Lena Lindgren

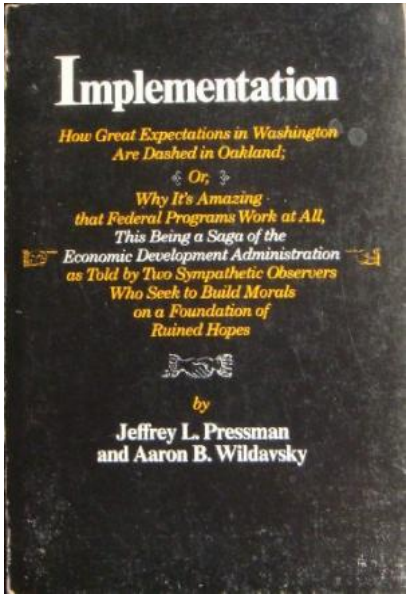
lena.lindgren@spa.gu.se

- Professor emerita (från latinets "uttjänt")
- Fil.dr. statsvetenskap 1991
- Internationellt bistånd, folkbildning, skolans styrning, utvärdering, uppföljning, Axel Oxenstierna

- Folkbildningsrådet, Riksrevisionen, Skolinspektionen, Skolverket, FoU i Väst, Gbg stads grundskoleförvaltning, m.m.

- Svenska utvärderingsföreningen (SVUF)

Påverkansfaktorer vid implementering, och hur verksamhetslogik kan främja jämställdhetsstrategins genomförande



10.30 – 12.00

- Vad är implementering?
- Forskning om implementering och "god" implementering.
- En oändlig mängd faktorer kan påverka.
- Den viktiga ansvarsfrågan.
- Kort repetition om verksamhetslogik för den som vill.

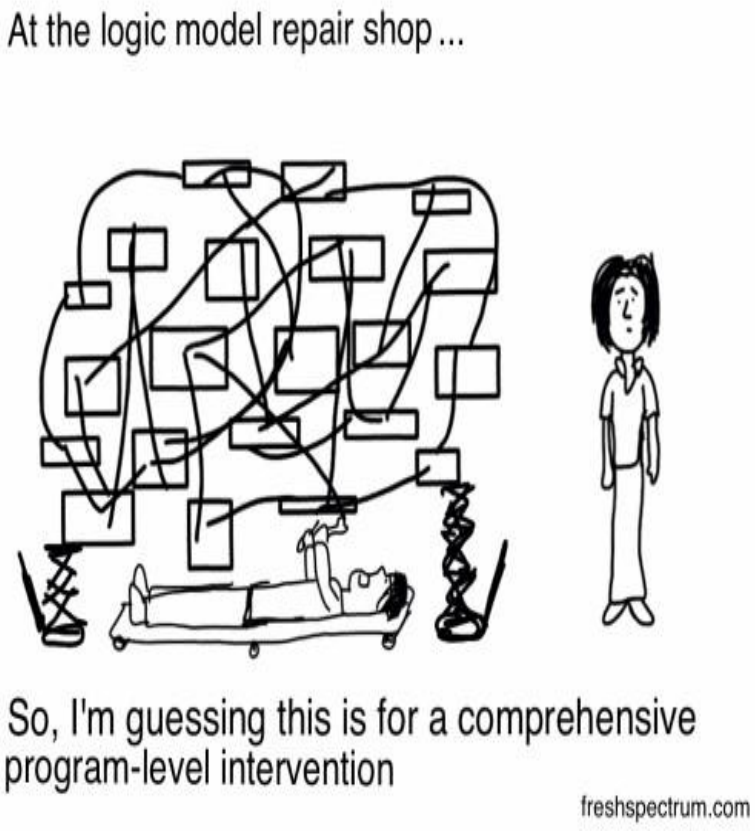
13.00 – 14.30

- Workshop om användning av verksamhetslogik.

Vad är implementering?

