

Kapitel 1

Myten om den apolitiske forvaltning af lovgivningen

Mange mennesker har den opfattelse, at *politik* er noget, der foregår, indtil lovgivningen er vedtaget. Det, der følger herefter, er bare forvaltning, som ofte betragtes som en relativt teknisk og automatisk proces, omend den kan være noget besværlig eller langsommelig. Det er en opfattelse, der har dybe rødder i vores normative opfattelser af demokratiets virkemåde, men det er også en meget problematisk opfattelse.

Ideologien om *den parlamentariske styringskæde* (Olsen, 1978) forudsætter således, at det suveræne folk udgør grundlaget for politisk magtudøvelse gennem dets valg af repræsentanter til parlamentet og gennem den frie meningsdannelse, hvori også forskellige befolknings- og erhvervsgrupperes foreninger og interesseorganisationer kan deltage. Dermed fører vælgerne også kontrol med deres repræsentanter. Parlamentet vedtager så lovene og fører kontrol med regeringen og dens forvaltningsapparat, der har til opgave at forvalte lovgivningen og føre den ud i livet.

Regeringen forventes at lede og kontrollere forvaltningen effektivt, og forvaltningen forventes loyalt at føre lovgivernes og regeringens intentioner og direktiver ud i livet i forhold til borgerne. Borgerne og virksomhederne betragtes ifølge denne ideologi som passive modtagere af myndighedernes direktiver og serviceydelser. Eventuel utilfredshed med den legale myndighedsudøvelse kan i givet fald få vælgerne til at reagere ved næste valg eller via den frie meningsdannelse. Der består dermed en ubrudt kæde af styring og kontrol fra befolkningens side via valg, meningsdannelse, lovgivning, forvaltning og kontrol, indtil folkets vilje omsættes i forvaltningsadfærd i forhold til befolkningen selv.

Virkeligheden er noget anderledes, men dette er kun delvist erkendt i den offentlige debat. Størst opmærksomhed har der været om, at både interesseorganisationer og forvaltning spiller en større rolle for lovgivningens tilblivelse end forudsat i modellen. Derimod tror mange i overensstemmel-

UDKAST

se med modellen, at lovgivningen normalt bliver loyalt ført ud i livet, så de forventede resultater opnås.

Der er da også mange eksempler på - ja, det er måske hovedreglen - at befolkningens ønsker faktisk omsættes til en lovgivning, der realiseres i praktisk forvaltning. Folkepensionen er et sådant eksempel. Der er en bred folkelig opbakning bag lovgivningen, alle berettigede får tilbud om pension, når de fylder 65, og så godt som alle siger ja tak og får den da også udbetalt.

Et andet eksempel er bankrøveri, der med fuld folkelig opbakning er forbudt ved lov. Forbudet overholdes af langt de fleste borgere, og langt de fleste bankrøvere bliver pågrebet og straffet. Lovgivningen bliver altså stort set udført, og de få lovbrudere bliver næsten alle straffet. Lovgivningen opfattes som legitim af befolkningen, og den håndhæves. Sådan går det på mange lovgivningsområder, selv om vi desværre mangler en systematisk kortlægning af, hvordan lovgivningen virker i praksis (Wilhjelm, 1985; Albæk og Winter, 1993).

Der findes imidlertid også mange eksempler på, at lovgivningen *ikke* realiseres i praksis. Et klassisk eksempel er den såkaldte Tamilsag fra 1980'erne og begyndelsen af 90'erne, hvor det påvistes, at en række tamilske flygtninge ikke havde fået deres retskrav om familiesammenføring opfyldt, fordi deres sager blev "sylvet" i Justitsministeriets Flygtningedirektorat, og at den ansvarlige minister, Ninn-Hansen, ikke alene undlod at føre kontrol med, om lovgivningen blev overholdt, men direkte gav ordre til en lovstridig adfærd.

Det hører dog til undtagelserne, at der i statsadministrationen foregår så klart lovstridig adfærd, hvor grupper af enkeltpersoners rettigheder groft krænkes. Især forekommer det nok sjældent blandt ministre og embedsmænd i centraladministrationen. I det daglige operative arbejde er det dog ikke så usædvanligt, at lovgivningen bøjes eller brydes.

