

Konsten att genomföra politiska beslut

Karl Löfgren

PhD, Associate Professor, School of Government, Victoria University of Wellington, Pipitea Campus, New Zealand. E-post: karl.lofgren@vuw.ac.nz.

Uppsatsen är en kunskapsöversikt av den statsvetenskapliga forskningen i implementering med utgångspunkt i huvudsakligen Søren Winters integrerade modell. Efter att ha lokaliserat implementeringsforskningens placering i dagsläget så genomgås olika aspekter av implementering utifrån forskningen. Avslutningsvis presenteras några rekommendationer till beslutsfattare.

The article is a literature review of classical and modern implementation research based on Søren Winter's integrated implementation model. Following a status of the research front (and its alleged demise), the article presents a number of factors which affects policy implementation. The article ends with a few policy recommendations to decision-makers.

Inledning

Varför blev det inte som man hade tänkt sig? Ett återkommande inslag i modern politik är att fattade beslut antingen inte har verkställts i enlighet med tidsramarna, eller att beslut inte har genomförts såsom beslutsfattarna hade tänkt sig när de fattade beslutet. Framförallt massmedia älskar att peka på hur politiken (och i synnerhet politikerna) har "misslyckats" i deras intentioner. Inom förvaltningsforskningen så benämner man detta som "implementeringsproblematiken". Grundtanken är att beslut ofta stöter på patrull när de ska genomföras och att politiken inte "avstannar" efter att politikerna har sagt sitt. Detta är en generell samhällsvetenskaplig problemställning som inte bara inbegriper statsvetenskaplig forskning. Snarare än att betrakta implemente-

ringsproblem som anomalier, så är utgångspunkten att många implementeringsproblem inte bara är ofrånkomliga, men också att de är en del av den politiska beslutsprocessen.

Denna artikel kommer med utgångspunkt från Søren Winters modell av en integrerad implementeringsmodell (se nedan), presentera de hinder som beslut måste passera. Winters modell är i sin tur baserad på den breda forskning som har existerat sedan 1970-talet och jag kommer att presentera några av dessa antaganden tillsammans med diverse illustrationer.

Bakgrund

Implementeringsforskningen utvecklades under 1970- och 80-talet (Schofeld, 2001; Sæthren, 2005). Fram till dess hade policy-forskningen mest

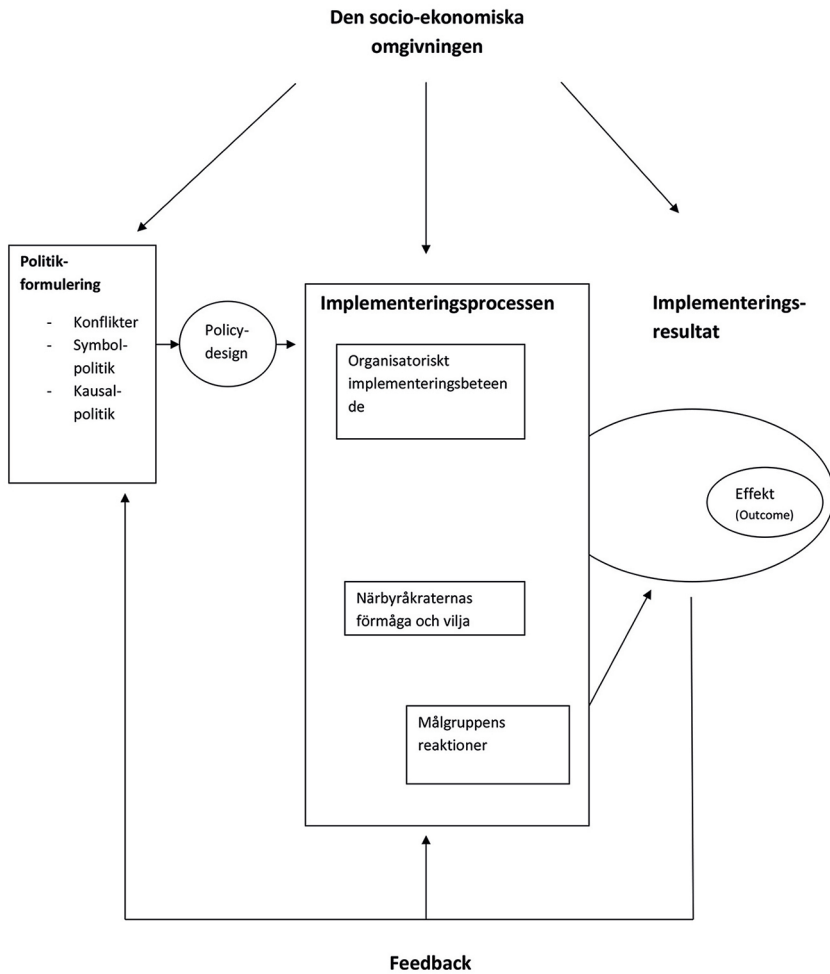
fokuserat på själva beslutsfattandet och i många avseenden undvikit att inkludera vad det är som gör att politiska beslut inte verkställs i enlighet med avsikterna. Det avgörande var input-sidan av politiska beslutsprocesser – inte själva genomförandet. Upprinnelsen till implementeringsforskningen var i påfallande grad preskriptiv och normativ. Likt sökandet efter de vises sten så försökte olika forskare att lokalisera och identifiera den avgörande begränsade faktorn för en lyckad implementering. Den första generationen fokuserade på klassiska bristfaktorer såsom (brist på) resurser, (bristfällig) kommunikation (mellan olika partner) och (avsaknad av) ledarskap (se t.ex. Hogwood & Gunn, 1984) medan den andra generationen pekade på hur frontmedarbetare (t.ex. vårdpersonal, lärare och poliser) inom offentlig sektor utvecklar egna värdesystem och genom deras nyckelroller i praktiken kontrollerar inriktningen av politiken (Lipsky, 1980; Winther & Nielsen, 2010). Dessa två synsätt på organisation och ledarskap står emot varandra i vad som har beskrivits som ett akademiskt slagfält under 1980-talet (för en mer utförlig beskrivning, se Hill and Hupe 2009). Det som efterföljande händer under 80- och 90-talet är att implementeringsdiskussionen långsamt försvinner både som ett akademiskt problemfält och i praktikerdiskussioner (Sætren, 2005). Inom universitetsforskningen pekar företagsekonomisk forskning på nya typer av strategiska lösningar för att genomföra politiska beslut – oftast inspirerade av metoder i modern företagsledning och mer framåtblickande

