderledes har det været med kommunernes indsats overfor ikke-forsikrede ledige, hvor de i kraft af en vis autonomi på feltet har kunnet pålægges et selvstændigt politisk ansvar for indsatserne. Kommunaliseringen ændrer imidlertid dette billede, hvilket sandsynligvis har været en bevidst strategi for de centrale beslutningstagere. Som det er blevet formuleret af tidligere direktør i Arbejdsmarkedsstyrelsen Lars Goldschmidt:

“Altså hvis det er kommunernes ansvar at lave beskæftigelsesindsats, så kan ministeren ikke kritiseres, når det ikke lykkes. Og det var jo vores hverdag, kan man ganske bestemt sige, i ministeriet, at vi hele tiden fik at vide, at vi ikke var gode nok, så derfor var der også en interesse i at få det længere på afstand af ministeren” (P1, Lars Goldschmidt, 2008).

På den ene side er ministeransvarligheden således markant reduceret, men på den anden side er den centrale administrative styring og kontrol blevet styrket i forhold til kommunerne. Der er kommet et nyt system med ‘centraliseret decentralisering’ (statsstyring overfor kommunerne i et omfang ikke set tidligere, men med lavere national politisk ansvarlighed). Ansvarsplaceringen er stadig en kontinuerlig kamp mellem regering og kommuner, og der forestår formentlig stadig et politisk slagsmål i forhold til, om det er muligt at ændre den kommunale implementering i retning af social disciplinering som ønsket fra centralt hold, samtidig med at ansvaret placeres i kommunerne. Det er tankevækkende, hvordan operationelle reformer på denne vis kan ændre på, hvem der er politisk ansvarlig for indsatserne. Generelt synes det at være blevet mere mudret, hvem der i realiteten bærer det politiske ansvar for indsatserne, for eksempel når der som i en længere periode har været

gentagne enkeltsager om meningsløs aktivering Regeringen kan hævde, at det med kommunaliseringen er et kommunalt ansvar, mens kommunerne med en vis ret kan pege på den stærkere centrale styring af indsatserne i kommunerne, og dermed at det er ministeren og regeringen, som må bære ansvaret. Det mere uklare ansvarsforhold kan også spille tilbage på de politiske muligheder. Dette kan også have en demokratisk implikation, idet der kan være en latent risiko for at beslutte mere vidtgående og politisk kontroversielle beslutninger uden de store risici for at bære ansvaret for uheldige konsekvenser. Operationelle reformer synes at kunne ændre det politiske mulighedsrum og dermed også i sidste ende indholdet i indsatserne. Dette er oplagt et område som fortjener mere forskningsmæssig interesse.

En tredje mulig intention bag de operationelle reformer i Danmark er ændringer i de traditionelle magtstrukturer på det arbejdsmarkedspolitiske område. Arbejdsmarkedspolitikken, eller beskæftigelsespolitikken som den nu er blevet omdøbt til, har traditionelt været stærkt præget af de særlige danske korporative strukturer. Således var det op til 1990'erne næsten utænkeligt at vedtage og gennemføre beskæftigelsespolitiske indsatser, uden at arbejdsmarkedets parter blev inddraget i beslutningsprocesserne i en konsultativ rolle, ligesom parterne også havde en betydningsfuld rolle i gennemførelsen af politikkerne i det, man kan kalde administrativ korporatisme. I forhold til relationen mellem det institutionelle set-up og indholdet i indsatserne har de korporative strukturer utvivlsomt haft stor betydning. På den ene side fremhæves de korporative strukturer ofte som en del af forklaringen på den danske flexicurity-model, hvor social dialog og afbalancering af økonomiske og velfærdspolitiske hensyn bliver en integreret del af politikførelsen (Jørgensen 2002; Larsen 2002; 2004). Så-

