

Forord

Denne bog belyser implementeringen af offentlig politik. Det kan være iværksættelse af lovgivning eller af andre politiske beslutninger, fx de som træffes af kommunalbestyrelser. Implementering af politik er ingenlunde nogen let opgave. Det er en politisk proces, der ofte foregår i et samspil mellem mange forskellige aktører med forskellige interesser. Det være sig både myndigheder og interesseorganisationer.

I sidste instans ”afleveres” politikken til borgerne af de offentlige markarbejdere – eller frontmedarbejdere – som har en ganske betydelig autonomi i deres arbejde. Disse markarbejdere er ganske vanskelige at lede. Og deres evne og vilje – herunder deres viden, interesser og holdninger – smitter af på deres adfærd i forhold til borgerne og virksomhederne.

Men disse borgere og virksomheder påvirker ofte også selv implementeringsprocessen, ligesom de langt fra altid lever op til lovgivningens forventning til deres adfærd. Deres motiver, kendskab til lovgivningen og evne til at efterleve den er ofte anderledes end forventet. En del lovgivning er derfor skruet sammen på en sådan måde, at det er umuligt at opnå de opstillede mål med de angivne midler.

På denne baggrund er der på flere politiske sagsområder ofte et betydeligt demokratisk effektivitetsproblem, idet beslutninger fra politiske forsamlinger i Folketinget eller kommunalbestyrelser undertiden enten ikke iværksættes og gennemføres som forventet eller ikke får de konsekvenser for borgernes og virksomhedernes situation og adfærd, som var tilsigtet.

Bogen er skrevet med henblik på undervisning i offentlig forvaltning eller offentlig politik på universiteter og professionshøjskoler. Bogen lægger vægt på både teori og empiri. Der er dog valgt en fremstillingsform, som ikke kræver nævneværdige forkundskaber.

Bogen afløser *Implementering og effektivitet* af Søren Winter, der oprindeligt blev udgivet på Systime i 1994, men er genoptrykt mange gange. I forhold hertil er der i denne bog foretaget en omfattende teoretisk og empirisk ajourføring. Herunder er behandlingen af implementering af politik blevet uddybet betydeligt på basis af nyere foreliggende internationale og danske forskningsresultater. Der er lagt en særlig vægt på at give en empirisk belysning af implementering i Danmark.

Helt nye kapitler fokuserer på ledelsens betydning for markarbejder-nes adfærd samt på borgernes og virksomhedernes reaktioner på offentlig politik og dens implementering. Til gengæld belyser denne bog ikke de problemstillinger vedrørende effektivitet, produktivitet, evaluering og kontrol, som blev taget op i den tidligere bog.

Bogen er skrevet i samarbejde mellem Søren C. Winter og Vibeke Lehmann Nielsen. Søren Winter er forskningsprofessor i statskundskab og offentlig forvaltning ved SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd. Vibeke Lehmann Nielsen er lektor i offentlig forvaltning ved Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet og samtidigt tilknyttet SFI. De er begge forfattere til en omfattende forskningsmæssig publicering inden for implementering, offentlig regulering og offentlig forvaltning, ligesom de har betydelig erfaring med undervisning i disse emner. Søren Winter er hovedforfatter til kapitlerne 1-4, 6 og 8, mens Vibeke Lehmann Nielsen er hovedforfatter til kapitlerne 5 og 7.

Vi takker Helle M.H. Bundgaard for en uvurderlig, omfattende og grundig indsats med opsætning og redigering af manuskriptet samt Lone Mikelsen for bistand med figurer m.m. undervejs.

En del af arbejdet med bogen er støttet af Det strategiske Velfærdsforskningsprogram under Velfærdsministeriet, der har ydet støtte til et projekt om Implementering af velfærdspolitik, ledet af Søren Winter. Også SFI og Institut for Statskundskab ved Aarhus Universitet har støttet udarbejdelsen af bogen.