än den byråkratiska ”eländesforskningen” (för att använda ett epitet myntat av Bo Rothstein (Rothstein, 1998)). Det som dock är betydligt mer avgörande internationellt sett är att den nyliberala våg som sveper över världen under 1980- och 90-tal (och i synnerhet i den anglofona delen av världen) bidrar till marknadsekonomiska reformer i vilka det ”politiska” spelar en undanskymd roll. Implementeringsforskningen undergrävde i detta sammanhang sin egen existens. Många av resultaten från studier av misslyckade implementeringsprocesser fångades upp av de nyliberala krafter som var motståndare till offentlig tillväxt och lanserades som vetenskapliga bevis på att offentliga reformer är slöseri med skattebetalarnas pengar. När dessutom offentlig verksamhet privatiseras eller läggs ut på entreprenad, så minskar relevansen av den typ av implementeringsproblematik som forskningen hade pekat på. Även om dessa marknadsreformer i den offentliga sektorn inte är lika genomgripande i alla länder så kan man konstatera en generell och global nedgång i implementeringsforskning. Detta ska inte förstås som att implementeringsstudier inte längre existerar. Faktum är att även om det har varit ett kraftigt fall i antalet publicerade implementeringsstudier i många förvaltningsforskningspublikationer så är implementeringsansatsen en vedertagen form för att studera vad som händer inom enskilda politiksektorer (som sjukvård, social- och skolpolitik). I en bibliometrisk studie konstateras det således att medan implementeringsstudier endast utgjorde

16 procent av publicerade artiklar i de statsvetenskapliga förvalningstidskrifterna i början av 2000-talet så ingick begreppen ”implementation” och ”implementing” i 84 procent av titlarna i artiklar i sektorspecifika tidskrifter om miljö, utbildning, juridik, hälsa och ekonomi (Winter, 2006).

En integrerad modell

Ett försök att integrera de ovanstående motstridande diskussionerna återfinns i den danske förvaltningsforskaren Søren Winters implementeringsmodell (Winter, 1990, 1994). Även om Winter själv kallar den för en ”modell” är han tydlig med att poängtera att den inte ska läsas som en kausal modell för att förklara imple-



Figur 1. Søren Winters integrerade implementeringsmodell. Källa: Winter & Nielsen (20,18), författares översättning.

mentering. Snarare avser han analytiska ”spotlights” av vad som händer när beslut konfronteras med verkligheten. Modellen fungerar också utmärkt som mall för att beskriva de olika tankar och fokuspunkter som har varit kännetecknande för forskningen.