Eksempelvis har en række hospitaler ikke overholdt ventetidsgarantien for kræftoperationer ved enten selv at operere patienterne i tide eller henvise dem til operation på andre hospitaler her i landet eller i udlandet. I årtier har kommuner undladt at informere mange forældre til handicappede børn om deres ret til at få dækket deres merudgifter ved barnets ophold i hjemmet (Winter, 1977; Bengtsson, 2001; Nu servicelovens § 41). I mange alvorlige børnesager er lovgiv-

UDKAST

ningens krav om gennemførelse af en dybtgående undersøgelse i sagen og en høring af barnet ikke blevet opfyldt (Hestbæk et al., 2006). Da integrationsloven blev indført, undlod en meget stor del af sagsbehandlerne at udarbejde de individuelle handlingsplaner for de nye flygtninge og indvandrere, der kom til kommunerne, inden for den første måned som krævet i loven (PLS Consult, 2001; Heinesen et al., 2004). Hen ved en tredjedel af kommunernes sociale sagsbehandlere trækker ikke som krævet i lovgivningen i klienternes kontanthjælp første gang, en klient udebliver fra aktivering uden nogen gyldig grund (Stigaard et al., 2006). Disse eksempler indebærer, at borgere enten ikke modtager de rettigheder, som loven kræver, eller at borgernes pligter ikke håndhæves.

Selv inden for lovgivningens rammer er der en lang række forskellige handlemuligheder for forvaltningen og de serviceudførende enheder, som indebærer et skøn. Dermed bliver der truffet en lang række beslutninger i forvaltningen af lovgivningen, som giver udførelsen af politiske beslutninger et selvstændigt politisk islæt, så der netop ikke er tale om nogen automatisk, teknisk implementeringsproces.

Dertil kommer, at borgerne undertiden reagerer helt anderledes på lovgivningen end forventet, eller at lovgivningen får andre virkninger i samfundet end tilsigtet. Fiskerne har således i årtier hævdet, at ikke en fisker i Danmark med respekt for sig selv og sine overholder fiskerireguleringens kvotebestemmelser. Hastighedsgrænserne overtrædes af de fleste bilister, og mange kører over for "mørkegult" eller endog rødt. Det sorte arbejde flourer (Mogensen, 2003). Da Integrationsloven blev indført, var et vigtigt princip, at flygtninge skulle spredes ud på alle kommuner for at fremme integrationen, men mange analyser har vist, at spredning hæmmer og ikke fremmer integrationen. Det skyldes formentlig bl.a., at mange flygtninge kommer til at bo så langt fra deres sociale netværk, at de ikke kan udnytte denne vigtige adgang til arbejdsmarkedet for etniske minoriteter.

Der er ikke noget nyt i, at der findes enkelte borgere, der bryder lovgivningen. Mere tankevækkende - og af langt større betydning for det politiske systems funktionsmåde - er det, når store befolkningsgrupper tilsidesætter lovgivningen i deres daglige adfærd, og når lovgivningens intentioner ikke realiseres, uden at det politisk-administrative håndhævel-

sessystem kan eller vil ændre på denne situation.

Bogens procesperspektiv

Udgangspunktet for denne bog er, at iværksættelse og gennemførelse af lovgivningen hverken er nogen teknisk, automatisk eller kedelig proces. Der træffes i denne proces en række vigtige politiske beslutninger, som ofte omformer lovgivningen, så det produkt, der afleveres til borgerne, afviger en del fra det forventede, og så lovgivningen ikke får de virkninger, der var tilsigtet.

Bogen anlægger et politologisk perspektiv, der afviger fra de fleste andre politologiske fremstillinger af offentlig forvaltning. Den offentlige forvaltning betragtes oftest som en eller flere aktører eller strukturer, der dels har deres eget indre liv, dels indgår i et politisk spil med andre politiske aktører såsom interesseorganisationer, medier, parlament og ministre. Således er den almindeligste tilgang til forvaltning et *strukturelt* perspektiv. Det gælder også bogen, *Politik og forvaltning*, i denne lærebogsserie.

I denne bog anlægger vi derimod et *processuelt* udgangspunkt, idet vi beskriver og analyserer den proces, hvormed lovgivningen og andre politiske beslutninger føres ud i livet. Der indgår naturligvis også forvaltningsorganer i denne proces, men også andre politiske aktører, herunder politikere, interesseorganisationer, samt private borgere og virksomheder.

Man kan også sige, at bogen foretager en funktionel afgrænsning af offentlig forvaltning som den *udøvende eller udførende magt*, ikke i formel, men i reel forstand. Det processuelle perspektiv kendetegner i øvrigt også bogen om *Udgiftspolitik og budgetlægning* i denne serie.

Ud fra det processuelle perspektiv, vi har valgt, er iværksættelsen og gennemførelsen af politik kun en delproces i et længere forløb. Forløbet kan analytisk beskrives som et faseforløb, der starter med dagsorden-fastsættelse, hvor nye politiske problemer defineres og sættes på den politiske dagsorden ved at blive gjort til genstand for politisk diskussion og behandling. Denne fase glider over i en politikformuleringsfase, hvor der udarbejdes forslag til løsninger og offentlig indsats over for det pågældende politiske problem, og denne fase ender med en beslutning, fx i form af lovgivning.

