

Essay

Demokratisk effektivitet: Lever reformerne op til deres mål?

Af Søren C. Winter, Professor Emeritus
VIVE – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd

Maria Falk Mikkelsen, Ph.d
VIVE – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd

Magtudredningen 2.0



Den første danske magtudredning konkluderede i 2004, at demokratiet i Danmark havde det relativt godt¹. Denne udredning fokuserede på, hvordan politik i form af lovgivning blev til, herunder borgernes politiske deltagelse, valg, interessevaretagelse, bl.a. gennem interesseorganisationer, de politiske partier, Folketinget, det parlamentariske system og lovgivningsprocesser. Derimod havde magtudredningen kun et meget lille fokus på, hvad der sker, efter at lovgivningen er vedtaget. Den beskæftigede sig således ikke videre med, hvad vi vil kalde demokratisk effektivitet¹, og som er udtryk for, hvorvidt lovene faktisk føres ud i livet gennem implementering og afleveres til borgerne og virksomhederne i form af service- og sociale ydelser samt offentlig regulering, og om lovene virker ved at påvirke borgerne og virksomhedernes adfærd og situation som tilsigtet². Man kan spørge, hvor meget demokratiet er værd, hvis politikerne ganske vist reagerer på politiske krav fra vælgerne og medierne, følger de demokratiske spilleregler og vedtager lovgivning, som imidlertid ikke implementeres eller virker efter dens krav og mål, men blot er papir!

Som et bidrag til den nye Magtudredning 2.0 søger vi at give et kort overblik over, hvad vi allerede ved og ikke ved om demokratisk effektivitet og dets betydning for demokrati og magtfordeling i Danmark. Vi diskuterer således følgende tre spørgsmål: 1) Er der forskelle mellem reformer mht. deres evne til at indfri deres krav og mål i implementering og virkninger for borgerne, og er mangelfuld indfrielse øget over tid? 2) Hvilke forhold kan forklare forskelle i demokratisk effektivitet mht. implementering og virkninger? 3) Påvirker demokratisk (in)effektivitet borgernes politiske tillid?

Variation i demokratisk effektivitet vedr. implementering

Der er stor forskel på, i hvilket omfang danske politiske reformer implementeres og virker. Nogle reformer eller love implementeres relativt godt. Det gjaldt fx

- Beskæftigelsesreformen, "Flere i arbejde", fra 2002, der efter en langsom start efterhånden nåede en betydelig grad af implementering³.
- Indsatsen mod Covid-19 epidemien i 2020-21 er til gengæld et eksempel på en bemærkelsesværdig hurtig og betydelig implementering, oven i købet i et komplekst samspil mellem mange myndigheder og institutioner⁴.

Andre reformer eller love implementeres slet ikke eller mangelfuldt, fx

- Folkeskolereformen, hvor en række krav til ændret undervisning stort set ikke blev implementeret på landsplan fra 2014 til 2018, bortset fra kravet om mere undervisningstid⁵.
- Sundhedslovens udredningsfrist på 30 dage for patienter i børne- og ungdomspsykiatri blev overskredet i 70% af sagerne i 2019-2022 med en gennemsnitlig ventetid på 115 dage⁶.
- Ventetidsgarantien for kræftpatienter på maksimalt 28 dage iht. Sundhedsloven og bekendtgørelse var i perioden juli 2019 - juni 2023 ikke indfriet i 14% af forløbene, hvilket svarer til ca. 16.300 forløb. Rigsrevisionen har ikke fundet nogen gyldig grund hertil i ca. 6.500 forløb⁷.
- Skattereformen af 2005 tilsigtede et bedre og billigere skattesystem, bl.a. ved sammenlægning af statslige og kommunale skattemyndigheder og gældsinddrivelse, men resulterede i massive problemer med bl.a. store forsinkelser, manglende gældsinddrivelse og fejlagtig ejendomsbeskatning. Efter nogle år med besparelser vendte udgiftsniveauet tilbage til det oprindelige⁸.
- Forsvarsforliget af 2018 skulle bl.a. etablere en brigade på 4.000 soldater. Implementeringen er stærkt forsinket, og Rigsrevisionen har ikke fundet dokumentation for de afholdte udgifter⁹.
- Af dagplejetilbud og daginstitutionstilbud til børn 0-2 år vurderede en undersøgelse af EVA og VIVE i 2023, at kun hhv. 38% og 52% havde en tilfredsstillende kvalitet¹⁰ i forhold til kravene i dagtilbudsloven af 2022 og den styrkede pædagogiske læreplan af 2017.