- Det måste finnas något att implementera för att implementering (genomförande, tillämpning, etc.) ska kunna ske, följas upp och utvärderas.
- Frågan *vad* som implementeras är grundläggande i ämnets forskning.
- "Both *words* and *deeds,* what is *enacted* and what is *intended.*"
  Vad som är tänkt att ske och vad som faktiskt görs och gjorts.
- I offentlig sektor, t.ex. lag, uppdrag, plan, strategi, *policy*, reform intervention, åtgärd, metod, integrerad politik.
- Förutsätter ett *policyproblem*. Det finns sällan en enda uppfattning om vad problemet är, hur det tar sig uttryck och kan/bör lösas.
- "What's the policy problem represented to be?" (Carol Bacchi)

Policyproblem som ska lösas är inte alltid (sällan) enkla

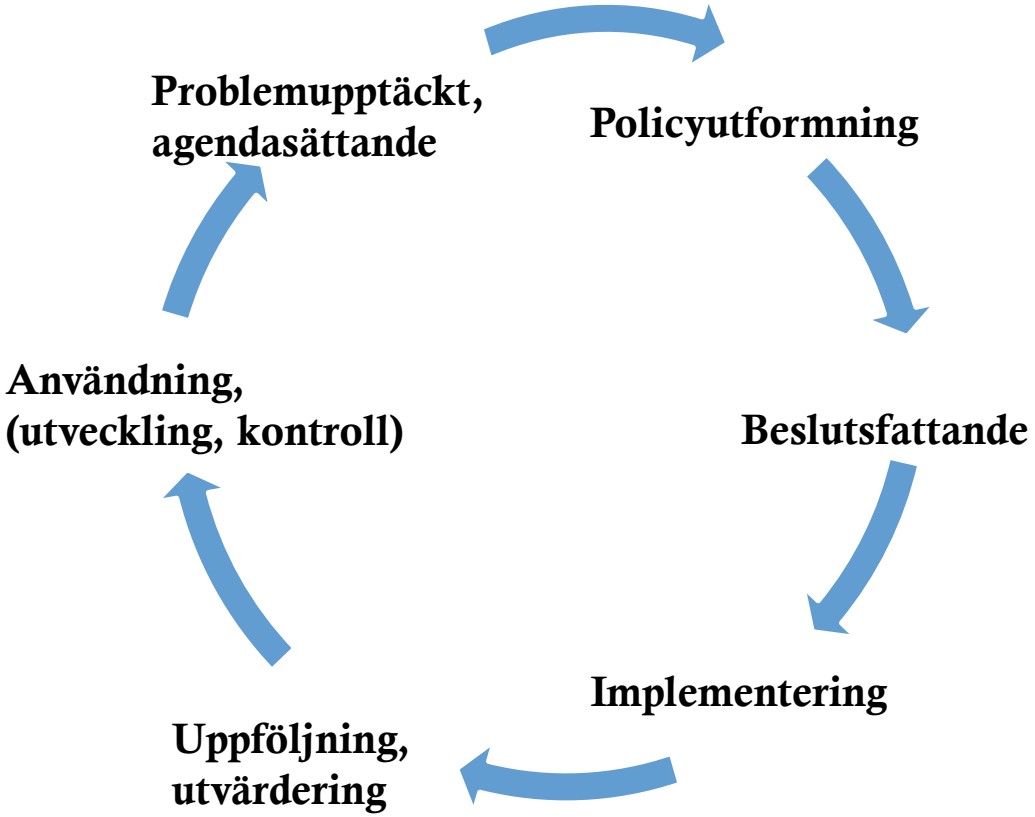


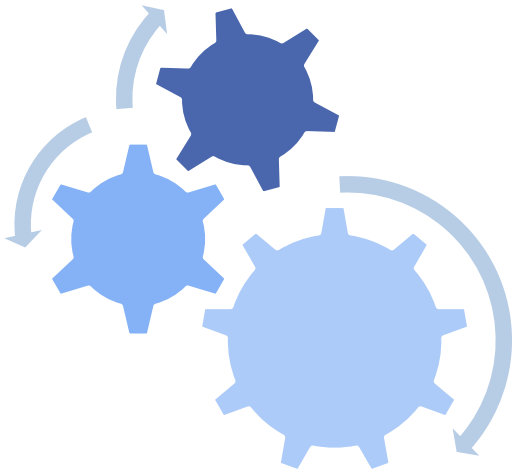
Enkla problem
De flesta är eniga om problemets karaktär och hur det bör lösas. Lösningars konsekvenser är förutsägbara.