Modellen bygger på två viktiga premisser. Primärt att implementeringsproblem först och främst orsakas av aktörernas (de som ska tillämpa beslutet) incitament till att bromsa eller motarbeta politiska beslut eller omvänt (om incitamenten är omvända) att stödja och underlätta implementeringen. Men gynnsamma incitamentsstrukturer är inte nog. Implementering är också beroende av tillämparnas resurser och kapacitet till att bidra till processen. Eller för att citera Lennart Lundquist (1987) som sammanfattar implementeringsproblematiken på följande vis:

- Kan tillämparen genomföra beslutet?
- Förstår tillämparen vad som ska genomföras?
- Vill tillämparen genomföra beslutet?

Policy design

Den första ”fyrkanten” i modellen pekar på vikten av att politiska beslut dels inte har varit allt för konfliktfyllda, dels uppfattas som konkreta och substantiella viljeyttringar. Det är något som förmodligen uppfattas som tämligen okontroversiellt och naturligt. Det frekvent använda svenska uttrycket (eller klyschan): ”Gör om, gör rätt – från början” pekar på att utfallet av politiska beslut vilar på hur

de ursprungligen har utformats (och att man kan återvända till en imaginär ”ruta ett” och ”göra om” om utfallet är negativt). Politiska beslut bygger ofta på kompromisser mellan olika parter där hänsynen till att hålla samman ”koalitioner”, eller bara undvika uppsplitande konflikter har varit det som har varit avgörande (Sabatier, 1993; Najam 1995). Likaså spelar det en avgörande roll om det politiska beslutet utpekar konkreta val av policyinstrument (t.ex. lagstiftning, ekonomiskt stöd och så vidare) eller mer ska betraktas som en symbolisk viljeyttring. Även om de flesta beslutsfattare tycks instämma i att politiska beslut bör syfta på konkreta åtgärder och handlingar, så kan många beslut i dagens samhälle klassificeras som ”symbolpolitik” (se t.ex. Santesson-Wilson, 2003; Hall och Löfgren, 2006). Med symbolpolitik åsyftas politiska beslut som utöver att ange en viljeyttring inte direkt åtföljs av val av instrument. Nya och för beslutsfattare okända politiska utmaningar (som t.ex. IT, innovation och globalisering) har en tendens att bli till symbolpolitik med många ord, tankar och ambitioner, men utan att åtföljas av förslag till ny lagstiftning, förslag till ekonomiska paket eller andra former av ”konkreta” åtgärder.

Valet av instrument är likaså en viktig faktor när vi talar om implementering. Det finns lite olika kategoriseringar av policyinstrument (Hood, 1983, Bemelmans et al. (eds), 1998, Howlett, 2011), men i stora drag handlar det om att beslutsfattare kan välja mellan ekonomiska, reglerande och kommunikativa instrument. Ekonomiska instrument innefattar subsidier,

bidrag, krediter och andra typer av ”morötter” som ska få medborgare, företag eller den offentliga sektorn till att ”uppföra” sig på ett visst sätt. Ett modernt exempel är att lämna särskilda skattesubventioner till medborgare som köper miljövänliga bilar. Ekonomiska instrument kan också vara negativa. Genom att höja skatten på vissa varor (t.ex. alkohol, tobak, socker) så önskar beslutsfattaren begränsa konsumtionen av produkter som anses skadliga. Reglerande instrument (”käppen”) är det som vi framförallt förknippar med traditionell lagstiftning där beslutsfattarna till exempel förbjuder särskilda typer av handlande (som bruk av narkotika) eller anger begränsningar i medborgares och företags handlande. Slutligen så har vi kommunikativa instrument (”predikningar”) där beslutsfattarna använder information, kommunikation eller dialog som policyinstrument. Detta innefattar exempelvis informationskampanjer, sidor på sociala medier eller TV-reklam, men kan också vara formulerat som intentioner i argumentationen för lagförslag.

Valet av policyinstrument är för det mesta inte okontroversiellt och medan man ofta återfinner samsyn rörande målsättningen med ett politiskt beslut (bättre miljö, minskad konsumtion av alkohol och tobak, bättre integration av invandrare) så är valet av instrument betydligt mer konfliktfyllt. Härvidlag skiljer sig olika länder från varandra. Med risk för att överdriva använder sig beslutsfattare i vissa länder primärt av lagstiftningsinstrument (Frankrike), i andra länder lutar man sig mer emot användandet av

ekonomiska instrument (Hong Kong, Singapore är bra exempel), medan vissa länder föredrar kommunikativa medel (som i modern svensk politik).