Variation i demokratisk effektivitet vedr. virkninger

Nogle reformer får gode virkninger for borgerne i forhold til målene. Det gælder fx indsatsen mod Covid-19. Andre reformer virker slet ikke eller dårligt, fx

- Folkeskolereformen, hvor hverken målene om mere læring eller bedre trivsel er blevet indfriet¹¹.
- Omlægningen af skat har ført til misvisende ejendomsvurderinger og -skat samt mangelfuld gældsinddrivelse⁸.

- Politireformen af 2004, "Verdens bedste politi", synes på de fleste parametre snarere at have haft negative end positive virkninger bl.a. mht. borgernes vurdering af politiets synlighed i nærområdet, tilgængelighed for borgerne, dets kontakt med dem, borgernes tilfredshed med og tillid til politiet, borgernes tryghed i forhold til kriminalitet, politiets forebyggende indsats og effektivitet i opklaringen af forbrydelser, om end politiets responstid blev forbedret¹².
- Fødevarer- og landbrugspakken fra 2015 forventede et fald på 13% i kvælstofudledningen i vandmiljøet, men udledningen har siden stort set været konstant¹³.

Realiseringen af reformer er således langt fra en given og automatiske proces. Reformers virkemåde varierer, og på en række centrale samfundsområder har der været betydelige problemer med at realisere de politiske krav samt mål og løfter til vælgerne. Dette gælder både reformer, der implementeres af staten, regionerne og kommunerne. De vedrører således også en betydelig del af den danske serviceproduktion, der jo især foregår lokalt i regioner og kommuner. Vi savner dog stadig en kortlægning af både implementering og virkninger vedrørende reformer på adskillige samfundsområder. Er de demokratiske effektivitetsproblemer stigende over tid? Eller er der snarere tale om, at realisering af reformer analyseres i videre omfang, og at omtale heraf fylder mere i medierne i de senere år?

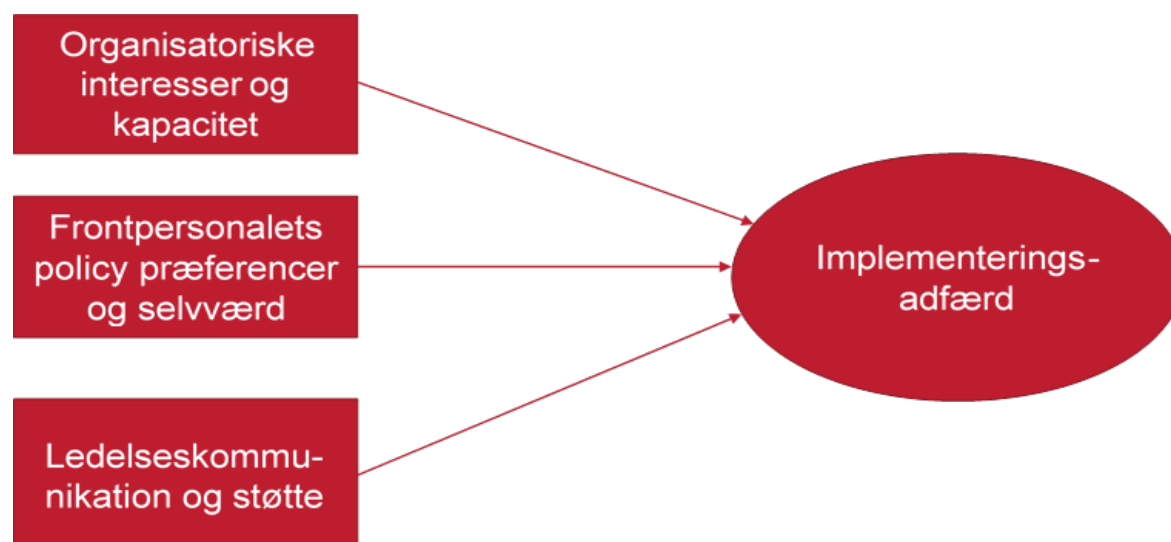
Hvilke forhold påvirker demokratisk effektivitet mht. implementering?