Komplicerade problem
Är svårlösta men har en logisk struktur. Går att lösa med hjälp av expertis och detaljerade planer.

Komplexa problem
Många olika faktorer påverkar som gör det omöjligt överblicka helheten och konsekvenser av beslut. Inga tydliga orsak-verkan samband.

Policyprocessen som grund för att kunna förstå och diskutera implementering





I praktiken är de olika faserna i policyprocessen flytande skeenden, men…

Statsvetenskaplig forskning om implementering

- I tidig litteratur om politiska system gjordes ingen distinktion mellan politik och förvaltning.
- Förvaltningsledet problematiserades inte. Implementering av beslut togs för given.
- Pressman & Wildawsky (1973) *upptäckte* "the missing link".
- Viktig inspiration var misslyckandena i de reformer som på 1960-talet skulle leda USA till "the Great Society".
- Jfr utvecklingen av utvärderingslitteratur inom t.ex. pedagogik.

Två huvudperspektiv

- **Top-down**
  Utgår från att beslutsfattare under rätt förutsättningar kan styra genom-förandeprocesser över tid och rum så att avsedda mål uppnås.

  Om implementeringsbrister hittas vidtas åtgärder som gör att tillämparen anpassar sitt handlande.

- **Bottom-up**
  Inom vissa områden har och/eller behöver tillämpare ha stor handlingsfrihet. Arbetet styrs av professionella normer, normalt överskott av uppgifter kräver prioriteringar (Street-level bureaucrats). Deras handlande utformar politiken.

  Beslutsfattare kan via indirekt styrning (ex. utbildning, organisering) påverka en verksamhets förutsättningar och därmed forma tillämpare.

- **Synteser**
  Val och kombinationer av perspektiv och metoder bestäms av styrsituationen.

Andra sysslar också med implementering

- **Organisationsforskare**
  Public management, nätverksteori, agent-principal, översättningsteori, mm.

- **Implementation science**
  Forskningsfält (från 2000-talet) med ursprung i medicin. Triggat av evidens-rörelsens frustration över svårigheter att få praktiker att följa kunskapsbaserade riktlinjer.

  Utgår (likt top-down) från att lokala verksamheter kan och bör uppvisa strikt följsamhet - "compliance" – till centralt formulerad styrning.

  Vetenskaplig kunskap antas vara objektiv, generellt giltig och opåverkad av lokala förhållanden (som t.ex. bottom-up). Jfr evidenshierarkin.

Teoribildning och teoriutveckling är huvudmål i forskning, men…

- Vad en vetenskaplig teori är och hur den ska/bör användas finns det olika uppfattningar om.

- "En förklaring om ett antagande om en relation mellan A och B, åtföljt av ett antagande om den eller de mekanismer som gör att A producerar B."

- Kunskapsteoretiska tankesystem har olika syn på vad som gör en teori "god" :
  a) En god teori har testats med framgångsrikt resultat mot verkligheten med "robusta" metoder och är generaliserbar (jfr evidenshierarkin);
  b) Teorier tydliggör, renodlar, ger oss nya och bättre sätt att se på världen.

- I forskning om implementering finns nog en strävan efter a), men…
  Forskningen kan ändå ge underlag för att diskutera faktorer som *kan tänkas påverka* implementering i olika sammanhang.

"God" implementering?