ledes er det kendetegnende, at den danske kombination af social sikkerhed og fleksibelt arbejdsmarked aldrig har været formuleret som en bevidst politisk strategi eller nedfældet i lovgivning (den danske case uden en bevidst strategi har i øvrigt fået flexicurity begrebets teoretiske fader Ton Wilthagen til at supplere sit begrebsapparat med det, han betegner som en 'tilstand' af flexicurity – Wilthagen 1998; Wilthagen & Tros 2004). På den anden side er den stærke inddragelse af arbejdsmarkedets parter i både politikdannelse og implementering også blevet beskyldt for at være konservativ og hindrende for nytænkning af de politiske indsatser, hvor især fagbevægelsens fokus på deres medlemmers rettigheder i flere lande har været opfattet som hindrende for at føre en mere socialt disciplinerende (work first) linje i beskæftigelsespolitikken (Knuth & Larsen 2010). Det handler dermed både om magt og ideologi, men sandsynligvis også om mulighederne for konkret at lave politikforandring, når arbejdsmarkedets parter mere og mere er blevet skubbet ud på sidelinjen i forhold til både den konsulterende og implementerede rolle i beskæftigelsespolitikken. Den korporative indflydelse var på sit højeste i midten af 1990'erne, hvor arbejdsmarkedets parter var med i udformningen af arbejdsmarkedsreformen fra 1994, der efterfølgende gav parterne stor indflydelse på politikken, bl.a. med oprettelsen af et nationalt og 14 regionale arbejdsmarkedsråd med vide beføjelser. Siden blev indflydelsen gradvist udhulet. Det blev for det første sværere for parterne at bevare sin konsultative rolle, blandt andet fordi beslutninger om større arbejdsmarkedsreformer typisk er flyttet til finanslovsforhandlingerne, hvor parterne har sværere ved at komme til orde. For det andet blev den administrative korporatisme ligeledes stærkt svækket, blandt andet fordi parterne mistede megen indflydelse

i de nye beskæftigelsesråd (sammenlignet med arbejdsmarkedsrådene), som blev oprettet med jobcenterreformen i 2007. Det væsentligste angreb på den korporative styring er dog utvivlsomt kommunaliseringen af beskæftigelsesindsatsen fra 2009, idet parterne traditionelt ikke har haft indflydelse på den kommunale del af indsatsen (Bredgaard & Larsen 2009). Samtidig kan kommunaliseringen, og herunder ikke mindst at kommunerne overtager finansieringen af dagpengesystemet, også ses som et mere ideologisk drevet angreb på de fagbevægelsesrelaterede a-kasser. At ændringer af ydelsessystemerne kan bruges til de-korporatisering kan i øvrigt også ses i andre lande (f.eks. Tyskland og Sverige) (Larsen & Knuth 2010). I udgangspunktet vil der ikke ske ændringer i a-kassernes funktion og rolle. Men det er nok svært at forestille sig, at kommunerne i længden vil acceptere, at de står for finansieringen, mens a-kasserne står for administrationen af dagpengene. Her kan specielt rådighedsvurderingen blive et stridspunkt. Hvis fagbevægelsen mister kontrollen over a-kasserne, kan det udgøre en alvorlig risiko for dem, idet a-kasserne med stor sandsynlighed er en væsentlig rekrutteringskanal for nye medlemmer. Dette synes også at have spillet ind på den centrale beslutningsproces. Som tidligere direktør for Arbejdsmarkedsstyrelsen forklarer:

“ Der var jo en klar vurdering af, at det kunne være en vej til, at man kom ud af den situation hvor, at a-kasserne havde den store rolle som de har i dag, så der var et positivt drive. Samtidigt vidste man godt, at de var et problem at skaffe opbakning til en rent kommunal løsning fordi det lige præcis ville skade a-kasserne. Så det var meget i spil, at det både kunne være lidt attraktivt at få dem ud af banen, men samtidig et problem, fordi det så formentlig politisk ville være umuligt at få det vedtaget. Og der er et magtaspekt i

arbejdsmarkedspolitikken, hvor dét at lægge det ud til kommunerne fjerner arbejdsmarkeds parter fra indflydelse og det har også været en del af beslutningsgrundlaget” (P1, Lars Goldschmidt, 2008).