Variationen i demokratisk effektivitet gør det påtrængende at belyse, hvilke mekanismer der skaber implementeringsproblemer og hæmmer en opnåelse af de tilstræbte virkninger for borgere og virksomheder. Forskningen i implementering har allerede forøget vores viden om implementeringsmekanismer betydeligt, især efter at Pressman og Wildavsky i 1973 udgav deres bog, *Implementation*, med den sigende undertitel: *How Big Expectations in Washington are Dashed in Oakland*. Implementeringsforskningen er præget af mange forskellige forklaringer¹⁴, men vi vil søge at forenkle billedet ved at fokusere på nogle få, relativt simple, men centrale forventninger, der især er inspireret af Winters integrerede implementeringsmodel². Implementering er en politisk proces. Den er en fortsættelse af den politiske proces i lovgivningsfasen, men foregår nu i andre arenaer, delvist med andre aktører og andre

magtforhold, hvor nogle aktører har større indflydelse og andre mindre, end de havde i lovgivningsprocessen. Aktørernes adfærd under implementeringen påvirkes af deres egne og institutionelle interesser og af deres præferencer vedr. indsatsen over for målgrupperne samt af deres egen kapacitet. Det er et spørgsmål om vilje og evne til at implementere reformerne. Et eksempel er implementeringen af Folkeskolereformen, hvor lærerne og deres organisation, Danmarks Lærerforening, havde langt større indflydelse på implementeringen af reformen, end de havde i forligs- og lovgivningsfaserne. Lærerne var uenige i en del af reformens elementer – og implementerede heller ikke de fleste af dem i deres undervisning.

I vores forenklede udgave af den integrerede implementeringsmodel bestemmes graden af implementering i forhold til reformens krav især af 1) involverede myndigheders og organisationers institutionelle interesser og kapacitet, 2) frontarbejdernes præferencer mht. reformindsatsen og deres kapacitet i form af oplevet selvværd samt 3) ledelseskommunikation og støtte i forhold til frontpersonalet, jf. Figur 1.

Figur 1: Implementeringsmodel



Organisatoriske betingelser for implementering

Implementerende myndigheder og interesseorganisationer varetager typisk interesser, som vedrører deres kerneopgaver, overlevelse og vækst, jf. figur 1. De

prioriterer deres kerneopgaver, som af og til kan stå i vejen for implementering af nye reformer. Og de involverede organisationer indgår ofte i et komplekst samspil, som kan hæmme eller fremme implementering, bl.a. påvirket af, om og hvordan de er afhængige af hinanden¹⁵. I dansk velfærdspolitik er kommuner og regioner de centrale implementeringsmyndigheder. De responderer ofte på reformer med varierende grader af loyalitet og engagement. Fx modarbejdede omkring 20% af kommunerne beskæftigelsesreformen, "Flere i arbejde" i 00'erne. De var uenige i reformens meget håndfaste linje over for arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere med krav om, at de skulle have et eller andet arbejde her og nu og ellers aktiveres, bakket op af sanktioner ved manglende deltagelse. Men mange kommuner ønskede en blødere tilgang med vægt på først at opbygge de lediges kvalifikationer³.

Et andet eksempel er Folkeskolereformen, som bl.a. krævede, at kommunerne skulle indføre mere målstyring over for skolerne, fx mht. elevernes læring og trivsel. Til gengæld skulle kommunerne så give skolerne og deres ledere større handlefrihed til selv at finde midlerne til at opnå disse mål, fx mht. tilrettelæggelse af undervisningen og personaleforhold. I praksis forøgede de fleste kommuner imidlertid både styringen af mål og midler, så skolelederne oplevede mindre autonomi end før reformen¹⁶. Men det var kun de kommuner, der fulgte reformkravene om mere målstyring, men mindre middelstyring af deres skoler, der opnåede reformens mål om øget læring blandt eleverne¹⁷.