UDKAST

Den videre proces fortsætter så under iværksættelsen – eller med den engelske term *implementeringen* – af den offentlige politik, hvor der leveres præstationer eller *output*, når politikken i en eller anden form "afleveres" til borgerne i form af service eller myndighedsudøvelse. Dette formodes så at få en eller anden effekt, *outcome*, på målgrupperne i samfundet. Oplysninger om virkemåde og effekter kan så via almindelige former for erfaringsopsamling eller en mere systematisk evaluering kanaliseres tilbage til politiske og administrative aktører. De kan så på baggrund af en sådan *feedback* eventuelt tage initiativ til på ny at sætte sagen på den politiske dagsorden, træffe nye beslutninger eller ændre på implementeringen.

Dette faseforløb er naturligvis kun en analytisk model for faseforløbet. Virkeligheden opfører sig ofte mere komplekst, hvor nogle faser ikke altid findes, flere faser kan foregå samtidigt eller i en anden rækkefølge. Der ligger heller ikke i denne fasemodel nogen rationalistisk antagelse om en mere eller mindre automatisk transformation af politik fra en fase til den næste ligesom i en pølsefabrik, hvor grisen kommer ind i den ene ende og den færdige pølse kommer ud i den anden. Politiske og kognitive processer betyder, at der sagtes kan være manglende sammenhæng mellem faserne.

Således er denne bogs hovedbudskab, at lovgivning og andre politiske beslutninger kun er papir, og at gennemslagskraften er afhængig af, hvad der sker under implementeringen (Lipsky, 1980), og at meget kan gå galt undervejs. Derfor er de politiske processer under udførelsen af de politiske beslutninger lige så væsentlige for de politiske ideers gennemslagskraft og effekt på samfundet som de politiske beslutningers tilblivelsesproces. I forhold til de klassiske politikdefinitioner - "Den autoritative fordeling af værdier med gyldighed for et samfund" (Easton, 1953) og "Who Gets What, When and How?" (Lasswell, 1936) er udførelsen af de politiske beslutninger af stor politisk betydning.

Bogens analyse af iværksættelsen og gennemførelsen af lovgivning og andre politiske beslutninger hviler på en afgørende værdipræmis om *demokratisk effektivitet*. Det undersøges således, i hvilket omfang politiske beslutninger, der er truffet ved legitime autoritative beslutninger i form af lovgivning eller af beslutninger i regionsråd, kommunalbestyrelser eller efter bemyndigelse, faktisk iværksættes, gennem-

UDKAST

føres og virker i overensstemmelse med de retningslinjer og mål, der officielt er angivet for beslutningerne.

Der er herved lagt vægt på, at mål, der fastsættes af folkevalgte forsamlinger eller af politisk valgte ledere, har en særlig demokratisk legitimitet, som gør det til et interessant og væsentligt demokratisk problem, om politiske beslutninger iværksættes og udføres effektivt i forhold til de begrundelser og forventninger, der er tilkendegivet over for parlament og befolkning.

Det er en gammel demokratisk norm, at lovgivningen skal efterkommes. Til gengæld kan dette valg af hovedpræmis og -perspektiv betyde, at vi ser bort fra andre mulige perspektiver på implementering, hvilket vi senere skal komme tilbage til.

Implementering som offentlig politik og offentlig forvaltning

Denne bog befinder sig i grænseområdet mellem de internationale forsknings- og undervisningsdiscipliner, "offentlig politik" (*public policy*) og "offentlig forvaltning" (*public administration*). "Offentlig politik"-retningen fokuserer på indholdet af politiske beslutninger, årsagerne til disse og deres konsekvenser. Derved sættes der fokus på både *output*, *outcome* og processer i den offentlige politik samt samspillet imellem dem. I denne bog rettes søgelyset mod *output* først og fremmest i form af implementeringsapparatets adfærd og præstationer i forhold til borgerne og virksomhederne. Vi søger ligeledes at finde årsagerne til disse præstationer ved at forklare karakteren af dette *output*. Bogen fokuserer endelig på effekterne (*outcome*) af *output* i forhold til borgernes og virksomhedernes tilværelse. Dette *outcome* må i offentlig politik terminologien betegnes som konsekvenser af den offentlige politik.

Internationalt har *public policy*-retningen vel været den hurtigst ekspanderende del af politologien i de sidste 25 år. Internationalt er der adskillige steder en tæt sammenhæng mellem *public policy* og *public administration* både i forskning og undervisning, hvilket ofte ses i både undervisning og forskning i *Public Policy and Management* på mange universiteter.

Public policy overlapper igen med betegnelserne *policy*

UDKAST

analysis og *policy studies*. Der er en del uklarhed i brugen af og sondringen mellem disse begreber, men typisk beskæftiger *policy analysis* sig med metoder og analyser til forbedring af beslutningsgrundlaget for politiske beslutninger, herunder bl.a. *cost-benefit*-analyser, systemanalyse, simulering og evaluering.

