



Implementering Vendt på Hovedet

Om betydningen af samskabt policy design
og dialogbaseret tilpasning

JACOB TORFING

Behov for store omstillinger

- ▶ Vi står over for en række store **problemer og udfordringer**, som kræver store omstillinger
- ▶ Det har gennem tiden ikke skortet på **formulering og lancering** af nye programmer og løsninger
- ▶ Det kniber imidlertid ofte med **implementeringen** af løsningerne
- ▶ **Mit argument:** vi skal vende implementeringsteorien på hovedet og have fokus et helt andet sted end vi plejer, hvis vi skal blive bedre til at eksekvere



Simple 'tamme' problemer

- ▶ Den offentlige sektor blev sat i verden for at løse nogle forholdsvis simple 'tamme' problemer:



- ▶ **Simple problemer** = både problemet og løsningen er kendte + ingen væsentlige målkonflikter
- ▶ **Løsningen** er derfor alene et spørgsmål om politisk vilje, ekspertise og ressourcer, og implementeringen kan trygt overlades til det **offentlige bureaukrati**

Komplekse 'vilde' problemer

- ▶ I 70'erne stod det klart, at **ikke alle problemer er simple**
- ▶ Webber og Rittel beskrev i 1973 en ny type **komplekse 'vilde' problemer** kendetegnet ved at:
 - ▶ Problemet er **svært at afgrænse og definere** da det er **filtret sammen** med andre problemer
 - ▶ Der er **mange indbyrdes forbundne årsager**
 - ▶ Der er **mange interessenter**, som er **uenige om målet**
 - ▶ Der er **ingen standard løsninger**
 - ▶ Der er **ikke plads til fejl**, da problemet er presserende



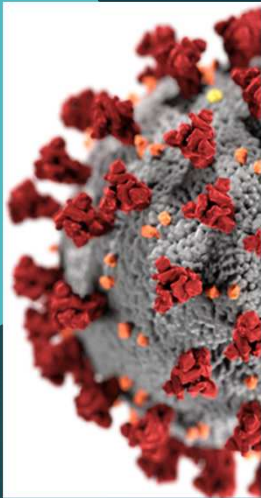
Super-wicked problems

- ▶ Det bliver vildere endnu: forskningen er nemlig gået et skridt videre, og taler om **super-wicked problems**
- ▶ **Kendetegnet ved at:**
 - ▶ Tiden for at løse dem er ved at rinde ud
 - ▶ De der forsøger at løse problemet er med til at skabe det
 - ▶ Regeringen har svært ved at kontrollere de samfundsmæssige valg, der enten skaber eller løser problemet
 - ▶ Beslutningstagerne er mere bekymrede over de kortsigtede omkostninger end de langsigtede negative konsekvenser
- ▶ **Klimakrisen** er et oplagt eksempel



Turbulente problemer

- ▶ Det vil ingen ende tage: i dag taler vi forskere om **turbulente problemer**
- ▶ Turbulente problemer er ikke kun komplekse i en kognitiv og politisk forstand, men også **overraskende, uforudsigelige og foranderlige**:
 - ▶ De har en 'temporal dimension', idet de over tid muterer, sådan som vi bogstaveligt talt så det under pandemien
- ▶ Turbulente problemer **fylder meget**:
 - ▶ Offentlige ledere bruger en stigende mængde tid på at slukke små og store ildebrande



Implementeringsproblemet

- ▶ Den er **ingen endegyldige løsninger** på vilde, super-vilde og turbulente problemer: vi må klare os med 'good enough solutions'
- ▶ Der er behov for **nye og kreative løsninger**, men disse løsninger er intet værd, hvis de ikke **implementeres**
- ▶ Desværre trækkes den offentlige sektor med en række store '**implementation gaps**' = 'planlagte' minus 'faktiske resultater'
- ▶ Kæmpe **politisk og demokratisk problem**, hvis vedtagen policy ikke gennemføres og missilerne bliver en fuser



Top-down forklaringen

- ▶ *Pressman og Wildavsky*: Politikere er forbundet med frontlinjen gennem lange **implementeringskæder**
- ▶ Når policy implementeres nedad er der en lang række **beslutningspunkter**, der skaber problemer:
 - ▶ Målforskydninger grundet uklar policy eller dårlig kommunikation
 - ▶ Politisk-organisatorisk modstand på lavere beslutningsniveauer
 - ▶ Samarbejdsproblemer mellem de parter længere nede, der skal udføre opgaven
 - ▶ Dårlig ledelse, demotiverede medarbejdere og mangel på koordination og ressourcer
- ▶ Mange små afvigelser => **stor samlet afvigelse** => implementeringsproblem



Bottom-up forklaringen

- ▶ *Lipsky*: En **policys politiske skæbne** afgøres af **markarbejderne**:
 - ▶ Fagprofessionelle der leverer service direkte til borgerne, træffer skønsmæssige afgørelser, og er svære at monitorere
- ▶ Frontlinjemedarbejderne befinder sig i et **krydspres** mellem knappe ressourcer og øgede krav fra lovgivning, klienter og fagprofessionelle normer
- ▶ For at håndtere krydspreset udvikler de en række skævvridende **afværgestrategier**
 - ▶ Begrænsning, rationering, automatisering og kontrol