Myndighedernes kapacitet er også vigtig for implementering, ikke mindst i kommuner og regioner. Der henvises ofte til for små statslige bevillinger og problemer med at skaffe kvalificeret arbejdskraft, når regionerne søger at forklare deres implementeringsproblemer med fx overskridelse af frister vedr. børne- og ungdomspsykiatri og kræftpakkerne. Regionerne og kommunerne skal i princippet kompenseres for de nye opgaver, de får, via tilskud fra staten, men de hævder i stigende omfang, at disse ikke slår til. Der er behov for nærmere at undersøge, om der er ved at opstå en større kløft mellem de nationale politikeres løfter til borgerne om bedre service gennem reformer og regionernes/kommunernes (manglende) muligheder for at indfri disse krav. Dette kunne evt. friste lokale myndigheder til en

noget kreativ bogføring vedr. bl.a. ventetider og føre til øget konflikt mellem nationale og lokale beslutningstagere, hvor de forsøger at skyde skylden på hinanden ("blame avoidance").

Frontpersonalets adfærd

Frontarbejderne udgør det personale, som har direkte kontakt med borgere og virksomheder i levering af service eller regulering, jf. figur 1. Det kan fx være læger, sygeplejersker, sagsbehandlere, lærere, politibetjente og miljøtilsynsførende. Frontarbejderne spiller en afgørende rolle i aflevering af offentlig service og regulering til målgrupperne. De fleste frontarbejderne udfører et skøn i deres daglige arbejde og har oftest en betydelig autonomi. De oplever imidlertid ofte en kløft mellem de krav - der stilles til dem fra lovgivning og ledere - og deres egne ressourcer. Som fremhævet af Lipsky¹⁸ får dette frontarbejderne til at betjene sig af en række mestringsstrategier. I stedet for en individuel behandling af klienter kan frontarbejdere, fx opdele dem i nogle få standardkategorier, bruge tommelfingerregler for, hvordan disse skal behandles, rationere deres service og "skumme fløden", så de stærkeste klienter - som måske kunne klare sig selv - får de bedste tilbud. Sådanne mestringsstrategier kan føre til en bias i implementeringen i frontarbejdernes adfærd i forhold til lovgivningen. Lipsky vender den politiske proces på hovedet og hævder, at frontarbejderne er de reelle politiske beslutningstagere, fordi det i sidste ende er deres adfærd, der bestemmer, hvilken politisk indsats borgerne modtager.

De fleste internationale forskere tillægger den strukturelle kontekst størst betydning for frontarbejdernes adfærd. Det kan fx som hos Lipsky være de ressourcer, de tildeles. Andre lægger vægt på de uformelle, kollektive normer og værdier, der hersker i de organisationer, hvori de arbejder¹⁹. Ved dette strukturelle perspektiv kan frontarbejdere undertiden opfattes som "ofre", hvis adfærd bestemmes af deres omgivelser. Langt færre frontarbejderforskere, lægger som os en større vægt på, hvad frontarbejders individuelle holdninger, vilje og evne betyder for deres adfærd. En analyse viser således, at lærernes implementering af Folkeskolereformen i deres undervisning afhang af deres egne vurderinger af, dels om reformindsatsen reelt ville bidrage til at indfri reformens mål (om bedre læring og trivsel for eleverne), dels af

deres eget faglige selvværd forstået som tiltro til egne evner som underviser²⁰. Et højt selvværd bekæmper den frygt for forandring, som reformer ofte giver anledning til²¹. Betydningen af de individuelle forhold gør frontarbejdere endnu mere vigtigere og mere magtfulde i forhold til såvel lovgiverne som de borgere, de er i kontakt med. Formentligt påvirkes frontarbejders adfærd af både strukturelle og individuelle forhold. Det leder naturligt til spørgsmål om, hvorvidt man kan styrke implementering via ledelse af denne personalegruppe.