Ett snarlikt problem är om de politiska besluten faktiskt leder till en lösning av problemet, och i vilken utsträckning beslutsfattare faktiskt har konsulterat vetenskapliga rön för att undersöka huruvida valda åtgärder och instrument är effektiva. Hela den ”rörelse” som har utvecklats kring ”evidensbaserad politik” vilar på en föreställning om att politiska beslut kan, och ska, grundas på sund vetenskaplig metodik (Nutley et al. 2009). Även om policyforskningen allt sedan 1940-talet har understrukit vikten av vetenskaplig dokumentation så är evidensbaserad politik ett modernare fenomen i vilket politik inte längre ska vila på ideologi utan på kunskap. För att citera Tony Blair i den brittiska valkampanjen 1998: ”what matters is what works”. Även om denna typ av ansats har varit väldigt framgångsrik inom sjukvårdspolitik, socialpolitik, och biståndspolitik så är det begränsat hur mycket man kan tillämpa dessa principer inom alla politikområden – särskilt inte i nya politikområden där vetenskaplig dokumentation saknas (Kay, 2011).

Organisatoriska och interorganisatoriska faktorer

Mycket av den tidiga implementeringsforskningen fokuserade på interna faktorer inom organisationer som bromsklossar för genomförandet av politiska beslut alternativt förhållandet mellan olika organisationer.

Pressmans och Wildavskys (1973) pionjärarbete ”Implementation” pekar på just detta. Boken analyserar ett federalt stadsutvecklingsprogram (med syfte att bekämpa fattigdomen i slummen) i Oakland, Kalifornien (”*Economic Development Administration*”) i början av 70-talet och framhäver hur genomförandet av de politiska intentionerna misslyckades trots fullt politiskt medhåll och tillräckligt med ekonomiska resurser. Deras slutsats var att ju fler ”glapp” det var mellan dem som fattade beslutet och dem som skulle förverkliga beslutet, desto större var risken för att intentionerna med beslutet inte blev genomförda.

Detta pionjärarbete följs upp av en rad olika typer av organisatoriska studier som bland annat påpekade vikten av konsensus mellan aktörer involverade i processen, vikten av tillräckligt med resurser (inklusive kunskap) hos de aktörer (t.ex. tjänstemän) som ska genomföra ett policybeslut, och att besluten är så pass tydliga och klara att den som ska genomföra dem faktiskt förstår dem. Många av dessa studier samlades som rekommendationer för hur man ska genomföra politiska beslut.

Frontmedarbetarna

En av de mer omdiskuterade aspekterna i implementeringsforskning är vikten av de medarbetare som har blivit satta till att implementera de politiska besluten. Mot bakgrund av några studier av stadsplanering på 1970-talet framför Michael Lipsky teorin att de byråkrater som arbetar tätt med olika grupper i samhället (t.ex. poliser, lä-

rare och sjukvårdspersonal) har ganska stort rådrum att själva utforma ”policyn” i praktiken (Lipsky, 1980). Orsaken till detta bottnar i de speciella villkor som frontmedarbetaren arbetar under i vilken de på grund av bland annat resursbrist, stress, tolkningsföreträde samt professionellt rådrum kan ”anpassa” tillämpningen av politiska beslut. Politiska beslut effektueras först i den stunden då frontmedarbetaren står framför medborgaren. Samtidigt är denna ”lokala politik” inte bestämd av den enskilde medarbetaren. Professionella normer, lokala förhållanden på arbetsplatsen, utbildningsbakgrund och så vidare spelar en väsentlig roll för hur politiken de facto blir implementerad. Lipsky själv talar om olika typer av avvärjningsmekanismer (”coping mechanisms”) för att underlätta arbetsdagen bland dessa frontmedarbetare. Det kan ta sig uttryck i att man exempelvis begränsar efterfrågan efter en viss service genom att försvåra att medborgaren får information om servicen; eller att man systematiskt inför lokala ”tumregler” i syfte att förenkla handläggningen. Ett exempel på detta återfinns i Hall och Löfgren (2006). I Danmark väckte det på 1990-talet en hel del uppståndelse när det kom fram att kommunala handläggare (utbildade socionomer) i de flesta danska kommunala socialförvaltningar i första hand betraktade sig själva som ”advokater åt deras klienter” och i andra hand som anställda i en kommunal organisation. Sålunda tog gruppen av handläggare mycket lite hänsyn till kommunens budgetramar och inte enbart handledde, utan även

aktivt uppmuntrade klientgrupperna till att ansöka om maximala bidrag från kommunen till att täcka alla möjliga behov. Detta föranledde irritation från kommunala politiker och chefer som hade åsikten att man som kommunanställd skulle lägga större vikt på sin lojalitet till kommunen än till ens professionella normer.