Policy studies er mere præget af sagområdespecifikke - ofte relativt deskriptive - analyser af sociale problemer, politiktilblivelse og indholdet heraf samt eventuelt implementering. Denne tilgang kan på statskundskabsområdet minde noget om den måde, hvorpå undervisning og forskning i - disciplinen, "politiske sagområder", traditionelt foregik her i landet. I forhold hertil omfatter *public policy*-retningen imidlertid også forsøg på mere generaliserende teoridannelser vedrørende indholdet af, årsagerne til og konsekvenserne af politiske beslutninger, jf. ovenfor, og det er dette perspektiv, der præger denne bog.

Public policy forskningen kan inddeles i to grove kategorier, som dog ikke er skarpt adskilte: analyser *af* offentlig politik og dens processer samt analyser *til brug for* offentlig politik ("*analysis of and for policy*") hvor især *policy analysis* er karakteristisk for sidstnævnte kategori. Vi lægger i denne bog vægten på analyser *af* offentlig politik, men vil dog mene - eller i hvert fald håbe - at et bedre kendskab til den offentlige politiks skiftende indhold under implementeringen, årsager hertil og konsekvenser heraf, vil kunne bidrage til en mere virkningsfuld offentlig politik og implementering af den.

Implementeringsforskning kan imidlertid også opfattes som en del af disciplinen, "offentlig forvaltning". Implementeringsforskningen deler således forvaltningsforskningens interesse for bureaukratisk adfærd, og hvordan denne kan forklares. En relativt større del af implementeringsforskerne beskæftiger sig dog med det operative personale - frontlinjepersonalets - adfærd, mens de fleste forvaltningsforskere interesserer sig for bureaukratisk adfærd på topniveau i centraladministration og kommuner eller blandt bureaukrater, som ikke har nogen synderlig klientkontakt.

Ligeledes er der en fælles interesse for bl.a. ledelses- og kontrolproblemstillinger, forvaltningsorganisationers interessevaretagelse og de adfærdsmæssige konsekvenser heraf, koordinations-, samspils- og netværksrelationer mellem

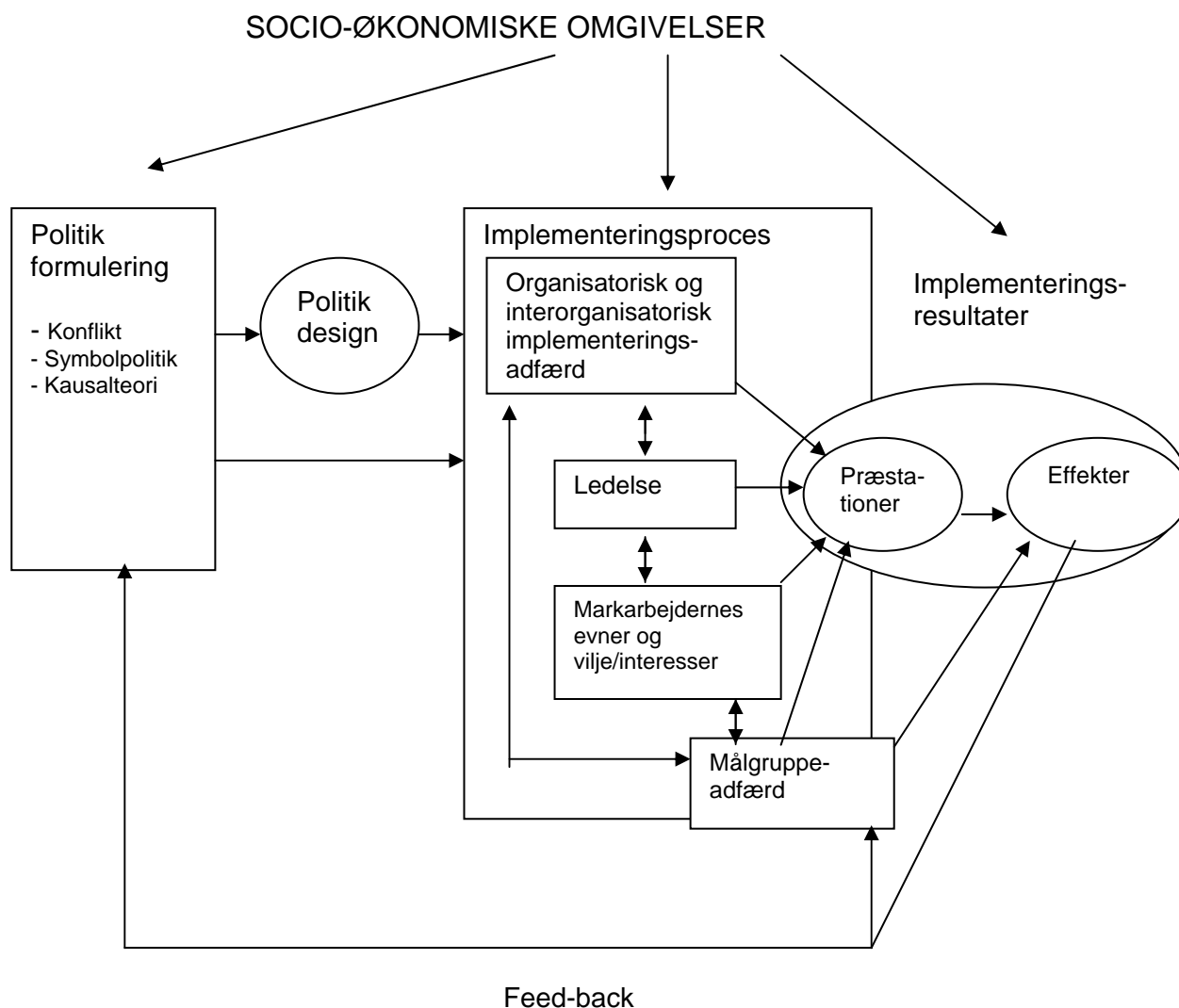
organisationer, herunder både forvaltningsorganer og interesseorganisationer.