Ledelse af frontarbejderne

Allerede den omfattende internationale forskning om frontarbejders autonomi indikerer, at det er vanskeligt at lede denne gruppe. Desværre findes der kun få store, kvantitative undersøgelser af effekter af ledelse på frontarbejders implementeringsadfærd, jf. figur 1. De fleste viser ret begrænsede effekter af hierarkisk administrativ ledelse, og effekterne kan være betinget af andre forhold, fx frontarbejders faglige viden og selvværd. Måske er effekten større af politisk ledelse. Frontarbejders respekt kan være større overfor de nære end de nationale politikere, og lokalpolitisk modstand mod en national reform kan gøre det mere legitimt for kritiske frontarbejdere at undlade at implementere den²².

Paradoksalt har adskillige internationale undersøgelser fra især USA og England fundet, at ledelse har en betydelig effekt på virkninger af indsatsen, fx på elevers faglige præstationer²³, som jo alt andet lige også må være påvirket af frontarbejders adfærd. Men disse ledelseseffekter synes svagere i Danmark, måske fordi ledere her har mindre autoritet, bl.a. på grund af fagforeningernes styrke²⁴. Nyere kvalitative case baserede undersøgelser finder, at ledelse har større betydning for implementering, end de kvantitative analyser viser²⁵.

Ledelse udføres imidlertid ikke kun af frontarbejders overordnede. Ledelsesforskningen har i høj grad kastet sig over distribueret ledelse, hvori også frontarbejdere uden formelle ledelsesbeføjelser deltager. Fx udføres faglig ledelse og udvikling ikke kun af skoleledere, men også af lærere i et indbyrdes samarbejde. Dette synes ifølge et nyere studie at øge deres implementering af Folkeskolereformen ikke kun direkte, men også indirekte ved at øge deres faglige selvværd. Disse effekter forekommer tilmed større, end når faglig ledelse udføres af skolelederne²⁶.

Betingelser for at reformer virker

I løbet af de sidste 30 år er der foretaget effektmålinger vedr. flere reformer og nye indsatser. Men der foreligger ikke nogen tværgående analyser af betingelser for succes eller fiasko mht. reformers virkemåde. Vi må derfor nøjes med at opstille nogle hypoteser om sådanne årsager.

Mangel på virkninger kan naturligvis skyldes mangelfuld implementering, men en høj implementeringsgrad medfører ikke nødvendigvis de tilsigtede effekter. Ved Folkeskolereformen var der således ikke nogen sammenhæng mellem lærernes grad af implementering - af en række reformkrav til undervisningens karakter - og elevernes læring¹¹. Dette kan skyldes mangler i den programteori, der lå til grund for reformen. Der er derfor grund til at se på, hvad lovgivningsprocessens karakter betyder for reformers virkninger.

Foregår lovgivning mon hurtigere i dag, bl.a. fordi medierne i højere grad rejser skandalesager, som skaber et pres på politikere og regeringer for at vise handlekraft gennem reformer? Hastværket kunne måske gå ud over grundigheden, så det ikke undersøges tilstrækkeligt, om reformtiltagene vil få de forventede og lovede virkninger. Måske kontrollerer regeringerne også i stigende grad udarbejdelse af analysegrundlaget over for Folketinget gennem interne og fortrolige policy-analyser og brug af konsulenter. Eksterne konsulentfirmaer bidrog fx med analyser, som legitimerede skiftende regeringers reformplaner for skattevæsenet, der slet ikke fik de lovede virkninger⁸. En øget brug af forskning og afprøvning af reformidéer via forudgående forsøg kunne måske skabe mere bæredygtige reformer. Vi har også allerede rejst det spørgsmål, om der i stigende grad mangler sammenhæng mellem de politiske løfter, politikerne afgiver ved nye reformer, og de lokale myndigheders implementeringsmuligheder. Undertiden søger regeringer måske også at udvise handlekraft via symbolpolitik, hvor man ved, men ikke fortæller, at de opstillede mål ikke kan opnås med de midler, der stilles til rådighed. Dette hævdes fx at være tilfældet med den første Vandmiljøplan i 1987²⁷.

