



AALBORG UNIVERSITY
DENMARK

Aalborg Universitet

Resume af Bo Rothstein:Vad bör staten Göra

Om välfärdsstatens moraliske och politiska logik

Nielsen, Frank

Publication date:
2007

Document Version
Også kaldet Forlagets PDF

[Link to publication from Aalborg University](#)

Citation for published version (APA):

Nielsen, F. (2007). Resume af Bo Rothstein:Vad bör staten Göra: Om välfärdsstatens moraliske och politiska logik.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal -

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at vbn@aub.aau.dk providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Frank Nielsen, december 2007

Resume af Bo Rothstein: Vad bör staten Göra.

Om välfärdsstatens moraliske och politiska logik.

Sns Förlag, Stockholm 1994

Kære Soc. 2005!

Hermed et resume af ”Vad bör staten Göra” i tilknytning til undervisningen mandag den 10. december, hos Margit og mig.

Egentlig skulle der have været et centralt kapitel fra bogen af Rothstein i kompendiet, men af kopieringstekniske årsager, kopierne blev meget grimme, blev nærværende løsning valgt.

Bo Rothstein er født i 1954 og er professor i statsvidenskab ved universitet i Göteborg. Har også fungeret som gæstprofessor ved Syddansk Universitet i Odense.

I kompendiet indgår, i forbindelse med temaet Implementering og forvaltning af Socialpolitikken, kapitel 7 fra bogen: Street – Level Bureaucracy, af Michael Lipsky, der omhandler frontlinien, f.eks. repræsenteret ved socialrådgivere, i forbindelse med politikimplementering.

Bo Rothstein har fokus på implementering på det organisatoriske niveau. Det vil sige det organisatoriske og forvaltningsmæssige system, der skal administrere Statens (lovgivernes) politik.

Mange af jer har i forbindelse med jeres uddannelsespraktik og senest i forbindelse med praksisstudiet, mødt politikimplementering som noget højaktuelt, i forbindelse med kommunalreformen og hvad deraf er fulgt.

Jeg håber, I kan se nogle koblinger mellem det I oplevede og registrerede som en del af jeres læring i praktikperioderne i forbindelse med dette lille resume.

Da Bo Rothstein i 1994 udgav ”Vad bör Staten Göra”, var dette et udtryk en 3. vej i implementeringsforskningen.

Hidtil havde studier af implementering især haft to tilgange, som kort nævnes, inden vi kommer til Rothstein:

Tilgang 1:
Top-down eller

Tilgang 2:
Bottom-up

Tilgang 1:
Top-down kan kort skitseres som:

Fokus på:
Centrale politiske beslutninger.

Faser:
Adskillelse af den politiske målfastsættelse og implementeringsprocessen.

Centrale aktører:
Top-down fra centraladministrationen og ud/ned i systemet ⇔ den centrale hierarkiske implementeringsstruktur.

Evalueringskriterier:
Graden af målopfyldelse af de politiske mål.

Formål:
Hvordan styres implementeringsprocessen, sådan at de politiske beslutningstageres intentioner opfyldes.

Tilgang 2:

Bottom-up kan kort skitseres som:

Fokus på:

Lokale implementeringsnetværk.

Faser:

Overlapping mellem politikformulering og implementering ⇔ politikdannelsen er ikke afsluttet i forbindelse med den politiske vedtagelse.

Centrale aktører:

Primært de stedlige (regionale og lokale) ⇔ løst koblede implementeringsnetværk.

Evalueringskriterier:

Udvalgt af analytikeren ⇔ afhængigt af hvad der findes interessant i regional/lokal sammenhæng, f. eks.

Formål:

Forståelse af den strategiske interaktion mellem mange aktører i et politisk netværk.

Jeg vil vove at påstå, sådan lidt generaliserende, at bottom-up-tilgangen er kendetegnet ved den tænkning, der i sær i 1970-erne var fremherskende.

I forbindelse med Rothsteins udgivelse af "Vad bör Staten Göra" kritiseres de to tilgange bl.a. i forhold til:

Tendenser til, at undersøge implementeringen af politikker, hvor man på forhånd kendte til det dårlige resultat ⇔ der opnås ikke viden om, hvad der reelt er lykkedes fordi fokus er indstillet på noget der "har spillet fallit". Her kan f. eks. nævnes det skandaleramte edb – system "Amanda", der blev indført i den statslige arbejdsformidling.

Tendenser til, at der ikke tages hensyn til forandringer i omgivelserne og ændringer i de oprindelige planer, som skyldes indhentede erfaringer under/efter implementeringsprocessen.

I stedet opstiller Rothstein i bogen 4 kategorier for politikimplementering, der bør være genstand for opmærksomhed / analyser i tilknytning til graden af opnået vellykket implementering. Populært udtrykt kan man efter min opfattelse sige, at Rothstein er et eller andet sted mellem ovennævnte to tilgange i forhold til politikimplementering.

