



Hvor svært kan det lige være at få reformer implementeret?

I de senere år er reformtempoet øget. Alene på beskæftigelsesområdet er der de sidste to år rullet fem reformer udover rampen. Reforme skal sikre holdbarheden af samfundsøkonomien. Så utålmodigheden efter at se resultater er stor. Selvom implementeringsforskning peger på, at implementering typisk tager to til fire år, så kan politikere og medier slet ikke vente så længe. Det lægger et øget pres på embedsværket i både stat og kommune for at sikre, at der sættes tempo på implementeringen.



AF DITTE EHRENREICH, KONTORCHEF FOR IMPLEMENTERING I STYRELSEN FOR ARBEJDSMARKED OG REKRUTTERING, OG MORTEN BINDER, DIREKTØR I STYRELSEN FOR ARBEJDSMARKED OG REKRUTTERING.

Tendensen med fokus på implementering er ikke særlig for Danmark. I England blev Tony Blair for nogle år siden kendt for sin *Delivery Unit* med særligt ansvar for at følge implementeringen til dørs. Tilgangen fokuserer på etableringen af en central implementeringsenhed, forfølgelse af fastsatte mål via monitorering af data samt etablering af opfølgingsrutiner. Men er det nok til at sikre god implementering? Det vender vi tilbage til senere.

I Danmark er vi godt med på implementeringsdagsordenen. For et år siden etablerede Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering en central implementeringsenhed, ligesom det var sket i Undervisningsministeriet et par måneder tidligere.

Hvis man ved, hvad man sigter efter, kan man bedre sige, om man rammer rigtigt

Når man arbejder med implementering, er det selvsagt vigtigt at vide, hvad man sigter efter, og måle på, hvordan det går. På forfølgelsen af fastsatte mål og gode rutiner for opfølgning er

vi også rigtig godt med på beskæftigelsesområdet. Vi har tradition for mange og stærke data. Kvaliteten i data er sikret gennem et fælles datagrundlag, og data har længe været tilgængelige, så alle kan følge med i udviklingen.

Derfor er det også oplagt at sætte sigtemål for, hvad det er for nogle resultater, vi forventer, at der kommer ud af reformerne. Hvis vi ved, hvad vi sigter efter, kan vi bedre holde øje med, hvordan det går med at ramme plet. Det bliver et redskab for kommuner og stat til at følge med i, om der nu også kommer de resultater, politikerne forventer. Men som et redskab til at følge med i implementeringen er det bare ikke nok. Nogle gange når man målet uden nødvendigvis at have implementeret fuldt ud. Hvis vi med kontanthjælpsreformen når et mål om, at flere unge går i gang med en uddannelse, betyder det så, at den grundige visitation af unge er implementeret? Ikke nødvendigvis.

Der kommer som regel ikke så meget ballade ud af det, når man når sine resultater – uanset om noget er implementeret eller ej. Det er straks værre, hvis det viser sig, at de forventede resultater ikke kommer. Er det så fordi indsatsen ikke er implementeret? Eller er det fordi politikerne valgte en indsats, der ikke virkede? Og hvis svaret er det første – så er det måske lidt sent, hvis man først opdager det, når resultaterne udebliver.

Hvis ikke vi implementer, så ved vi ikke om reformens indsatser virker

På beskæftigelsesområdet vil vi gerne tage implementering et skridt videre. Vi arbejder derfor på også at sætte mål for selve implementeringen. Implementeringsmål er indikatorer for, hvad det er, der i praksis skal gøres anderledes, for at vi kan forvente at opnå resultater. I beskæftigelsesreformen sigter vi efter, at andelen af ledige som får et job inden for det første halve års ledighed øges. Tidlige

» Der kommer som regel ikke så meget ballade ud af det, når man når sine resultater – uanset om noget er implementeret eller ej. Det er straks værre, hvis det viser sig, at de forventede resultater ikke kommer.

og hyppige samtaler er et vigtigt element i reformen, fordi forskning viser, at det virker i forhold til at få ledige hurtigere i arbejde. Derfor har vi fx implementeringsmål om, at andelen af ledige, der a) påbegynder et samtaleforløb og b) får seks samtaler inden for første halvår som ledig, øges.

Implementeringsmål er indikatorer for, hvilke kerneelementer der skal implementeres, for at vi kan forvente at se resultater. På den måde bliver implementeringsmål også en måde at måle styrelsens egen succes med implementeringsstøtte på. Hvis ikke implementeringsmålene er opfyldt, så har vi som styrelse ikke hjulpet kommuner og a-kasser godt nok til at implementere reformen. Med implementeringsmål bliver vi derfor i stand til at følge med – måned for måned – og sætte ind med implementeringsstøtte, hvis ikke der er den forventede fremdrift. På sigt vil vi offentliggøre både sigte- og implementeringsmål sammen med nøgletal på månedsbasis – reform for reform.