Manglende virkninger af reformer kan evt. også skyldes manglende inddragelse af berørte parter i lovgivningsprocessen²⁸. Det kunne evt. både medføre, at relevant

viden om problemer og sammenhænge på reformområdet overses, og at reformerne får mindre legitimitet hos de berørte parter, som ofte kommer til at spille en betydelig rolle i implementeringen. Det kan illustreres med forskellen i lærernes accept af de ændringer i deres praksis, der var resultatet af undervisningsminister Christine Antorinis samarbejde med lærerne omkring Ny Nordisk Skole, og deres protest mod Folkeskolereformen kort tid efter, hvor lærerne ikke mente, de var blevet inddraget i udarbejdelsen.

Men også udefrakommende forhold, der er vanskelige at kontrollere, kan have indflydelse på reformers effekter. Fx har de økonomiske konjunkturer ofte stor indflydelse på beskæftigelsesreformers effekter, og vandmiljøet påvirkes ikke kun af implementeringen af vandmiljøplanerne, men også af vejr og vind.

Konsekvenser af demokratisk (in)effektivitet for politisk tillid?

Da det er et krav for et velfungerende politisk system, at det kan omsætte borgernes krav til politik, der implementeres og har virkninger for borgeren, kunne en frygt være, at manglende implementering og effekt på sigt kan lede til lavere politisk tillid²⁹. Vi ved, at den politiske tillid i Danmark er faldet siden 2008, men ved ikke, om dette skyldes demokratiske effektivitetsproblemer^{30,31}. Vi har kun en begrænset viden om, hvordan borgerne reagerer på manglende implementering/manglende effekt af lovgivning, herunder hvordan det påvirker deres politiske tillid. Et studie viser, at konservative borgere fik lavere politisk tillid, da den daværende konservative britiske regering havde svært ved at levere en Brexit køreplan, mens den politiske tillid hos Labour vælgere var upåvirket³². Dette studie indikerer, at manglende levering på de løfter, politikere giver, kan have betydning for politisk tillid. Det er imidlertid behov for mere forskning i effekterne af demokratisk effektivitet på politisk tillid, herunder om politikere kan bidrage til en lavere politisk tillid ved at love ambitiøse (og potentielt uopnåelige) reformmål.

Konklusion

Demokrati forudsætter ikke kun, at krav fra befolkningen omsættes til lovgivning efter demokratiske procedurer, men også at de faktisk gennemføres og virker efter lovenes krav og mål. Den demokratiske effektivitet i Danmark varierer imidlertid mht. implementering og virkninger. Men adskillige reformer og love på centrale samfundsområder er ikke blevet tilfredsstillende implementeret eller har ikke haft de tilsigtede og lovede effekter. Dette forekommer bekymrende. Vi mangler dog viden om, hvor udbredt disse effektivitetsproblemer er, og om de stiger over tid.

Vi har efterhånden en god viden om betingelser for at implementere reformer med succes. Implementering påvirkes således af, om de deltagende myndigheder, organisationer og frontarbejdere - med deres betydelige skøn - loyalt gennemfører reformerne, eller om de hæmmer eller ligefrem saboterer gennemførelsen³³ pga. deres egeninteresser, afvigende vurdering af reformernes effektivitet samt oplevet mangel på kapacitet. På det organisatoriske niveau synes en oplevelse af manglende statslig finansiering af de statslige løfter - samt mangel på uddannet arbejdskraft - at spille en stadig større rolle for implementeringsproblemer, hvilket bør undersøges nærmere. Implementeringsaktører - herunder kommunerne, regionerne og frontarbejdere - er vigtige politiske aktører med en betydelig magt og indflydelse. De kan undertiden vinde en del tilbage i implementeringsfasen af, hvad de måtte opleve at have mistet i den forudgående lovgivningsproces. Da vores viden om implementering i Danmark stammer fra undersøgelser af enkeltreformer, savner vi tværgående analyser af, hvor udbredt disse forhold er.

Der mangler i endnu højere grad forskning, der belyser årsager til, om reformer opnår de forventede virkninger hos borgerne og virksomhederne, herunder betydningen af implementering og af den forudgående lovgivningsproces, hvor indhentelse af relevant viden og inddragelse af berørte parter forekommer særligt vigtigt. Endeligt savnes viden om, hvilke konsekvenser demokratisk effektivitet - eller ineffektivitet med brudte løfter - har for borgernes politiske tillid.