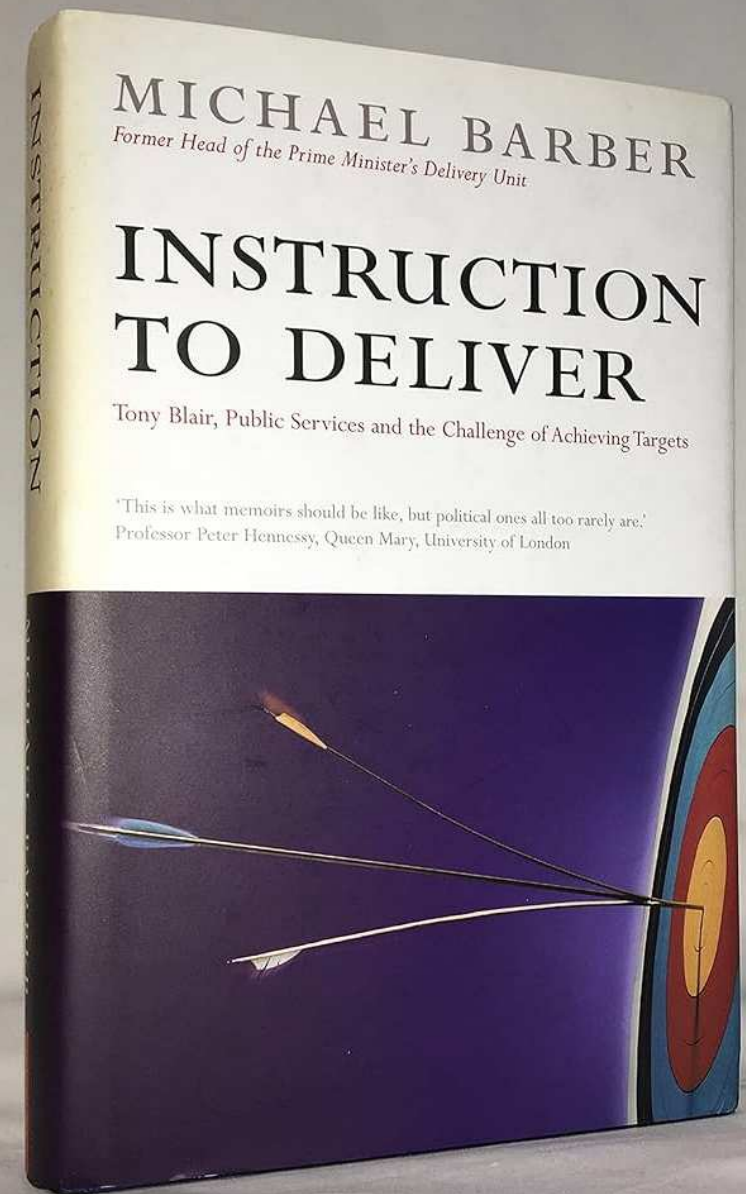
Outside-in forklaringen

- ▶ *Mayntz*: Ikke kun offentlige aktører, der har negativ indflydelse på implementering af policy
- ▶ Målgrupper og interessenter kan ignorere, omgå og obstruere offentlig politik
- ▶ Komplekse og åbne sociale og økonomiske systemer er desuden **svære at påvirke** gennem offentlig politik



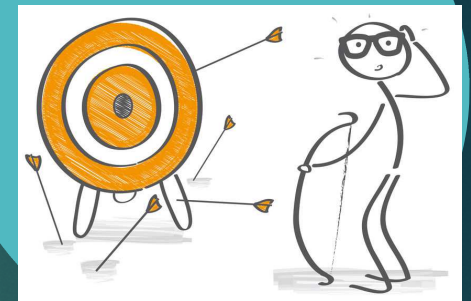
NPM kuren

- ▶ Barber: T-D problemet kan løses ved hjælp af **performance management**, der skaber 'line of sight':
 - ▶ Klare mål
 - ▶ Entydig kommunikation
 - ▶ Plan for implementering
 - ▶ Løbende resultatmåling og opfølgning
- ▶ Kombination af **pisk, gulerod og prædikener** kan løse B-U problemet ved at skabe den rette motivation hos SLB
- ▶ Øget brug af **exit** og **voice** kan løse O-I problemer



It's the policy design, stupid

- ▶ De traditionelle implementeringsteorier (T-D, B-U og O-I) antager alle, at **policy er i udgangspunktet er god, fornuftig og implementerbar**
- ▶ Implementeringen **hindres efterfølgende** af enten den lange implementeringskæde, medarbejderne i frontlinjen eller aktører/systemer i omverdenen
- ▶ Ofte er det imidlertid **policy designet** den er gal med:
 - ▶ Peters and Linder: Nogle policies er så dårligt designet at selv ikke de mest kompetente og bedst motiverede embedsmænd er i stand til at implementere dem!!



