

Hur lyckas vi med förändring och implementering inom välfärdssektorn

*** Kort om implementeringsforskning: Uppdrag, begrepp, historik, lärdomar**

*** Några aktuella utmaningar:**

- Ökad projektifiering (tidsbegränsad finansiering)**
- Ökade krav på samverkan**
- Krav på evidensbaserade metoder**

Samordningsförbund Gävleborg den 2022-06-13

Staffan Johansson, professor, Göteborgs Universitet

Forskning om policyimplementering inom offentlig förvaltning inleddes 70-talet

Utgångspunkt:

Angeläget att demokratiskt fattade beslut verkligen förverkligas

Utmaning:

"Rule of the law", "execution of the political will"

Modell:

Medborgare → politiker → förvaltning

Viktiga definitioner inom forskningen om policyimplementering

- Implementation: "means to carry out, accomplish, fulfil, produce, complete". (Pressman & Wildavsky, 1973)
- What is that being implemented? "A policy naturally... A verb like "implement" must have an object like "policy". But policy normally contain both goals and means for achieving them.
- Implementation research: to examine what happens between policy expectations and (perceived) policy results has an dual character: There has been a concern to explain what happens, and a concern to affect what happens." (Hill & Hupe, 2014)
- Viktigt att skilja mellan "Policy outcome" vs "implementation output"

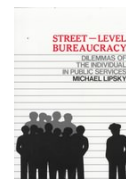
Top-downmodeller betonar policy som beslut

- Utgår från policyformulerarens perspektiv; Vad händer med en policy på vägen mellan centrum och periferi?
- Undersöker (identifierar och förklarar) avvikelser och brister i genomförandedet



Bottom-upmodeller betonar policy som handlande

- Utgångspunkten är hur medborgarnas problem/behov hanteras; justeringar och anpassningar i policyprocessen är oftast legitima
- Utgår från genomförandedets – gräsrotsbyråkraternas – perspektiv, dvs begränsade resurser men obegränsade arbetsuppgifter; stort handlingsutrymme är nödvändigt (Lipsky, 1980)
- Undersöker varför "gräsrotsbyråkrater" gör som de gör, hur medborgarnas problem hanteras, och hur de reagerar på förändringsimpulser



Syntesmodellerna utgår från att olika slags policy kräver olika implementeringsstrategier

Tes: Organisationslogiken avgörande för implementeringens legitimitet och därmed också för dess framgång, t ex Rothsteins (1998) idealtypiska organisationsmodeller för legitimitet i genomförandeprocessen eller Matlands ambiguity/conflict modell.

- Legal-byråkratisk modell – generella regler
- Professionell modell – vetenskaplig kunskap
- Korporativ modell - intressegemenskap
- Brukarorienterad modell - medbestämmande
- Politikerorienterad modell – allmänna och fria val
- Lotteribaserad modell – lika chans

Viktiga förklaringar till implementeringsresultat enligt Hill & Hupes forskningsöversikt (2014)

Politiska nivå (policy setting)

- Policykarakteristik och policyformering (Är policyn "kontroversiell" och tydligt beskriven i termer av mål, medel, resurser och mandat)

Organisationsnivå (institutional setting)

- Vertikala nivåer (antal nivåer, mandat, maktförhållanden m m)
- Horisontella interorganisatoriska relationer (krav på samverkan m m)

Operativ nivå ("street level")

- Implementeringsorganisationernas agerande (organisationskultur, grad av professionalisering, personalens handlingsutrymme, "veta, vilja, kunna")
- Målgruppernas gensvar och beteende (aktiv eller passiv medverkan m m)

Omgivningen/samhällsnivå

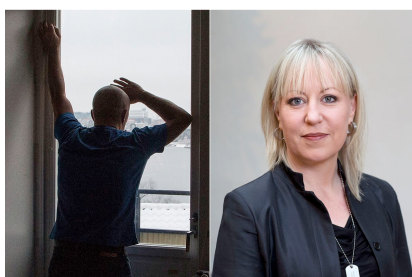
- Makrofaktorer i omgivningen (opinion, socioekonomiska faktorer m m)

Kritik mot projektpolitik - Exempel

SvD den 7 januari 2019

”Vårt kortsiktiga arbete rör inte på psykiska ohälsan”

Det finns tyvärr inga tecken på att de tio senaste årens enskilda satsningar har lyckats motverka ökningen av psykisk ohälsa. Denna kvartalspolitik kommer i bästa fall bara att åstadkomma temporära positiva effekter för en liten skara personer och i sämsta fall skapa oöverskådliga systemfel, skriver Kerstin Evelius, avgående nationell samordnare.



Kritik mot projektpolitik – Exempel (forts)

”Olika regeringar har sedan 1995 haft sju separata, sekventiella satsningar på att förbättra vård och omsorg till personer med psykisk ohälsa. Ibland som ett kraftfullt svar på händelser i omvärlden, ibland för att signalera en politiskt önskad utveckling. Det är inte fel men denna kvartalspolitik kommer i bästa fall bara att åstadkomma temporära positiva effekter för en liten skara personer och i sämsta fall skapa oöverskådliga systemfel, när ingen förmår överblicka vad en åtgärd i ett system skapar för problem i andra system.”