Når det drejer sig om ”at måle og veje”, er vi altså rigtig godt med. Men der er bare flere fronter, som er vigtige for at bedrive god implementering. For hvad er det for nogle pejlemærker, vi skal styre vores implementeringsstøtte efter, og hvad er det for nogle implementeringsgreb, der virker, når vi skal understøtte god implementering?

Et godt TIP (Transparens, Involvering og Prioritering)

Implementering handler ikke kun om, hvor hurtigt reformer rulles ud, men også om, hvor godt de rulles ud. Derfor – tilbage til spørgsmålet – er ”mål- og resultatfokus” nok til at sikre god implementering? Det er et rigtig godt fundament, men i STAR vil vi gerne tage implementering endnu et skridt videre. I STAR har vi derfor opstillet tre pejlemærker, der skal være gennemgående for vores implementeringsarbejde:

- *Transparens: Vi er åbne om mål, aktiviteter og ansvarsfordeling i implementeringen.*
- *Involvering: Vi kender vores målgrupper og interessenter – og inddrager dem tidligt og løbende i processen.*
- *Prioritering: Vi planlægger og følger implementeringen – og justerer indsatsen, hvis det er nødvendigt.*

Transparens

Transparens i implementeringsarbejdet betyder først og fremmest, at vi er åbne om reformernes indhold, målsætninger og implementering. Vores interessenter skal vide,

hvilke mål vi sigter efter, og hvilken hjælp og støtte de kan forvente hvornår. Det gør vi fx via hjemmesiden, hvor vi lægger tjeklister til kommunens implementeringsplan, pjecer, tidsplaner og spørgsmål og svar om lovgivningen. STARs arbejdsmarkedskontorer arrangerer desuden lokale netværksmøder, hvor reformerne drøftes. Men det handler også om, at vi tør være åbne om, hvad vi *ikke* gør, og hvor man som kommune eller a-kasse må udfylde løsningsrummet selv.

Involvering

Effektiv implementering er afhængig af, at vi kender og involverer alle led i implementeringskæden. Dels har borgerne og medarbejdernes kompetencer, værdier og holdninger betydning for implementeringen. Dels er implementeringen afhængig af, at den lokale ledelse understøtter og motiverer medarbejderne. Herudover kan eksterne interessenter, såsom DA, LO og KL, have større eller mindre indflydelse på reformens forløb og implementering. Det er derfor centralt, at vi involverer vores interessenter i alle reformens faser. På den måde sikrer vi, at der leveres løsninger, der både er målrettet målgruppens behov og tilpasset den kontekst, hvor indsatsen skal implementeres.

Involveringen sker på flere niveauer og på forskellige tidspunkter. Forud for arbejdet med kontanthjælpsreformen blev der fx afholdt reformværksted, hvor ministeren inviterede praktikere, forskere og virksomheder til brainstorm for at få deres blik på området og ideer til nye løsninger. På arbejdsmarkedskontorerne netværksmøder inviteres der til dialog og derudover har styrelsen kommunegrupper tilknyttet hver reform, som bruges til dialog om implementeringen. Endelig kommer medarbejdere fra STAR jævnligt på besøg og i praktik i kommuner, for at få et bedre indblik i den praktiske implementering. Alt sammen involvering med det formål, at vi kan blive bedre til at skabe løsninger, som kan implementeres.

Prioritering

Der er sjældent adgang til ubegrænsede ressourcer i reformimplementeringen. Det er derfor nødvendigt, at vi prioriterer arbejdet om de områder eller initiativer, der er særligt risikofyldte, politisk prioriterede eller væsentlige, for at reformen bliver en succes. En forudsætning for, at vi kan prioritere indsatsen, er, at vi systematisk arbejder med planlægning, risikostyring og feedback i implementeringsarbejdet, samt at vi følger med i, hvordan det går med sigte- og implementeringsmål, sådan at vi kan justere vores støtte til implementeringen.

» ... det handler også om, at vi tør være åbne om, hvad vi *ikke* gør, og hvor man som kommune eller a-kasse må udfylde løsningsrummet selv.

» Effektiv implementering på beskæftigelsesområdet er derfor dybt afhængig af adfærdsændringer hos de medarbejdere, der er i kontakt med borgerne.

Og hvordan gør man så lige det?

De reformer, der er rullet ud på beskæftigelsesområdet i de senere år, har ikke været "nemme" reformer. De kræver, at kommunerne organiserer arbejdet på nye måder, at medarbejderne ændrer "mindset", og at der stilles nye forventninger til borgerne – alt sammen understøttet af nye it-redskaber, som også lige skal implementeres. Den slags forandringer er svære at implementere alene med systematisk målstyring – det være sig nok så databaseret og struktureret.