Graden af demokratisk effektivitet er også vigtigt i et magtperspektiv. Når love ikke gennemføres eller virker efter deres hensigt, indebærer det jo en svækkelse af det

parlamentariske systems og regeringernes magt. Og implementeringsforskningen viser, at implementeringsmyndigheder, som regioner og kommuner og ikke mindst frontpersonale, har en betydelig indflydelse på den politik, borgerne og virksomhederne modtager og udsættes for. Dermed har disse implementeringsaktører en betydelig indflydelse i forhold til både det politiske system, borgerne og virksomhederne.

Litteratur

1. Togeby, L., Andersen, J. G., Christiansen, P. M., Jørgensen, T. B. & Vallgård, S. *Magt og demokrati*. (Aarhus Universitetsforlag, 2004).
2. Winter, S. & Lehmann Nielsen, V. *Implementering af politik*. (Hans Reitzels Forlag, 2008).
3. Beer, F., Winter, S. C., Skou, M. H., Stigaard, M. V. & Friisberg, N. *Statslig og kommunal beskæftigelsesindsats. Implementering af "Flere i arbejde" før strukturreformen*. (VIVE, 2008).
4. Christensen, J. G. Covid-19 i Danmark: Ind i og ud af krisen. *Nordisk Administrativt Tidsskrift* **99**, (2022).
5. Jensen, V. M., Bjørnholt, B., Mikkelsen, M. F., Nielsen, C. P. & Ladekjær, E. *Den længere og mere varierede skoledag*. (VIVE, 2020).
6. Rigsrevisionen. *Beretning om overholdelse af udredningsretten for børn og unge i psykiatrien*. (2024).
7. Rigsrevisionen. *Beretning om overholdelse af de maksimale ventetider for kræftpatienter*. (2024).
8. Christensen, J. G. & Mortensen, P. B. I rationalitetens navn. En analyse af reformerne af den danske skatteforvaltning. *Økonomi og politik* **92**, (2019).
9. Rigsrevisionen. *Forsvarsministeriets økonomistyring af forligsmidler i perioden 2018-2023*. (2023).
10. Lindeberg, N. *et al. Kvalitet i dagtilbud*. EVA og VIVE, 2024.
11. Nielsen, C. P., Jensen, V. M., Kjer, M. G. & Arendt, K. M. *Elevernes læring, trivsel og oplevelser af undervisningen i folkeskolen*. (VIVE, 2020).
12. Holmberg, L., Balvig, F. & Nielsen, M. P. H. *Verdens Bedste Politi – Politireformen i Danmark 2007-2011*. (Djøf forlag, 2011).
13. Ekspertter udpeger hovedproblem bag iltsvind: Løkkes landbrugspakke floppede fuldstændigt. DR. <https://www.dr.dk/nyheder/politik/ekspertter-udpeger-hovedproblem-bag-iltsvind-loekkes-landsbrugspakke-floppede>.

14. Mazmanian, D. A. & Sabatier, P. A. *Effective Policy Implementation*. (Lexington Books, 1981).
15. O'Toole, L. J. & Montjoy, R. S. Interorganizational Policy Implementation: A Theoretical Perspective. *Public Adm Rev* **44**, (1984).
16. Winter, S. C. *Gør Skoleledelse en forskel? Ledelse af implementeringen af Folkeskolereformen*. (SFI, 2017).
17. Bjørnholt, B., Boye, S. & Mikkelsen, M. F. Balancing Managerialism and Autonomy: A panel Study of the Link between Managerial Autonomy, Performance Goals, and Organizational Performance. *Public Performance & Management Review* **45**, 1258–1286 (2022).
18. Lipsky, M. *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. (Russell Sage Foundation, 1980).
19. Sandford, J. R. Moving beyond discretion and outcomes: Examining Public Management from the Front Lines of the Welfare System. *Journal of Public Administration Research and Theory*, **10**, 729–756 (2000).
20. Winter, S. C., Mikkelsen, M. F. & Skov, P. R. Individual Agency in Street-Level Bureaucrats' Implementation of Policy Reforms: The Role of Their Policy Evaluation and Self-efficacy. *Journal of Public Administration Research and Theory* **32**, 781–794 (2022).
21. Bandura, A. Self-efficacy: Toward a Unifying Theory of Behavioral Change. *Psychol Rev* **84**, 191–215 (1977).
22. May, P. J. & Winter, S. C. Politicians, Managers, and Street-Level Bureaucrats: Influences on Policy Implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory* **19**, 453–476 (2009).
23. O'Toole, L. Jr. & Meier, K. J. *Public Management: Organizations, Governance, and Performance*. (Cambridge University Press, 2011).
24. Meier, K. J., Andersen, S. C., O'Toole, L. J., Favero, N. & Winter, S. C. Taking Managerial Context Seriously: Public Management and Performance in U.S. and Denmark Schools. *International Public Management Journal* **18**, 130–150 (2015).
25. Møller, A. M. & Grøn, C. H. Street-Level Leadership: Re-conceptualizing the Role of the Manager. *Rev Public Pers Adm* (2023).