En Integreret implementeringsmodel

Implementeringsforskningen har fulgt mange forskellige spor, og den kan forekomme relativt fragmenteret. Den følgende fremstilling af implementeringsproblemer vil imidlertid blive bygget op omkring en model, *Den integrerede implementeringsmodel*, hvormed Søren Winter (2003,1990, 1985) har søgt at integrere en række af de væsentligste teoretiske bidrag i implementeringsforskningen i én samlet model eller analyseskema, jf. figur 1.

Som implementeringsresultat - eller analysens afhængige variabel – fokuserer modellen på såvel 1) *præstationer* i form af forvaltningsapparatets adfærd (*output*), som 2) *effekter* på målgruppernes adfærd (*outcome*). De præstationer, som bogen især fokuserer på, er den adfærd, der retter sig mod borgerne eller virksomhederne, og som oftest udføres af frontpersonalet, også kaldet ”markarbejdere”, der har den direkte borger- eller virksomhedskontakt. Dele af modellen kan dog godt anvendes til at studere beslutninger, der er truffet på organisatorisk niveau, herunder beslutninger, der træffes som led i implementeringsprocessen, men som ikke nødvendigvis retter sig direkte til den enkelte borger eller virksomhed. Det kan fx være en plan for, hvad en kommune eller region agter at gøre på nærmere bestemte områder, fx en regional sygehusplan.

Effekterne (*outcome*) – vedrører som nævnt først og fremmest de effekter, implementeringen af politiske beslutninger har på målgruppernes adfærd eller sociale situation. Implementeringen af miljøpolitik kan således påvirke virksomhedernes forurenende adfærd. Implementering af uddannelsespolitik kan på samme måde opkvalificere de unge målgrupper, og implementering af ældrepolitik kan bl.a. påvirke, hvor længe ældre borgere kan blive i eget hjem, og hvor selvhjulpne de er. Nogle former for politik – som fx miljø- og energipolitik – sigter imidlertid ikke kun mod at påvirke målgruppernes sociale adfærd, men søger også at påvirke de fysiske omgivelser, fx drikkevandskvaliteten, ozonlaget og CO² udslippet.



Figur 1. Den integrerede implementeringsmodel

Som målestok – eller evalueringsstandard – for hvornår implementeringen er lykkedes, anvender bogen først og fremmest de mål og krav, der kan udledes af lovgivningen eller en anden politisk beslutning, der fx er truffet i en kommunalbestyrelse. Denne målestok anvendes ud fra hensynet til *demokratisk effektivitet*. Der anvendes dog også en del variable og begreber for præstationer, som ikke direkte kan udledes af mål og krav i lovgivningen eller andre politiske beslutninger, men som skønnes at være teoretisk frugtbare.

Vi foretager i næste kapitel en mere indgående drøftelse af implementeringsresultaterne – præstationer og effekter – som de afhængige variable i implementeringsanalyser. Derunder ser vi nærmere på evalueringsstandarder og præsta-

UDKAST

tionsbegreber, ligesom vi der belyser implementeringsfiaskoer, -succeser og variationer over tid og sted.

Implementeringsforskningen har således vist, at en del lovgivning ikke gennemføres som tilsigtet, at der ofte er betydelige forsinkelser i implementeringen af nye reformer, og at der er betydelige variationer i implementeringsresultaterne fra sted til sted og endog også mellem markarbejdere inden for den enkelte myndighed.