- Vad som är god implementering varierar starkt med objekt, sammanhang och lokala förutsättningar för avsedd förändring.
- Mycket forskning utgår från ett styrningsoptimistiskt top-down perspektiv. Där ses genomförande som en närmast teknisk företeelse som vid brister kan och bör korrigeras. Jfr ”implementation science”.
- Ett annat perspektiv är att det inte (bara eller alls) handlar om att följa detaljerade styrdokument. Viktigt att tillåta och uppmuntra att idéer och riktlinjer översätts till den lokala praktikens vardag och unika förutsättningar.
- Vilken implementering som eftersträvas är en viktig fråga eftersom svaret är styrande för arbetet med att påverka processen.

God implementering av jämställdhetsstrategin?

1) Tvinga fram följsamhet till centralt fattat beslut och metoder, t.ex. med utgångspunkt i på förhand bestämda mätbara mått som följs upp och kontrolleras.

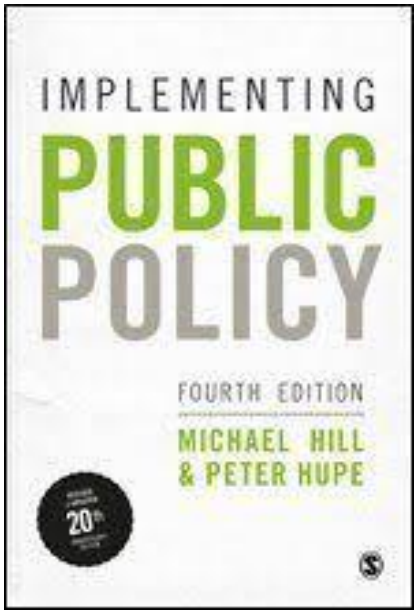
2) Det viktiga är att strategins intentioner omsätts i praktiken, men att det kan ske på olika sätt utifrån lokala förutsättningar och professionella tolkningar.

3) Strategin är ett sätt att röra om i grytan, att placera frågan på lokala aktörers dagordning, men ge mer eller mindre obegränsat utrymme för lokal kreativitet kring hur frågan ska hanteras.

- Nationella mål -> regionala förutsättningar/jämställdhetsmål -> lokala/regionala förutsättningar -> enskilds aktörs jämställdhetsmål.

- Länsstyrelsens metodstöd "ger stöd i hur aktörer *kan* (min kursivering) omsätta de regionala målen till verksamhetsnära arbete."

Någon universell teori/metod för god implementering finns inte. En *oändlig* mängd faktorer kan påverka.



Tänkbara påverkansfaktorer I

- Enligt Lennart Lundquists (1987) klassiska implementeringsteori måste de aktörer som ska genomföra en beslutad strategi:

  Förstå dess verksamhetslogik, hur den är tänkt att fungera för att uppnå förväntade mål. Oklarhet och målträngsel hämmar förståelsen.

  Ha mandat, resurser och kompetens som krävs för att *kunna* utföra det som ska genomföras. Det räcker inte att förstå.

  Har *vilja* och motivation att åstadkomma avsedd förändring. En strategi som innebär avvikelser från det invanda kan skapa tröghet, motvilja.

- Förstå, vilja och kunna kan användas för att förklara ”*implementation failure*”.

- Jfr ”*theory failure*”, när en strategi inte når sina mål eftersom de antaganden om orsak och verkan som den bygger på är felaktiga eller bristande.

Tänkbara påverkansfaktorer II

- Hur en strategi är tänkt att fungera för att uppnå förväntade mål behöver bygga på en adekvat och tydlig verksamhetslogik (jfr "theory failure").
- En strategi som ingen riktigt förstår är bara ett abstrakt dokument.
- Adekvat och tydlig verksamhetslogik är särskilt viktig i "top down" – perspektiv.
- Oprecisa, abstrakta mål kan hämma men också främja implementering.
- Målträngsel. När allt är viktigt blir ingenting viktigt. Jfr det "regn av centrala övergripande mål som rasslar ner i alla Göteborg stads förvaltningar".
- Problem som ska lösas kräver ofta samarbete och koordinering mellan flera aktörer = "many hands problems". Ingen har överblick över helheten.
- Samarbete gör ansvarsfrågan otydlig. Delat ansvar är inget ansvar.