De seneste års operationelle ændringer med jobcenterreform og kommunalisering indikerer, at det vil blive endnu sværere for arbejdsmarkedet parter at få indflydelse på implementeringen af beskæftigelsesindsatserne i fremtiden. Dette mønster ligner de øvrige nordeuropæiske lande, hvor parterne tidligere havde stor indflydelse på beskæftigelsespolitikken, men hvor de af flere grunde mere og mere anses som et forstyrrende element i den mere socialt disciplinerende (work-first) tilgang. Især fagbevægelsen, som fokuserer på medlemsrettigheder. På denne vis spiller en ‘afpolitisering’ af implementeringsstrukturen tilbage på de politiske muligheder for at ændre indholdet i beskæftigelsesindsatserne. Operationelle reformer kan på den vis være forudsætningen for politisk forandring.

Har de operationelle reformer skabt politikforandringer?

Som nævnt i indledningen er det forbundet med store metodiske vanskeligheder at svare på spørgsmålet om, hvorvidt de operationelle reformer har skabt ændringer i beskæftigelsespolitikken. Det er således meget svært at isolere og identificere effekter foranlediget af operationelle reformer og skelne dem fra effekter foranlediget af andre typer af forandringer. Når jeg alligevel gør et forsøg på at identificere en sammenhæng bygger det på antagelsen om en reciprok sammenhæng mellem organisationsform, forståelsen af det problem, som skal løses og de faktisk realiserede indsatser. Denne forståelse er ofte fraværende i meget af implementeringsslitteraturen,

der ofte negligerer betydningen af forskellige organisationsformer og praksisser (jf. Rothstein 1998; Matland 1995). For at illustrere denne form for tænkning, så kan der næppe siges at være sket nogen dramatisk ændring i det problem som social- og beskæftigelsespolitikken skal løse i forhold til den enkelte ledige, om end løsningsmuligheder kan være forandret med ændrede konjunkturændringer og ændringer på arbejdsmarkedet generelt. Ikke desto mindre har forståelsen af det problem, som skal løses, ændret sig markant hos de centrale beslutningstagere. Fra at det, op til slutningen af 1980'erne, primært handlede om manglende indkomstgrundlag ved uforskyldt ledighed (kombineret med et fokus på sociale problemer) skiftede det, fra slutningen af 1980'erne frem til slutningen af 1990'erne, først til et fokus på, at problemet var manglende kvalifikationer og arbejdsevne til, fra slutningen af 1990'erne, endeligt et stærkere fokus på, at problemet der skal løses er manglende motivation og fraværet af job. Den politiske forståelse af problemet, der skal løses, harmonerer imidlertid ikke nødvendigvis med den problemforståelse, der er hos de implementerede organisationer, og den måde indsatsen organiseres på (organisationsform). Således er standardiserede services orienteret mod en socialt disciplinerende indsats (hvor den lediges problem alene forstås som manglende motivation til at tage et job) ikke kompatible med, hvordan de traditionelle kommunale socialforvaltninger typisk var organiseret med stærk fokus på input, frontmedarbejdernes professionelle normer, brug af generalister og høj autonomi for frontmedarbejderne. Eller sagt på en anden måde, problemforståelse og problemløsning hænger snævert sammen med organiseringsform. I denne forståelse er de implementerende organisationer ikke kun leverandører af politiske programmer, men også producenter af re-

former, hvor de skaber den realiserede politik gennem deres praksisser. Dette kan ses som *enten* en barriere for at implementere den realiserede politik eller som en mulighed for at ændre indholdet i politikken gennem ændringer i organisationsformer og -praksisser (Larsen, under udgivelse).

Ud fra denne tankegang har kollegaer og jeg tidligere undersøgt ændringer i den kommunale organisering i forhold til gennemslagskraften af ændrede problemforståelser og måden at løse opgaven på. Det handler især om studier baseret på spørgeskema og interviews af beskæftigelseschefer/jobcenterchefer i henholdsvis 2001 og 2008, hvor resultaterne er udførligt gengivet i tidligere publikationer (Larsen et al. 2001; Larsen 2009a; Larsen 2009b). Disse er senere suppleret med igangværende studier af jobcentrene bestående af casestudier og en spørgeskemaundersøgelse blandt medarbejderne, som gennemføres af CARMA (Center for Arbejdsmarkedsforskning, Aalborg Universitet).