Omedelbart kan man utifrån ett demokratiperspektiv tycka att detta beteende är tämligen dysfunktionellt och moraliskt förkastligt. Det är ju folkvalda politiker som ska träffa de politiska besluten. Lipsky själv pekar på att det är resultatet av begränsade resurser och/eller otydliga instruktioner och han uttrycker själv en viss sympati med dessa professionella grupper. I vissa fall handlar det inte heller om resursbrist utan om att tjänstemän bedriver aktivism inom sin offentliga organisation i syfte att främja en viss politik (t.ex. miljöaspekter) (Olsson & Hysing, 2012)

Målgruppen

Den sista av Winthers fyrkanter rör hur målgruppen för en särskild politik reagerar på de föregående stadierna. Det är här viktigt att skilja på ”output” och ”outcome” i en implementeringsprocess. Output är det direkta utslaget av en process medan outcome är konsekvenserna av processen. Det är lite som historien om operationen på sjukhuset där läkaren förklarar att operationen var lyckad, men att patienten dog, är ett bra exempel på denna distinktion. Många skulle nog påstå att målgruppens reaktioner inte direkt har med implementering att

göra, utan snarare ska avläsas i utvärderingar. Men för att förstå huruvida en specifik implementering kommer att vara lyckad eller ej så behöver vi också utreda motivation och incitament i målgruppen för politiken. Beslutsfattare har ofta en explicit (eller implicit) förväntad föreställning om hur medborgarna generellt eller särskilda grupper i samhället kommer att reagera på en viss politik. Högre skatt på vissa skadliga produkter kommer att minska konsumtionen av dem, ett förbud (eller en upplysningskampanj) mot ett visst beteende får personer till att avstå från beteende. Dessa förväntningar infrias dock inte alltid då medborgare eller särskilda målgrupper faktiskt agerar annorlunda än man hade tänkt sig. Ett extremt, men likväl talande exempel är hur anti-terror politiken runtomkring i världen fram till 2001 baserades på en föreställning om att eventuella terrorister inte hade för avsikt att begå självmord under sina attacker. Sålunda opererade man med att terrorister skulle försöka att smuggla ombord bomber på flygplan eller andra färdmedel, inte att de själva skulle spränga sig själva i luften.

Rekommendationer till beslutsfattare

Läsaren till denna korta artikel har vid det här laget insett att genomförandet av politiska beslut är en komplex affär, med många beståndsdelar och aspekter som det ska tas hänsyn till. Jag vill dock avslutningsvis ge några övergripande rekommendationer till beslutsfattare. Tanken att beslutsfattare kan ”planera” sig till en perfekt imple-

mentering av en politik är en myt. Det är allt för många faktorer att ta hänsyn till. Särskilt viktigt är att man som beslutsfattare kommer ihåg att offentlig sektor inte är ett företag och att man inte utan problem kan överföra modeller och teorier från den privata sektorn till det offentliga. Det betyder dock inte att man inte kan förbättra chanserna för ett positivt utfall.

- En faktor som ofta återkommer i min egen forskning är att politikererna fattar kortsiktiga, symbolpolitiska beslut och räknar med att förvaltning, medborgare och andra adressater av beslutet ska följa intentionerna. Tendensen i Sverige till att mestadels använda sig av kommunikativa styrinstrument är förvisso något som begränsar konflikter, är billigt och lätt att mobilisera stöd för, men är samtidigt ett mycket trubbigt instrument som sällan löser problemet (utan snarare ”parkerar” det).
- Implementering inkluderar många olika typer av aktörer på olika nivåer ofta sammanlänkade i självreglerande nätverk. Det är sålunda orealistiskt att föreställa sig att be-

slutsfattare hierarkiskt kan ”peka med hela handen” och få andra nivåer att följa trupp. Ett speciellt perspektiv på hur man mer effektivt och legitimt ska hantera alla dessa självreglerande nätverk ”uppifrån” ligger i begreppet ”metastyrning” (Sørensen & Torfing, 2007; Löfgren och Sørensen, 2009). En regering, en kommun eller en annan överordnad aktör kan med olika former påverka de annars självreglerande nätverken. Av en modern beslutsfattare krävs det i dag att man besitter förmågan att balansera mellan att subtilt påverka en rad aktörer i ett nätverk och låta de personer som är nära problemställningen få lov att kreativt lösa problemen.