Juli 2008

Søren C. Winter og Vibeke Lehmann Nielsen

Indholdsfortegnelse

FORORD	5
<hr/>	
1. MYTEN OM DEN APOLITISKE FORVALTNING AF LOVGIVNINGEN	11
<hr/>	
Bogens procesperspektiv	14
Implementering som offentlig politik og offentlig forvaltning	16
Den integrerede implementeringsmodel	17
Bogens struktur	23
2. IMPLEMENTERINGSRESULTATER	25
<hr/>	
Implementeringssucces eller -fiasko?	25
Opstartsproblemer	25
Læring over tid	26
Variation i implementering fra sted til sted	27
Implementeringsresultater: præstationer og effekter	29
Evalueringsstandard for implementeringssucces eller -fiasko	30
Alternative evalueringsstandarder	34
Begreber for præstationer	37
3. POLITIKDESIGN OG IMPLEMENTERING	41
<hr/>	
Mål	42
Politikinstrumenter	43
Organisering	45
Hvad betyder instrumenter, organisering og ressourcer for implementeringsresultater?	47
Konsekvenser af økonomiske instrumenter og incitamenter	48
Konsekvenser af markedsøgørelse	52
Konsekvenser af forskellige hierarkiske løsninger	54
Konsekvenser af netværk	56
Konsekvenser af ressourcetildeling	57
Den politiske baggrund for valg af politikdesign	58
Nationale forskelle – traditioner og kultur	60
Ideologi	61
Interesser	62

Interessekonfiguration	65
Sociale konstruktioner og politikimages	69
Delkonklusion	71

4. MYNDIGHEDERS OG ORGANISATIONERS ROLLE OG SAMSPIL I IMPLEMENTERINGEN 73

Interesser hos implementeringsaktører	73
Strategiske spil	75
Lange beslutningskæder og mange vetopunkter	77
Implementeringen af beskæftigelsespolitik som eksempel	78
Afhængighedsrelationernes karakter og betydning	88
Samarbejds mønstre	93
Korporatistiske samspilsrelationer	93
Netværk	95
Årsager til samarbejde om implementering	98
Konsekvenser af samarbejde for implementeringsresultater	100
Delkonklusion	101

5. MARKARBEJDERE SOM POLITISKE BESLUTNINGSTAGERE 103

Grundlæggende karakteristika ved markarbejdernes arbejde	105
Markarbejderadfærd	116
Potentielle konsekvenser af markarbejderadfærd	127
Markarbejdernes handlingsmodel: evne, vilje og de institutionelle rammer	128
De kognitive evners betydning for markarbejderadfærd	133
Viljens betydning for markarbejderadfærd	134
Mere forskellige end ens?	141

6. KAN MARKARBEJDERNE LEDES? 145

Et principal-agent-perspektiv på ledelse	148
Ledelseeffekter er betinget af information	149
Når markarbejdere har flere herrer	150
Effekter af ledelsesredskaber	151
Kapacitetsopbyggende ledelsesredskaber: bemanning og information	151
Målrettede ledelsesredskaber: signaler, kontrol og rekruttering	153
Effekter af ledelse er betinget af markarbejderkarakteristika: viden, motivation og profession	156
Effekter af indirekte ledelsesredskaber: holdningspåvirkning, efteruddannelse og organisering	160
Delkonklusion	163

7. MÅLGRUPPERNES ROLLE I IMPLEMENTERINGS- PROCESSEN	165
Målgruppens adfærd – et spørgsmål om vilje, evne og institutionel indretning . .	172
Målgruppeaktørernes vilje	178
Målgruppeaktørernes evne: ressourcernes betydning for samspilsadfærd	178
Den institutionelle indretning	182
Når målgruppeaktørerne ikke er lige svage – eller lige stærke: forskelsbehandling	184
8. IMPLEMENTERING OG EFFEKTER	189
Borgernes og virksomhedernes handlingsmodel	190
Målgruppeaktørernes vilje	191
Økonomiske motiver	192
Sociale motiver	193
Normative motiver	195
Evne til at efterleve offentlig politik	198
Institutionelle forhold: Hvordan offentlig politik og implementering kan påvirke målgruppernes adfærd?	199
Afskrækkelsesstrategier	202
Lokkestrategier	204
Informationsformidling og signalering af forventninger	205
Effekter af myndigheds- eller markarbejderstrategier?	208
Socioøkonomiske omgivelser	210
Delkonklusion	212
LITTERATURLISTE	215
STIKORDSREGISTER	229