Studierne indikerer, at der er sket store ændringer i problemforståelse og organisering. Hvor hensynet til den enkeltes behov og ønsker, samt et opkvalificeringsperspektiv, i 2001 blev set som de vigtigste formål, så anses det, at der stilles krav til den enkelte og anvendes sanktioner ved vægring og udeblivelse, samt at aktivering bruges til arbejdsprøvning, nu som de vigtigste formål for indsatsen hos de kommunale chefer. Ændringerne i formål og problemforståelse afspejler sig også i redskabssammensætningen og en væsentlig skarpere sanktionspraksis. Også organiseringen af indsatsen ser væsentligt anderledes ud, hvor standardisering af tilbud, visitation og metoder er blevet betydelig stærkere. Det indikerer, at tidligere anvendte tilgange for at løse komplekse problemer hos de ledige er blevet erstattet med mere uniforme tilgange målrettet et mere simpelt problem,

nemlig at bringe folk hurtigst muligt i job (Larsen 2009b). Også den påbudte organisatoriske adskillelse mellem jobcenter og socialforvaltning vurderes at have gjort det nemmere at lave en mere beskæftigelsesrettet indsats og tilsvarende sværere at lave en helhedsorienteret indsats. Derudover vurderes frontmedarbejdernes autonomi at være blevet begrænset. Resultaterne afspejler utvivlsomt også effekterne fra de tidligere omtalte indirekte styringsmekanismer i form af præstations- og resultatmålinger, sammenkoblet med de økonomiske incitamenter for kommunerne, der er forbundet med indretningen af refusionssystemet.

Det fører for vidt i denne sammenhæng at redegøre for disse ændrede organisationspraksisser i detaljer, men meget indikerer således, at de nævnte operationelle reformer har været relativt succesfulde i forhold til at ændre forståelser og strategier, samt at den implementerede politik mere er kommet i overensstemmelse med en social disciplinerende linje. Der er imidlertid også en række nye udfordringer forbundet med implementeringen. En af de største udfordringer er, at det nye styringssystem har skabt meget mere bureaukrati. F.eks. medfører de store krav til dokumentation af indsatserne, at frontmedarbejderne i gennemsnit bruger 75 % af tiden på administration og dermed har svært ved at afse den nødvendige tid til kerneopgaver, som f.eks. kontakten til borgerne.

Generelt synes øvelsen med at ændre implementeringsstrukturen og beskæftigelsespolitikken at være lykkedes, om end der er kommet nye udfordringer til. På den vis synes operationelle reformer og politikforandringer at hænge snævert sammen.

Konklusion og diskussion

Sammenlignende implementeringsstudier af den kommunale beskæftigelsesindsats dokumenterer, at politikken siden 2001

indholdsmæssigt er blevet mere i overensstemmelse med det politiske ønske om en stærkere 'work-first' eller socialt disciplinerende linje (Larsen 2009a; Larsen et al. 2001). Denne transformation synes ikke kun at være et resultat af substantielle politikændringer, men også et resultat af generelle ændringer i styrings- og implementeringsstrukturen. Operationelle reformer med andre aktører, af-korporatisering, jobcenterreform og kommunalisering og en sideløbende ny styringslogik bestående af en centraliseret decentralisering, hvor ansvaret på ene side gives til kommunerne, men på den anden side følges af centralt definerede mål med præstations- og effektmålinger, skærpede dokumentationskrav, benchmarking, refusionsstyring, mv. (endda suppleret med processtyring af indsatserne alligevel) har sandsynligvis gjort politikskiftet muligt at realisere.