Område / kategori 1:

Politikudformning:

Omfatter indholdet af den politik, som skal implementeres. Er indholdet klart og entydigt eller uklart og vanskeligt håndterbart for dem der skal implementere politikudformningen i det daglige arbejde. Rothstein påstår her, at den overordnede politik ofte er præget af uklarhed og er modstridende, hvilket giver et umuligt mandat til forvaltningsniveauet og påpeger, at dette delvist er indbygget i den politiske proces og dennes natur.

Her vil jeg tillade mig, at bruge jobcentrene som eksempel til refleksion, jvf. usikkerheden ved opstarten om, hvorvidt disse centre skulle / måtte beskæftige sig med socialt arbejde.

Rothstein peger endvidere på at der ofte er tale om manglende viden om forholdet mellem indsats og effekt ved lovgivning og at lovgiverne ofte reelt kun har til hensigt at signalere udadtil at de har øje for en given problemstilling. Rothstein påpeger lige så, at lovgivningen ofte er et resultat af de kompromisser, som politiske beslutningstagere ofte må indgå for at nå til enighed inden for et givent område. Og at dette sker uden nævneværdig hensyntagen til implementeringsniveauet.

Videre mener Rothstein, at styring gennem præcise regler / metoder, fastlagt af lovgiverne, paradoksalt nok kan slække retssikkerheden, fordi regelsættet bliver for detaljeret og kompliceret. Han skriver således "...bättre att ha vagt rätt än precist fel..."

Til refleksion i tilknytning hertil, kan vore lovbundne metoder på beskæftigelsesområdet og børneområdet efter min opfattelse indgå.

Den offentlige politik skal efter Rothsteins opfattelse udformes, så den kan håndtere usikkerhed og krav om fleksibilitet i implementeringsleddet og sætter i denne sammenhæng nogle grænser for statens formåen med følgende bemærkninger: Staten kan ikke gøre alt. Man kan blive nødt til at bruge en anti-perfektionistisk politik. At et samfundsproblem eksisterer, er ikke det samme som at staten kan løse det.

Staten kan løse en hel del – blot man ikke sætter en organisatorisk spændetrøje på aktørerne.

Der er tale om en tredimensionel relation – stat – producent (forvaltning) – borger. Staten skal koncentrere sig om at strukturere forholdet mellem producent(forvaltning) og borger.

Endelig bemærker Rothstein det forhold, at den politiske majoritet ofte er forskellig på centralt, regionalt og lokalt niveau, hvilket kan have betydning for politikudformningen på forvaltningsniveauet. Her kan til refleksion indgå at det politisk styrede mellemlid, amterne, der forsvandt med kommunalreformen, hvilket har gjort afstanden mellem staten og kommunerne kortere – og styrket statens styring og kontrol.

Den offentlige politik skal efter Rothsteins opfattelse udformes, så den kan håndtere usikkerhed og krav om fleksibilitet i implementeringsleddet.

Til refleksion: Hvis politikken ikke efterleves, kan kommunen straffes økonomisk.

Område / kategori 2:

Organisering:

Uanset en politiks udformning, er det en forudsætning at det organisatoriske apparat er velgennemtænkt med henblik på politikimplementeringen.

Her vil jeg også tillade mig at fremdrage jobcentrene som eksempel til refleksion.

I denne sammenhæng under iagttagelse af det forhold, at det pr. 1. januar 2007 langt de fleste steder var inden for rammerne af en organisationsmodel med opretholdelse af to selvstændige offentlige virksomheder, den statslige arbejdsformidling og det kommunale forvaltningssystem, inden for rammerne af jobcentret.

Område / kategori 3:

Substans:

Her sættes fokus på muligheder for at justere eller ændre en politik, når denne skal "håndteres" af offentligt ansatte og borgerne i et samspil.

Her er det også fristende at sætte fokus på jobcentrene. Det kan gøres med spørgsmålet: Udøves der mere socialt arbejde i jobcentrene end tiltænkt politisk. Fordi dette reelt har vist sig nødvendigt til opfyldelse af målene?

Område / kategori 4:

Proces:

Her er fokus på den problematik som ligger i, at få forskellige politiske niveauer til at arbejde sammen. Tidligere var dette centraladministrationen i København, amterne og kommunerne. Jeg undlader statsamterne, da disse ikke er underlagt regional / lokal styring. ⇔ I dag er de politiske niveauer primært repræsenteret ved lovgivningsmagten og centraladministrationen i forhold til kommunerne, sekundært i forhold til de nye regioner.

Disse områder / kategorier skal ifølge Rothstein ses i lyset af de rammer for implementering, som skabes i form af økonomiske, sociale og politiske forhold. Forhold som ikke nødvendigvis er de samme over en given tidsperiode. Områderne / Kategorierne i Rothsteins tilgang til implementeringsanalyse og – måling skal således ses i et dynamisk perspektiv ⇔ at der ikke kan sættes stive rammer for politikimplementering, men at den bedste organisationsform afhænger af DBP – teorien (det beror på) ⇔ at staten erkender, muligheden for en vis grad af autonomi på implementeringsniveauet.