”**När jag nu avslutar mitt uppdrag** som samordnare på området psykisk hälsa befarar jag att en kommande regering oavsett färg vill visa sin handlingskraft och presentera en ny satsning..”

”Jag önskar därför en tioårig strategi inom området psykisk hälsa med ett övergripande, gemensamt politiskt mål – att skapa förutsättningar för en god och jämlik psykisk hälsa och ett ökat psykiskt välbefinnande bland kvinnor och män, flickor och pojkar. En sådan långsiktighet kan enligt min bedömning skapa resultat som får effekter för oss alla men det krävs en politisk enighet för att komma ifrån den projektlika styrningen på området. Detta utesluter inte enskilda politiska initiativ, tvärtom kommer sådana att behövas för att möta nya utmaningar. Men vi behöver alla se de problem vi står inför och gemensamt arbeta för att åstadkomma resultat. Det gör vi inte genom enstaka, tidsbegränsade, initiativ, det krävs en målmedvetenhet och en uthållighet. Och det är inte svårt – det är bara jobbigt.”

Kerstin Evelius

avgående samordnare för insatser på området psykisk hälsa

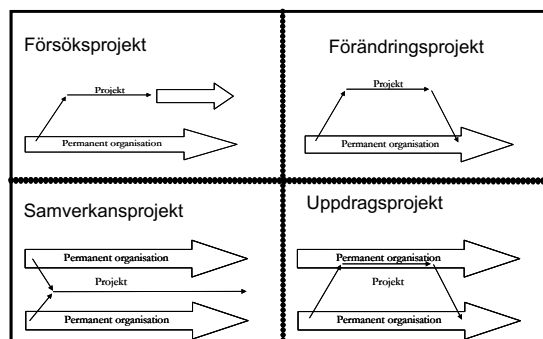
Varför alla dessa projekt inom det välfärdspolitiska området?

- Politiska drivkrafter/incitament: Politiska aktörer har intresse av att visa handlingskraft (göra utspel) och innovationsförmåga i uppmärksammade politikområden, och att då inte vara begränsad till befintlig myndighetsstruktur och gängse budgetprocesser.
- Administrativa drivkrafter: Nationella myndigheter (och EU) behöver en organisationsform som möjliggör anslagskontroll och gängse krav på uppföljning.
- Organisatoriska drivkrafter: Lokala aktörer behöver organisationsform som ger ökat handlingsutrymme och som kan hanteras och styras friare än den traditionella strukturen

Olika projekttyper inom välfärdsområdet (Jensen, Johansson & Löfström 2017)

Ny (unik)verksamhet vs förändrad verksamhet

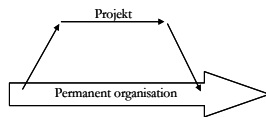
Inter- vs intraorg projekt



Projektorganisationer och permanenta organisationer – skilda logiker

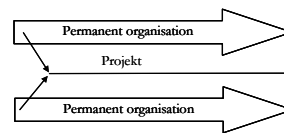
Byråkratisk logik

- Produktionsorienterad
- Koordineras via stand. arbetsprocesser /färdigheter
- Förutsägbar omgivning
- Jämn arbetsbelastning
- Inkrementell förändring
- Viktigaste restriktion: kostnader



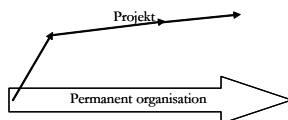
Projektlogik

- Uppgiftsorienterad
- Koordineras via ömsesidig anpassning
- Oväss omgivning/framtid
- Ojämn arbetsbelastning
- Språngvis förändring
- Viktigaste restriktion: tid



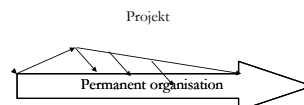
Förändringsprojektets dilemma: Kreativt nytänkande eller framgångsrik implementering?

Det kreativa förändringsprojektets organisation



- Projektledare med PM-kompetens eftersträvas
- Projektmedlemmar rekryteras utifrån kreativitetskriterier
- Projektet utvecklar stark identitet och arbetet sker avskilt från gängse verksamhet
- Double-loop learning favoriseras
- Projektets resultat levereras vid projekttidens slut

Det välförankrade förändringsprojektets organisation



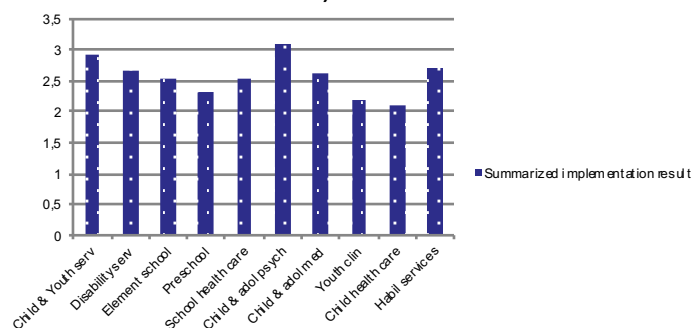
- Projektledare med verksamhetsförankring eftersträvas
- Projektmedlemmar rekryteras utifrån verksamhetsförankring
- Projektet utvecklar ingen egen identitet och arbetet sker inte avskilt fr. gängse verksamhet
- Single-loop learning favoriseras
- Projektets resultat levereras successivt till moderorganisationen