Den viktiga ansvarsfrågan

- Ansvarsfrågan är grundläggande i en demokrati: ”All offentlig makt utgår från folket” (RF), men vart tar den vägen när den väl har utgått?

Det går att lokalisera vem som har ansvar	Ansvar i en framåtriktad mening
Det finns en bild av vad som är tänkt att uppnås	
Det finns information om vad som gjorts i fht uppdrag	Ansvar i en bakåtriktad mening
Det finns processer för att utkräva ansvar	

- Bakåtriktat ansvar förutsätter framåtriktat ansvar.
- Den som hålls ansvarig måste ha haft befogenhet och möjlighet att handla, ansvar kan inte utkrävas för något mer allmänt missförhållande i samhället.
- ”Soft-face” och ”hard-face accountability”

Regler om ansvarsutkrävande fanns redan i vår första regeringsform 1634

- "alle lagmän, landshövdingar....skole årligen infinna sig i Stockholm ... och där göra reda för sig, och ingen vare ursächtadt att komma personligen tillstädes, med mindre han å sotesäng ligger eller i annor i riksens tjänst eller med konungens bref frikallat är."

- **Hard-face accountability på 1640-talet**:
  Rikskanslern ville döma en ämbetsman i Kammarkollegiet till döden. efter att ha undandragit staten stora belopp. Drottning Kristinas vädjade för ämbetsmannens liv, men:

  "Patientera vi med honom…med vad skäl skole vi straffa en annan…? Att med straff, när man finner dem praegnantes, skall man ock spectare exemplum. "

Verksamhetslogik

- Verksamhetslogik, *programteori*, verksamhetslogik, effektkedja (på engelska program theory, policy theory, logic model, causal chain, logic model, etc).

- En beskrivning av hur något, t.ex. en strategi, antas fungera för att uppnå förväntade mål och lösa ett givet problem. Beskrivningen måste åskådliggöras (”rekonstrueras”) genom att a) samla information om strategin, samt b) kategorisera informationen i ett antal byggstenar:

- **Problem** ska lösas eller förbättras. F**örutsättningar** som står till buds. **Aktivitete**r/**prestationer** som behöver göras för att uppnå avsedd förändring. **Effekter** av prestationer hos målobjekten.

- Normalt handlar det om en **kedja av effekter** där effekter på kort sikt behöver inträffa för att långsiktiga effekter ska vara möjliga att nå.

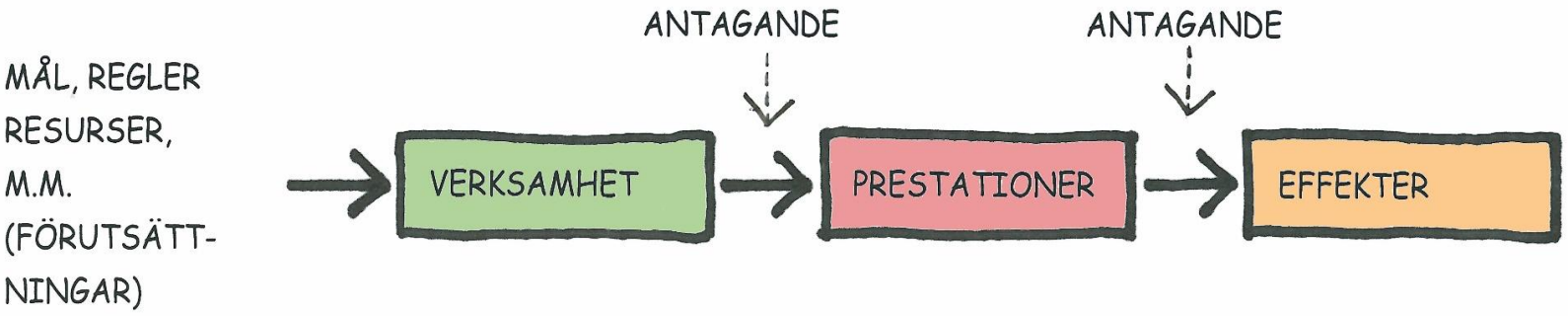
- Att bara ta del av en prestation är inte en effekt. Effekt är något som målobjekt är, har eller gör som en konsekvens av sitt deltagande.