Denne indsigt omkring implementeringsstyring er ifølge implementeringslitteraturen ikke speciel epokegørende, idet realisering af den politisk intenderede politik altid vil være afhængig af, hvordan man i implementeringen formår at holde styr på de ofte uregerlige deltagende implementeringsaktører (Winter 1994). Det er imidlertid temmelig underbelyst, hvordan ændringer i implementeringsstrukturen eller operationelle reformer spiller tilbage på den politiske beslutningsproces i forhold til, at implementeringsprocessen indretning bliver afgørende for, hvilket politikindhold der både for nuværende og fremover kan besluttes og realiseres. Således er der meget, som indikerer, at de mange operationelle ændringer, som kan ses på det beskæftigelsespolitiske område de sidste 10 år, har afgørende betydning for 'det mulige' indhold i beskæftigelsesindsatserne. Hermed bliver de operationelle reformer meget mere politisk afgørende, selv om de ofte kommer til at fremstå som tekniske og politisk neutrale.

Men hvad er ændret i forhold til beskæftigelsespolitikens mulige indretning med de seneste operationelle reformer, udover at det synes at være blevet betydeligt nemmere at realisere en socialt disciplinerende linje?

For det første synes det beskæftigelsespolitiske område at være blevet mindre politiseret, eller rettere er det i hvert fald sværere at placere det politiske ansvar. Det er dels sket ved, at ansvaret for indsatserne er blevet flyttet til kommunerne, samtidig med at den statslige styring er blevet intensivret overfor kommunerne. Hermed er det blevet meget mere uklart, hvem der er politisk ansvarlig for indsatserne, hvor det før næsten entydigt var et ministeransvar. Det øger muligheden for at lave større politiske forandringer uden nødvendigvis at stå til ansvar herfor.

For det andet er der sket en af-korporatisering af politikken, hvor arbejdsmarkedets parter (især fagbevægelsen) har mistet indflydelse i forhold til den tidligere konsultative og administrative indflydelse (jf. også Klitgaard & Sonne Nørgaard 2010). Dermed udgør de en mindre 'forstyrrende' rolle i beskæftigelsespolitikken set fra regeringens perspektiv. Denne ændring spiller imidlertid også tilbage på politikdannelsen, idet parternes mindre rolle sandsynligvis kan udfordre forståelsen af den danske politik som værende baseret på en institutionaliseret politikførelse (via social dialog og forhandling) frem for et fast politikdesign. Det kan i sidste instans udfordre den internationalt berømmede danske flexicurity-model, der netop synes at bygge på kontinuerlige forhandlingsresultater frem for et fast forankret teoretisk politikdesign (jf. tidligere).

For det tredje er der i de nye styringslogikker overfor kommunerne en ny form for styringsoptimisme, hvor der implicit opereres med et mere fast rationelt funderet politikdesign. Det handler meget simpelt formuleret om at finde hurtigste vej i be-

skæftigelse, hvorfor succesmålet også bliver kortsigtede beskæftigelseseffekter. Et sådant kortsigtet succesmål spiller gensidigt sammen med nødvendigheden af løbende at kunne holde implementeringsaktørerne op på præstations- og resultatmål i overensstemmelse med logikken om 'steering not rowing' (hvilket også gælder i forhold til den præstationsafhængige aflønning af andre aktører). Der er i den sammenhæng en fremherskende tro på evidensbaserede evalueringer (primært effektstudier) og præstationsmålinger, som det operationelle værktøj, der skal styre indsatserne. Det "videnskabelige", rationelle og neutrale skær som dette har skjuler imidlertid, at evidensbaserede evalueringer og præstationsmålinger meget nemt kan medføre en form for reduktionisme, hvor yderst komplekse sammenhænge mellem problem og indsats søges urimeligt forenklet, ligesom fokus nødvendigvis forbliver meget kortsigtet. Det bliver for eksempel betydeligt vanskeligere politisk at argumentere for indsatser, der opererer med effekter i et længerevarende forebyggende perspektiv, eksempelvis en social integration/human capital tilgang. Styringslogikken tilsiger næsten kun én form for beskæftigelsespolitisk tilgang, nemlig den socialt disciplinerende (work-first), hvorfor evaluerings- og monitoreringssystemerne på den vis bliver afgørende for de politiske prioriteringsmuligheder. Dermed kan operationelle reformer have stor betydning, idet de reelt kan sætte rammerne for én bestemt politik uden megen politisk diskussion i de normale politiske arenaer (Kaufman & Brodtkin 2000).