26. Winter, S. C., Bjørnholt, B., Skov, P. R. & Mikkelsen, M. F. *Impacts of Distributed Leadership Practices on Street-Level Bureaucrats' Implementation Behavior*. (2023).
27. Andersen, M. S. & Hansen, M. W. *Vandmiljøplanen: Fra Forhandling Til Symbol*. (Niche, 1991).
28. Nielsen, S. W. *Entrepreneurstaten*. (Djøf Forlag, 2021).
29. Easton, D. *The Political System; an Inquiry into the State of Political Science*. (Knopf, 1953).
30. Stubager, R. *Borgernes politiske tillid: Hvad er det, hvor kommer den fra-og hvor meget er der brug for?* (Magtudredningens essays, 2024).
31. Svensson, P. *Demokratiets krise*. (Politica, 1996).
32. Hansen, F. G. How Government Efficiency Shapes Political Trust: Evidence from the Case of Brexit. *Br J Polit Sci* (2023).
33. Brehm, J. & Gates, S. *Working, Shirking, and Sabotage. Bureaucratic Response to a Democratic Public*. (University of Michigan Press, 1997).

Magtudredningen 2.0: Essay-serien

En central del af Magtudredningen 2.0 er en bred inddragelse af forskere, hvis forskning kredser om et eller flere af magtudredningens temaer. Som led i projektet blev der i foråret 2024 afholdt 15 forskerworkshops, hvor oplægsholdere efterfølgende blev inviteret til at omarbejde deres oplæg til et essay. Essay-serien er forfatternes perspektiver på centrale tematikker for en dansk magtudredning og har forfatterne som afsender.

Dette essays er en del af tema 4 i Magtudredningen 2.0's forskningsplan: Hvad er vilkårene for det lokale og regionale demokrati i det 21. århundrede?

Siden den første magtudredning er der sket store ændringer i det lokale demokrati og der opstår i for mange tilfælde uklarhed i den offentlige debat om hvorvidt beslutninger træffes på kommunal, regionalt eller statsligt niveau. Dette tema fokuserer på strukturelle forskydninger og statens styring af kommunerne (eksempelvis i forbindelse med budgetloven), kommunernes implementering af vedtagne politikker, innovation i det lokale demokrati og nye rammer for den lokale velfærd, f.eks. gennem frikommuneforsøg og samarbejdsformer der går på tværs af sektorer og faggrænser. Desuden behandles de afledte konsekvenser for borgernes oplevelse af det lokale demokrati.

ⁱ Begrebet demokratisk effektivitet (*democratic effectiveness/performance*) anvendes på forskellige måder i forskningslitteraturen. Nogle forskere ser kun på virkninger, men ikke implementering, i forhold til politiske mål. De fleste forskere fokuserer imidlertid – ofte i internationale sammenligninger – på det enkelte lands evne til at opfylde basale menneskelige behov uanset konkret lovgivning herom (fx E. Roller. 2005. *The Performances of Democracies*. Oxford University Press). Vi mener, at både implementering og virkninger af krav og mål i vedtagen lovgivning er vigtige aspekter af demokratisk systemers evne til at føre politik ud i livet, og begge indgår derfor i vores definition på demokratisk effektivitet.