Byggstenar i verksamhetslogik

	Förutsättningar ⇩	Allt som ”går in” i en verksamhet, mänskliga och ekonomiska resurser samt övrig ”input”.
	Aktiviteter	Handlingar som görs i verksamheten för att åstadkomma avsedd förändring.
R E S U L T A T	**Prestationer** ⇩	Det som levereras som ett resultat av aktiviteter, ofta kvantifierbart (outputs).
	🚹 🚹 🚹 🚹	Målobjekt för aktiviteter/prestationer.
	Effekter	Förändringar som tänkes uppstå hos målobjekt genom aktiviteter och prestationer (consequences, impact). Kort, mellan, lång sikt.

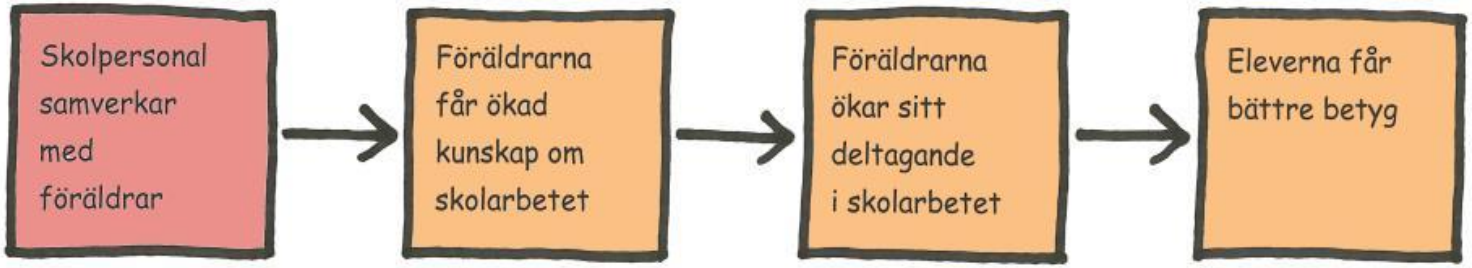
Ett mer utvecklat perspektiv

- Svaren på frågorna ovan beskriver en strategis *handlingsteori* (”theory of action”).
- Ett mer utvecklat sätt är att också fundera över strategins *förändringsteori* (”theory of change”, dvs. vilka antaganden som förklarar hur och varför handlingsteorin genererar avsedd förändring.
- Att tänka i termer av förändringsteori ligger väl i linje med ambitionen att offentliga verksamheter ska vara kunskapsbaserade.