Artiklen har forsøgt at illustrere betydningen af operationelle reformers betydning for substantielle reformer. Succesen med at få ændret den substantielle politik i retning af en mere socialt disciplinerende linje synes at have været afhængig af introduktionen af operationelle reformer,

der samtidigt synes at have en selvstændig betydning for udviklingen af indholdet i indsatserne. Der er næppe tvivl om, at beslutningstagerne på beskæftigelsesområdet har erkendt betydningen af at ændre implementeringsstrukturerne, hvis politikken markant skal ændres. Og meget tyder på, at de i høj grad er lykkedes med den nye struktur. Og selv om sådanne operationelle ændringer bliver pakket ind i teknokratiske termer og diskussioner om forbedret effektivitet, større responsivitet og serviceorientering, så er de imidlertid politiske af natur. Det rejser måske også spørgsmålstegn ved den traditionelle antagelse om kronologien mellem politik og forvaltning; at først formuleres der officielle politikker,

og dernæst forsøges der lavet matchende organiseringer af implementeringen af disse. For noget tyder på, at der i høj grad laves politikudvikling og -forandringer ved hjælp af operationelle forandringer. Dette er sandsynligvis ikke kun gældende for beskæftigelsesområdet, det gælder formentlig mange andre offentlige vældfærdspolitiske områder, hvor politikforandringer også sker i kraft af især NPM inspirerede organisationsforandringer i implementeringsledet. Det fordrer større opmærksomhed på de gensidige betingelsessammenhænge mellem politiktyper (og politikudvikling/politikforandringer) og operationelle forandringer, når beskæftigelsespolitikken og andre politikområder skal analyseres.

REFERENCER

- Barbier, Jean-Claude 2004: *Systems of Social Protection in Europe. Two Contrasted Paths to Activation and Maybe a Third* i Jens Lind, Herman Knudsen & Henning Jørgensen: *Labour and Employment Regulation in Europe*, Bruxelles, Peter Lang.
- Berkel, Rik van & Vando Borghi (2007): Contextualising new modes of governance in activation policies, i *International Journal of Sociology and Social Policy*, 27, 9/10, 353-363.
- Berkel, Rik van & Vando Borghi (2008): Introduction: The Governance of Activation, i *Social Policy and Society*, 7, 03. July 2008, Cambridge University Press, 331-340.
- Bredgaard, Thomas & Flemming Larsen (2009): *Regionale og lokale beskæftigelsesråd – I spændingsfeltet mellem stat og kommune*, Aalborg, Aalborg Universitetsforlag, 169.
- Brodkin, Evelyn Z. & Alexander Kaufman (2000): Policy Experiments and Poverty Politics, i *Social Service Review*, Chicago, University of Chicago.
- Brodkin, Evelyn Z. (1987): Policy Politics: If We Can't Govern, Can We Manage?, i *Political Science Quarterly*, 102, 4, 571-587.
- Brodkin, Evelyn Z. (2006): Bureaucracy Redux: Management Reformism and the Welfare State, i *Journal of Public Administration and Theory*, 17, 1-17.
- Brodkin, Z. (2010): Policy work: Street-level organizations under new managerialism, i *Journal of Public Administration Research & Theory*, Oxford, Oxford University Press.
- Clausen, Helle Osmer & Bo Smith (2007): Arbejdsmarkedsreformer – fra ide til implementering, i Vibeke Lehmann Nielsen & Niels Ploug (red.): *Når politik bliver til virkelighed – Festschrift til Søren Winter*, København, Socialforskningsinstituttet.
- Considine, M. (2001): *Enterprising States – The Public Management of Welfare-to-Work*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Regeringen (2004): *Det nye Danmark – en enkel offentlig sektor tæt på borgeren*, (www.detnyedanmark.dk).
- Jessop, Bob (1993): Towards a Schumpeterian Workfare State? Preliminary Remarks on Post-Fordist Political Economy, i *Studies in Political Economy*, 40, 7-40.
- Jørgensen, Henning (1985/86): *Arbejdsmarkedsnævn i arbejdsmarkedspolitikken – Forvaltning mellem stat og marked 1*, Aalborg, ATA-Pro-