Det afgørende spørgsmål, som implementeringsforskningen må stille, er, hvorfor lykkes implementeringen somme tider og steder, men ikke altid? Hvorfor er der variation i implementeringsresultaterne? Modellen i Figur 1 fokuserer derfor også på en række forklarende eller uafhængige variable, der kan tænkes at forklare variationer i implementeringsresultaterne.

Figuren fokuserer her for det første på *politik-designets* betydning for implementeringsprocessen og dens resultater. Implementeringen er således afhængig af, hvilke politik-instrumenter lovgivningen (eller en anden politisk beslutning) stiller til rådighed, ligesom den foreskrevne organisering og bevillingerne kan være afgørende. Nogle love eller beslutninger kan, være umulig at implementere fra starten af, uanset hvor god en indsats implementeringsaktørerne udfører. For at forstå, hvorfor politik-designet ser ud, som det gør, kan det være nødvendigt at tage et skridt tilbage og se på den *politikformuleringsproces*, der førte til det pågældende politik-design.

For det andet påvirkes implementeringsresultaterne af *organisatorisk og interorganisatorisk adfærd* i forhold til lovgivningen og dens mål. Der deltager normalt mange forskellige myndigheder og organisationer med forskellige interesser i implementeringen af en politisk beslutning. Som vi skal se, er der mange muligheder for forvridning af lovgivningens intentioner, både når implementeringen skal udføres af enkeltorganisationer, og når den skal udføres i et komplekst samspil mellem flere forskellige organisationer.

For det tredje har *ledelse* en selvstændig betydning, når mål på organisationsniveau skal omsættes til handling blandt frontpersonalet. Denne transformation må forventes at blive påvirket af graden af informationsasymmetri mellem ledere og frontpersonale samt af de ledelsesinstrumenter, den politisk-administrative ledelse tager i anvendelse.

UDKAST

For det fjerde har dette frontpersonale – *markarbejderne* – ofte en selvstændig rolle i forhold til de præstationer, der leveres til borgerne. I den direkte kontakt med borgere og virksomheder udfører disse markarbejdere ofte et betydeligt individuelt skøn, der påvirkes af såvel deres viden, som deres vilje, der igen er præget af deres interesser og holdninger. Dette gør markarbejderne til vigtige politiske beslutningstagere med stor betydning for implementeringsresultaterne.

For det femte kan endelig også *målgruppen* selv have betydning for implementeringen. Målgruppens adfærd er ikke blot af afgørende betydning for effekten, men målgruppen indgår ofte også i et samspil (*joint-production*) med markarbejderne, hvilket kan påvirke den offentlige sektors præstationer. Undervisning er et godt eksempel herpå.

Disse fem faktorer repræsenterer samtidig forskellige faser eller led i implementeringsprocessen. Desuden påvirkes implementeringen og dens resultater ofte af *omgivelserne*, herunder af ændringer i den socioøkonomiske situation og i den offentlige opinion. Forudsætningerne for at implementere beskæftigelses- og integrationspolitik er bestemt ikke de samme i nedgangs- og opgangskonjunkturer. Det er de heller ikke i kommuner med henholdsvis høj og lav beskæftigelse.

Endelig kan der opstå *feedback-processer*, hvor erfaringer fra implementeringsprocessen eller dens resultater evt. kan føre til læring i forhold til en ny politikformuleringsproces med evt. politik-revision til følge. Feedback og læringsprocesser kan ligeledes være relevante i forhold til implementeringsaktørerne, der evt. kan ændre organisering og samarbejde, ledelsesinstrumenter og markarbejderpraksis på basis af sådanne erfaringer.

Efter at den første generation af især amerikanske implementeringsstudier havde påvist enorme implementeringsproblemer, viste senere analyser, at der i løbet af en 10-13-årig periode faktisk var blevet rettet meget op på resultaterne på nogle af politikområderne (Mazmanian & Sabatier, 1981; 1983; Sabatier & Jenkins-Smith, 1993). Det gjaldt fx implementeringen af den amerikanske lovgivning vedr. specialundervisning for handicappede børn, der fra at være en gedigen implementeringsfiasko (Murphy, 1972) en halv snes år senere klarede sig langt bedre (Kirst & Jung, 1982).

Sådanne feedback-mekanismer kan både baseres på formelle implementerings- og evalueringsanalyser, almindelig

UDKAST

administrativ monitorering og administrative erfaringer. Men der er – som vi skal se i kapitel 3 nedenfor – langt fra nogen garanti for læring og revision af den offentlige politik eller af implementeringen af den ved sådanne feedback-mekanismer.