Policy design

- ▶ **Policy design** handler om:
 - ▶ Gensidig tilpasning af problemer, målsætninger, løsninger, strategier, instrumenter og organisatoriske rammer
- ▶ Ikke en **'one best way'** i forhold til policy design, som man rationelt kan analysere sig frem til
- ▶ **Gode policy design** er dog kendetegnet ved en nuanceret problemforståelse, plausible programteorier, innovative tiltag, bredt ejerskab og foregribelse af problemer
- ▶ **Samarbejde** med relevante og berørte parter kan forbedre policy design: behovsanalyse, læring, innovation, ejerskab og koordination



Samskabt policymaking

- ▶ ‘**Samskabt policy design**’ handler om at inddrage relevante og berørte parter i problemundersøgelse, målformulering, udvikling og test af prototyper og koordination af indsatsen
- ▶ Hvis der er blevet samskabt et **godt og implementerbart policy design**, så giver det ikke mening at eksekvere det top down: implementeringen skal også bygge på **samarbejde**
- ▶ ‘**Dialogbaseret tilpasning**’ handler om at justere policy design til lokale forhold og nye trends gennem **vertikal dialog** med downstream aktører



Samskabt policymaking I: Fingerplanen

- ▶ **Fingerplanen** (1947) for udbygning af København er 'still going strong' efter mere end 75 år
- ▶ Designet og løbende justeret i et **tæt samarbejde** mellem planlæggere, kommuner, regioner, stat, organisationer og foreninger
- ▶ **Robusthed** i kraft af at man:
 - ▶ Gjorde konflikt mellem by og land til positivt formuleret grundprincip
 - ▶ Skabte tilpasningsmuligheder vha. modularitet: nye og længere fingre med nye og tykkere led



Samskabt policymaking II: Ungepolitik

- ▶ Gentofte bruger systematisk **opgaveudvalg** (§17.4) til at samskabe innovative politikker og løsninger
- ▶ KB får input fra forvaltningen og en årlig festival og nedsætter derpå en række opgaveudvalg med **klart formuleret kommissorier**
- ▶ **Ungeudvalget** havde 5 politikere (+60) og 10 unge fundet via kompetenceprofiler – også 3 administrative deltagere
- ▶ Opgaveudvalget **mødtes hver 14. dag** i 4 måneder
- ▶ Førte **til ny ungepolitik** som kunne bruges i praksis
- ▶ To piger fra udvalget tog rundt og fortalte om den nye ungepolitik: **implementeringen startede for neden**

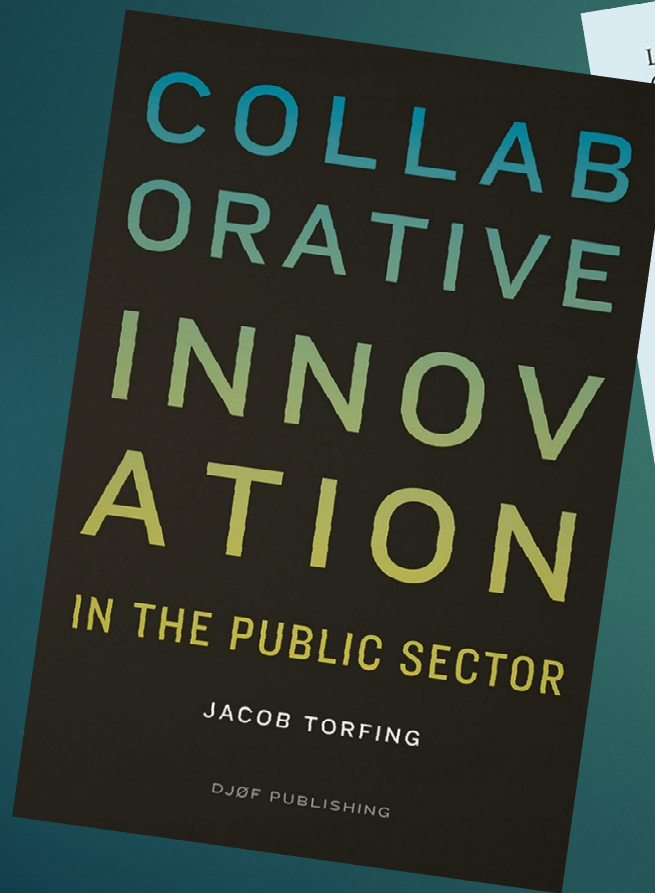


Samskabt policymaking, hvordan?

- ▶ **Tre ting baner vejen for samskabt policy design og dialogbaseret tilpasning:**
 1. **Organisatorisk reform:** behov for fladere og mere åbne organisationer og for at bore huller i siloerne
 2. **Ledelsesrevolution:** lede mere udad end nedad og indad for at orkestrere tværgående samarbejde
 3. **Nyt mindset:** implementering starter med policy design, og udvikling og test af prototyper bygger bro mellem design og implementering



Lyst til at læse mere?



Kontakt mig:
Jtor@ruc.dk