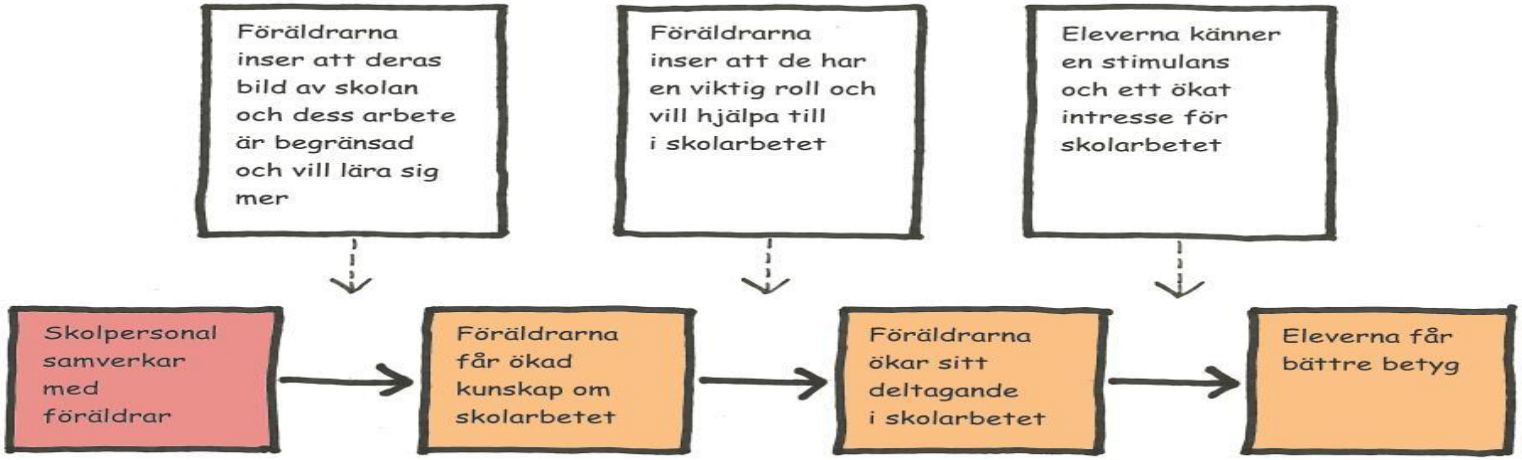


Ett exempel från skolans värld

Handlingsteori (theory of action)



Förändringsteori (theory of change)



…och nu blir det lunch

Verksamhetslogik - ett verktyg för nästan allt Obs evangelister och skeptiker.

1. **Gemensam förståelse**
2. **Kritisk granskning av en befintlig verksamhetslogik**
3. Planering av utvärderingsdesign
4. Förklaring av utvärderingsresultat.
5. Utformning/analys/förbättring av uppföljningssystem.
6. Forskningsöversikt

Alla tillämpningar förutsätter en åskådliggjord verksamhetlogik.

Gemensam förståelse

- Förekomst av en verksamhetslogik kan skapa tydlighet, överblick och samsyn kring hur en strategi är tänkt att fungera.
- ”Vet vi ens själva vad god livskvalitet är och hur man åstadkommer det?”
- Olika aktörers förståelse av problemet som strategin ska lösa.
- Jfr kopplingen mellan jämställdhets-strategins nationella delmål, regionala/ lokala förutsättningar, regionala mål och enskild aktörs jämställdhetsmål + att
- Jämställdhet ska beaktas och integreras i social, ekologisk och ekonomisk hållbarhet.

Kritisk granskning av verksamhetslogik

- Handlar om att granska *möjligheten* för en strategi att göra eller uppnå det som förväntas på basis av dess verksamhetslogik, t.ex. så här:

- Beskrivs och motiveras det problem som strategin ska lösa?
- Är önskade effekter tydligt uttryckta?
- Finns det en logiskt sammanhängande beskrivning av hur prestationer bidrar till att uppnå önskade effekter?
- Är det troligt att man med föreslagna prestationer kan förverkliga effekterna?

- Att lyckas med implementering kräver kräver förståelse för både det objekt som ska genomföras (vad som ska göras), och implementeringsprocessen (hur genomförandet ska gå till).

- Om verksamhetslogiken är bristande/felaktig spelar det ingen roll hur väl implementeringen genomförs. Strategin kommer ändå inte att fungera. Jfr ”evaluability assessment”.

Workshop i grupper

Utifrån min förståelse av hur verksamhetslogiker för två regionala mål i Jämställdhetsstrategin kan åskådliggöras, diskutera för ett av målen minst två av nedanstående frågor:

1) Finns det en logiskt sammanhängande beskrivning av hur prestationer bidrar till att uppnå önskade effekter?

2) Är det troligt att man med föreslagna prestationer kan förverkliga effekterna?

3) Implementeringsproblem som kan tänkas finnas?

4) Lokala aktörers ”rådighet” och ansvar i relation till respektive måls verksamhetslogik.

(Jämställt Västra Götaland 2024-2027. Kortversion)