I bogens kapitler 3-8 skal vi se nærmere på, hvordan implementeringen og dens resultater påvirkes af modellens enkelte faktorer. Den integrerede implementeringsmodel er generel og kan anvendes på de fleste politikområder, men de forskellige faktorerers relevans og karakter varierer en del mellem forskellige typer af politik. Fælles for de faktorer eller delprocesser, der vedrører organisatorisk og interorganisatorisk adfærd, ledelse, markarbejdernes og målgruppernes rolle i implementeringsprocessen, er en antagelse om, at implementeringens succes afhænger af viljen/interesserne hos de aktører, der deltager i implementeringen.

Således er en af de væsentligste årsager til implementeringsproblemer, at en eller ofte flere, af de involverede aktører har et incitament til at handle på en måde, som hæmmer realiseringen af politiske mål eller krav. Denne antagelse ligger bag langt størstedelen af den internationale implementeringsforskning, hvorimod der er stor forskel på, hvilke grupper af aktører de enkelte forskere interesserer sig for.

En anden antagelse, der ligger bag behandlingen af især myndighederne og markarbejdernes rolle, er, at implementeringens succes afhænger af *kapaciteten* hos de involverede implementeringsaktører. Mens den første antagelse vedrører aktørernes vilje, vedrører den anden antagelse deres evne til at medvirke til udførelsen af de politiske beslutninger. Manglende kapacitet er ligeledes en vigtig forklaring på mange implementeringsfiaskoer.

Kapaciteten vedrører bl.a. både de økonomiske og mandskabsmæssige ressourcer hos implementeringsaktørerne og medarbejdernes faglige baggrund. Viljen og evnen hos implementeringsaktørerne indgår imidlertid i et komplekst samspil, som kommer til udtryk ved, at organisationer og markarbejdere med tilsyneladende ens kapacitet udfører præstationer af meget forskelligt omfang og kvalitet (Winter, 1980; 1984; 2002, 2003c; Jensen, Winter, Manniche og Ørberg, 1991; Nannestad, 2003; Heinesen et al., 2004). Dette gør det meget svært objektivt at bestemme, hvilken kapacitet der er nødvendig til at løse en given implementeringsopgave. Ho-

UDKAST

vedvægten i den følgende analyse vil ligge på incitamenternes betydning for implementeringsresultaterne.

Den beskrevne "Integrerede implementeringsmodel" er ikke en model i streng forstand i form af en simpel kausalmodel. Implementeringsmodellen har snarere karakter af et analyseskema, som præsenterer nøglefaktorer og mekanismer, som kan være relevante til at forklare variationer i implementeringsresultater over tid og sted. For hver af de anførte forklarende implementeringsfaktorer kan udvikles et sæt af mere specifikke hypoteser, hvilket vi vil gøre i kapitlerne 3-8.

Modellen skal ses på baggrund af udviklingen af implementeringsforskningen. Efter at de første amerikanske implementeringsundersøgelser havde været præget af case-studier med teoretisk interessante ideer (fx Murphy, 1972; Pressman & Wildavsky, 1973; Bardach, 1977) gik jagten ind på at konstruere en generel implementeringsteori. Det udviklede sig til en stillingskrig mellem de såkaldte "Top-Down" forskere og "Bottom-Up forskere, hvor Top-Down forskerne lagde vægt på de politiske styrings- og kontrolmuligheder i forhold til implementeringsprocessen (bl.a. Mazmanian & Sabatier, 1981; 1983), mens Bottom-Up forskerne betonedede vigtigheden af samspillet mellem markarbejdere og målgrupper i bunden af implementeringssystemet og påpegede markarbejdernes ustyrbarhed i forhold til de politiske og administrative beslutningstagere i toppen (Lipsky, 1980; Elmore, 1982, 1985; Hjern & Porter, 1981; Hull & Hjern, 1987; Bogason & Sørensen, 1998).

Der blev også søgt udviklet nogle synteseforsøg mellem de to retninger af nogle af hovedkombattanterne (Hull & Hjern, 1987; Sabatier, 1986) og af bl.a. Matland (1995), Goggin m.fl. (Goggin et al., 1990) samt Hill og Hupe (2002). Winter udviklede den Integrerede Implementeringsmodel – ikke som et synteseforsøg mellem de to hovedretninger, men ud fra et ønske om at samle de mest teoretisk interessante implementeringsfaktorer i en enkelt model. Fra starten af var det nok i et fjernt håb om at medvirke til en gradvis dannelse af en generel implementeringsteori (Winter, 1985; 1990; 1994). Siden har han opgivet dette håb i en erkendelse af, at implementering er et alt for komplekst fænomen til at kunne rummes i en enkelt teori. Der er derfor snarere behov for udvikling af partielle teorier og

hypoteser, som kan testes hver for sig uden, at hele modellen skal bringes i spil i hver enkelt undersøgelse, ligesom der er behov for teoretisk pluralisme til at undersøge de enkelte faktoreres rolle i implementeringen (Winter, 1999; 2003a; 2003b; 2006).