Implementering foregår i det kommunale maskinrum

Fra implementeringsforskningen ved vi, at ændringer i praksis kræver blik for frontmedarbejdernes perspektiver, holdninger og kultur. Den organisatoriske og faglige 'virkelighed' skabes hver dag gennem opgaver, attituder og handling. Fagpersoner handler ikke anderledes i morgen, fordi de bliver introduceret til politiske mål og intentioner – men fordi de forstår og kan se meningen med at gøre det anderledes. Reformen skal med andre ord "genfødes" i adskillige led for at blive til virkelighed.

Effektiv implementering på beskæftigelsesområdet er derfor dybt afhængig af adfærdsændringer hos de medarbejdere, der er i kontakt med borgerne. Her er vi dybt nede i det kommunale maskinrum, hvor staten for det første slet ikke har noget at gøre, for det andet ikke har ressourcer til at stå i hvert eneste maskinrum.

Strategisk epidemisk spredning

Det betyder, at staten skal implementere gennem andre. Derfor er vi som statslig styrelse helt afhængige af andre aktører, når budskaber skal spredes og implementeres. Her kan vi lade os inspirere af det, som i en kommentar i djøfbladet i efteråret blev døbt 'strategisk epidemisk spredning'. Pointen er, at den klassiske top-down tankegang ikke altid virker, når vi taler om implementering. Fokus ligger et helt andet sted; "på relationer, timing, kommunikation og netværk, som foregår gennem selvforstærkende processer, der med tiden kan stige i hastighed og omfang" – ligesom en virus. Et godt tip til implementeringsplanlægningen kan derfor være at alliere sig med de interessenter, som er de stærkeste "smittebærere" – især de som samtidig er i kontakt med mange "de kan smitte".

Hvilke implementeringsgreb er de rigtige?

Når man arbejder med sygdomsspredning, så er formålet selvfølgelig at forhindre smitte og at gøre de smittede raske. Når vi taler implementering, så forholder det sig lige omvendt. Vi vil gerne "smitte" så mange som muligt – og de skal helst forblive "smittede". Selv om bille-

det bliver lidt absurd, når vi tager skridtet videre, så betyder det, at vi skal hjælpe "de smittede" til at leve med "det, de er blevet smittet med" i en ny hverdag. Udfordringen er, at den "virus", der sendes videre, skal være formbar uden at være formløs.

Her bliver det rigtig svært, og den politologiske tilgang til implementering kommer lidt til kort ved at være dygtig til at analysere vanskelighederne ved implementering – uden rigtig at komme med konkrete løsninger på, hvad vi så skal gøre. Vi har derfor brug for mere viden om, hvad det er for implementeringsgreb, der er de bedste til at hjælpe kommunerne i deres implementering af reformer og andre nye initiativer. Vi ved fra implementeringsforskning, at det er vigtigt at have fokus på ledelse, organisering og medarbejdernes kompetencer, når vi skal understøtte implementering.

Men vil man som stat ikke selv stå i maskinrummet, hvordan støtter vi så bedst implementeringen? Her har vi brug for mere viden om, hvornår det er klogt at sætte ind med kompetenceudvikling, pjecer eller netværk? Bare for at nævne et par stykker af de implementeringsgreb vi typisk anvender. Og når vi vælger et bestemt implementeringsgreb, hvordan er det så, det skal skrues sammen for at kunne være en hjælp i implementeringen? På beskæftigelsesområdet er vi vant til at have en evidensbaseret tilgang, så derfor er det naturligt, at vi som det næste skridt også arbejder med at få mere evidensbaseret viden på implementeringsfronten.

Så hvor svært kan det være at implementere reformer? Implementering er ikke raketvidenskab. Der er masser af teori om organisering, ledelse, projektledelse, adfærd, forandringer og sågar strategisk epidemisk spredning, som man kan trække på, når man skal styre implementeringen af reformer.

Der hvor det bliver svært, er, når man helt konkret skal beslutte sig for, hvor man sætter ind med hvad, når der nu er så meget at vælge imellem. Når vi har fundamentet på plads med implementeringsenhed, mål vi kan sigte og implementere efter og pejlemærker for god implementering – så mangler vi stadig det allersværeste – at understøtte implementeringen helt konkret. Men for at citere andre i historien, som tidligere har sat store, men svære mål, så gør vi det ikke, fordi det er let – men fordi det er svært (vigtigt!). ■

For nøgletal på reformer, se <http://www.jobindsats.dk/sw185.asp>.