Till sist är det viktigt att hålla fast vid ett ironiskt förhållningssätt till implementering. Till skillnad från idealisten (som naivt tror på rationella lösningar), eller cynikern (som bittert avvisar alla försök att lyckas) lever ironikern med föreställningen om att det man gör aldrig blir perfekt, men att det inte kan vara annorlunda.

Referenser

- Bemelmans-Videc, M.L., Rist, R.C & Vedung, E. (eds.) (2003) *Carrots, Sticks & Sermons: Policy Instruments and their Evaluation*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Hall, P. & Löfgren, K. (2006) *Politisk styrning i praktiken*, Stockholm: Liber förlag.
- Hill, M. & Hupe, P. (2009) *Implementing Public Policy*. 2nd edition. London: Sage Publications.
- Hogwood, B.W. & Gunn, L.A. (1984) *Policy Analysis for the Real World*. Oxford: Oxford University Press.
- Hood, C. (1983) *The Tools of Government*, Basingstoke: Macmillan.
- Howlett, M. (2011) *Designing Public Policies: Principles and Instruments*, Abingdon: Routledge.

tema

- Kay, A. (2011). Evidence-based policy-making: The elusive search for rational public administration. *The Australian Journal of Public Administration*, 70(3), 236–245.
- Lipsky, M. (1980) *Street-level Bureaucracy*. New York: Russel Sage.
- Lundquist, L. (1987) *Implementation Steering. An Actor-Structure Approach*. Lund: Studentlitteratur.
- Löfgren, K. & Sorensen, E. (2009) How do we metagovern policy networks in e-government?, *International Journal of Electronic Government Research*, Vol. 5, No. 4, pp. 43-56.
- Najam, A. (1995) *Learning from the Literature on Policy Implementation: A Synthesis Perspective*. Laxenburg: Intern. Inst. for Applied Systems Analysis.
- Nutley, S., Walter, I. & Davies, H. (2008). Past, present, and possible futures of evidence-based policy', In Argyrous, G. (ed.), *Evidence for Policy and Decision Making: A Practical Guide*, Sydney: UNSW Press.
- Olsson, J. & Hysing, E. (2012) Theorizing inside activism: Understanding policy-making and policy change from below, *Planning Theory and Practice*, 13(2): 257-273.
- Pressman, J.L. & Wildavsky, A. (1973) *Implementation*. Berkeley: University of California Press.
- Rothstein, B. (1998) Political Institutions: An Overview, In Goodin, R.E & Klingemann, H-D. (eds.) *A New Handbook of Political Science*. Oxford: Oxford University Press.
- Sabatier, P (1993) Policy Change over a Decade or More, In Sabatier, P. & Jenkins-Smith, H.C. (eds.) *Policy Change and Learning*, Boulder [CO]: Westview Press.
- Sætren, H. (2005) Facts and Myths about Research on Public Policy Implementation: Out-of-Fashion, Allegedly Dead, But Still Very Much Alive and Relevant, *the Policy Studies Journal*, Vol. 33, No. 4, pp. 559-581.
- Santesson-Wilson, P. (2003) *Studier i symbolpolitik*. Lund Political Studies 129, Lund.
- Schofield, J. (2001) Time for a Revival? Public Policy Implementation: A Review of the Literature and Agenda for Future Research. *International Journal of Management Review*. Vol. 3. No. 3, pp. 245-263.
- Sørensen, E. & Torfing, J. (2007). Theoretical approaches to meta-governance. In Sorensen, E. & Torfing, J. (Eds.) *Theories of democratic network governance*, Basingstoke: Macmillan
- Winter, S. (1990) Integrating Implementation Research', In Palumbo, D. & Calista, D. (eds.), *Implementation and the Policy Process: Opening the Black-Box*, Greenwood Press: London.
- Winter, S. (1994) *Implementering og effektivitet*. Herning: Systime.
- Winter, S.C. & Lehmann Nielsen, V. (2010) *Implementering af politik*, 2. oplag, Århus: Gyldendal Akademisk.
- Winter, S.C. (2006) *Implementation*, In Peters, G. & Pierre, J. (eds). *Handbook of Public Policy*, London: Sage.