Man kan derfor også betragte modellen som nogle *spotlights*, der peger mod nogle centrale punkter eller steder, hvor det evt. kan være interessant at lede, hvis man vil forstå implementering i almindelighed og i forhold til en specifik politisk beslutning. Modellen kan også tjene som en *knagerække*, som kan minde én om, hvor i et større implementeringssystem, man befinder sig i forbindelse med et givet problem eller en given analyse vedrørende implementering.

Bogens struktur

I resten af bogen behandles de enkelte dele af *Den integrerede implementeringsmodel* mere indgående. Som nævnt vil vi nærmere drøfte implementeringsresultaterne i form af præstationer og effekter i kapitel 2. I kapitel 3 tager vi fat på de forklarende implementeringsvariable, hvor vi i dette kapitel beskriver, hvilken rolle politik-design spiller for implementeringen. Politik-design betegner sammenhængen mellem mål og midler i en offentlig politik – herunder valg af politikinstrumenter, organisering og ressourcetildeling. Vi ser ligeledes på, hvilke konsekvenser politik-designet har for implementeringsprocessen og dens resultater. Da der langt fra altid vælges effektive politik-designs, drøfter vi den politiske baggrund herfor.

Kapitlerne 4 til 7 fokuserer på selve iværksættelsen og gennemførelsen - eller med låneordet fra engelsk, *implementeringen* - af politiske beslutninger. Vi ser herunder på de mekanismer, der påvirker, om forvaltningsorganisationerne udfører – eller ikke udfører - de præstationer eller opnår de mål, som de politiske beslutninger forudsætter. I kapitel 4 viser vi, hvordan de offentlige og private organisationer, som deltager i implementeringen, reagerer enkeltvis og i indbyrdes samspil og konflikt i forhold til de politiske beslutningers intentioner, og hvilke konsekvenser det får for implementeringsresultaterne. Vi belyser dog også, hvad det er for hensyn, der får implementeringsaktører til at samarbejde om

UDKAST

opgaveløsningen, og hvilke konsekvenser samarbejde har på opgaveløsningen.

I kapitel 5 ser vi på markarbejdernes eller frontpersonalets vigtige rolle i implementeringen. Herunder belyser vi deres betydelige skønsudøvelse, og hvordan deres præstationer påvirkes af deres evne og vilje, som igen er præget af deres interesser og holdninger. Markarbejderne er vigtige politiske beslutningstagere med betydelig indflydelse på den politik, der leveres til borgerne.

På denne baggrund er det et interessant spørgsmål, hvilken rolle den politisk-administrative ledelse spiller for den måde, hvorpå markarbejderne udfører deres skønsmæssige præstationer. Denne problemstilling behandles i kapitel 6. Vi ser herunder på betydningen af informations-asymmetri mellem ledere og markarbejdere og på effekten af forskellige ledelsesredskaber i forskellige former for kontekst. En simpel fasemodel ville tilsige, at ledelse burde behandles før markarbejderadfærd, men markarbejderne spiller så stor en rolle – også i forhold til ledelsens gennemslagskraft – at det ville være vanskeligt at forstå effekten af ledelse, før markarbejdernes rolle er beskrevet.

I kapitel 7 behandler vi målgruppens rolle. I dette kapitel fokuserer vi imidlertid ikke på målgruppens efterlevelse af lovgivningen og på omsættelse af lovgivningen og implementeringen til effekter (outcome) – men vi belyser målgruppens påvirkning af implementeringsapparatets præstationer. Her er navnlig deres samspil med markarbejderne af stor betydning. Vi ser således på, i hvilket omfang forskellige mål- og klientgrupper er i stand til at påvirke markarbejdernes præstationer i form af afgørelser, håndhævelse og serviceleverance på basis af deres forskellige ressourcer. I dette kapitel betragtes målgruppen således som et påvirkningssubjekt.

Hvilken effekt har implementeringsapparatets præstationer på målgruppernes sociale situation (outcome), er endelig fokus for kapitel 8. Heri betragter vi nok målgruppen som påvirkningsobjekt, men viser samtidigt, at målgruppens medlemmer – brugerne, klienterne, og de regulerede borgere og virksomheder – selv spiller en stor rolle for politikken og implementeringspræstationernes eventuelle effekt på deres adfærd. Mange borgere og virksomheder er ikke blot passive modtagere af påvirkningsforsøg fra den offentlige håndhævelse af regler eller serviceproduktion, men de handler selv-

UDKAST

stændigt – eller undlader at handle - på basis af deres res-
sourcer og vilje, der på sin side er præget af deres interesser.