Utmaningar vid implementering av samverkansmodeller i etablerade professionella organisationer

- Exempel: Införande av samverkansmodell kring barn och unga med sammansatt social-/psykiatrisk problematik i Västra Götalands län
- Tio olika verksamheter inblandade (BUP, b-medicin, habilitering, BVC, socialtjänstens b/u verksamhet, förskolan, grundskolan m fl)
- Implementering i linjeorganisationen med stöd av delregionala organ
- Implementeringsresultatet mättes med ett index av de tre beroende variablerna "veta", "vilja" och "kunna"
- Viktigaste oberoende variabler: "Ledningens prioritering", "Organisationens egenintresse"

Implementation results IV:

Summarized implementation result (veta, vilja, kunna)



Vilka faktorer förklarar implementeringsresultatet?

- En implementeringsstrategi med lämpligt avvägd central styrning och lokalt ansvar i linjen – inget projekt!
- Genomförd utbildning och kompetensutveckling

Skillnader mellan olika verksamheter/enheter förklaras av:

- Verksamhetsområdenas behov (egenintressen) och involvering i utvecklingsarbetet, och representation i de delregionala samverkansorganen
- Chefernas prioritering och informationsgivning

Goda cirklar i utveckling av samverkan

Gemensamt mål (minska barns och ungdomars ohälsa)
+ Hög motivation (policyns trovärdighet)
+ ökade kunskaper om varandra (utbildning m m)
+ konkret erfarenhet (genom gemensamma aktiviteter)
= Ökat förtroende

Ökat förtroende = Lägre "samverkanströsklar" = ökad motivation till samverkan

Forskningen om implementering av Evidence Based Practices/Programs

Bakgrund:

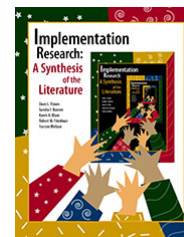
- Angeläget att potentiellt verkningsfulla metoder och program (EBP) kommer brukare/patienter till gagn

Utmaning:

- "Bridging the gap of knowledge between science and practice"

Modell:

- Interventionsforskning → Design av EBP → Implementering av EBP
- Dvs: Liknar top-downperspektivet i trad impl forskning



Vilka faktorer förklarar implementeringsresultat? (enl Fixsen, m fl)

- | | |
|---------------------------------------|------------|
| • Staff selection | x |
| • (Preservice and inservice) training | xx |
| • (Ongoing) Consultation and coaching | x |
| • Staff evaluation (readiness) | xx |
| • Program evaluation | (x) |
| • Administrative Supports | (x) |
| • System intervention | (x) |

 xx = stark evidens
 x = svag/viss evidens
 (x) = indirekt evidens

Sammanfattningsvis:

- Velfärdsorganisationerna består av "gräsrotsbyråkrater" med stort handlingsutrymme
- Det är inte lämpligt att formulera generella teorier (råd) för implementering
- Policyansvariga kan påverka implementeringsresultaten via tydlighet, resurser, incitament och uppmärksamhet
- Implementering via projekt innebär särskilda utmaningar (så att projekten inte blir isolerade öar)

Tack för
uppmärksamheten!

Litteratur

- Fixsen, D.L. et.al. (2005) *Implementation Research: A Synthesis of the Literature*. University of South Florida, Tampa, FL.
- Hill, M. & Hupe, P. (2014) *Implementing Public Policy*. London: Sage.
- Jensen, C., Johansson, S. & Löfström, M. (2017) *Projektledning i offentliga organisationer – Om att genomföra förändringar i välfärdssektorn*. Lund: Studentlitteratur
- Jensen, C. , Johansson, S. & Löfström, M. (2013) "The project organization as a policy tool in implementing welfare reforms in the public sector". *International Journal of Health Planning and Management*. Vol. 28:1: pp 122-137. 28
- Jensen, C., Johansson, S., & Löfström, M. (2017) "Implementation in the era of accelerating projectification – Synthesizing Matland conflict-ambiguity model and research on temporary organizations." *Public Policy and Administration*
- Johansson, S. (2010) "Implementing Evidence Based Practices and Programmes in the Human Services – Lessons from Public Administration Research". *European Journal of Social Work* Vol 13. No1 March 2010 Pp 109-125. 58
- Johansson, S (2013) "The chain is never stronger than its weakest link - Implementation of a collaboration model among agencies working for vulnerable children and adolescents". *China Journal of Social Work* 2013
- Johansson, S. (2010) *Implementering av Västbus – En samverkansmodell kring barn och ungdom med sammansatt psykisk/psykiatrisk och social problematik*. Göteborg: FoU i Väst