- jektet.
- Jørgensen, Henning (2002): *Consensus, Cooperation and Conflict – The Policy Making Process in Denmark*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Klitgaard, Michael Baggesen & Asbjørn Sonne Nørgaard (2010): Afmagtens mekanismer: Den danske fagbevægelse og arbejdsmarkedspolitikken siden 1960'erne, i *Politica*, 42, 1, 5-26.
- Larsen, Flemming et al. (2001): *Kommunal aktivisering – mellem disciplinering og integration*, Aalborg, Aalborg Universitetsforlag.
- Larsen, Flemming (2002): Labour Market Policies, i Henning Jørgensen: *Consensus, Cooperation and Conflict – The Policy Making Process in Denmark*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Larsen, Flemming (2004): The importance of institutional regimes for active labour market policies – The case of Denmark, i *European Journal of Social Security*, 6, 2, 137-155.
- Larsen, Flemming (2009a): *Kommunal beskæftigelsespolitik – Jobcentrenes implementering af beskæftigelsesindsatsen i krydsfeltet mellem statslig styring og kommunal autonomi*, Frederiksberg, Frydenlund Academic.
- Larsen, Flemming (2009b): Operationelle reformer som drivkraft for forandring – kommunale jobcentre som det gode eksempel?, i *Samfundsøkonomen*, 5, 23-31.
- Larsen, Flemming (under publicering): Active labour market reform in Denmark: The role of governance in policy change, i Evelyn Brodtkin & Greg Marsden: *Work and the Welfare State: The Politics and Management of Policy Change*, Washington, Georgetown University Press.
- Larsen, Flemming & Matthias Knuth (2010): Increasing Roles for Municipalities in Delivering Public Employment Services: The Cases of Germany and Denmark, i *European Journal of Social Security*, 12, 3, 174-200.
- Lipsky, Michael (1980): *Street-Level Bureaucracy: The Dilemmas of Individuals in Public Services*, New York, Russell Sage Foundation.
- Lødemel, Ivar & Heather Trickey (2001): *Offers you can't refuse – workfare in international perspective*, Bristol, Policy Press.
- Matland, R. (1995): Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-conflict Model of Policy Implementation, i *Journal of Public Administration Research and Theory*, 5(2).
- P1, Interview med Lars Goldschmidt i indslaget: *Den statslige beskæftigelsesindsats nedlægges*, tilrettelagt af Jesper Tynell. Indslag i Orientering (P1) fra den 13.11.08 kl. 17:10.
- Peck, Jamie (2001): *Workfare states*, New York, Guilford Press.
- Rothstein, B. (1998): *Just institutions matter – The moral and political logic of the universal welfare state*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Sol, E. & M. Westerweld (2005): *Contractualism in Employment Services – A New Form of Welfare State Governance*, Haag, Kluwer Law International.
- Stigaard, M.V et al. (2006): *Kommunernes beskæftigelsesindsats*, København, Socialforskningsinstituttet, 06:28.
- Thuy, Phan, Ellen Hansen & David Price (2001): *The public employment service in a changing labour market*, Geneva, ILO.
- Torfin, J. (2004): *Det stille sporskifte i velfærdsstaten – en diskursteoretisk beslutningsprocesanalyse*, Aarhus, Magtudredningen.
- Wilthagen, T (1998): *Flexicurity – A new paradigm for labour market policy reform?*, Berlin, WZB Discussion Paper, FSI, 98-202.
- Wilthagen, T. & F. Tros (2004): The concept of "flexicurity": A new approach to regulating employment and labour markets, i *Transfer*, 10 (2), 166-187.
- Winter, Søren (1994): *Implementering og effektivitet*, Århus, Systime.

Flemming Larsen, cand.scient.adm., lektor ved Institut for Statskundskab, Aalborg Universitet
 e-mail: flemlar@epa.aau.dk