

# **Implementering av förändringar i socialtjänstens verksamheter**

**- Vad säger forskningen?**

SKLs BoU-träff

Stockholm den 2012-12-04

Staffan Johansson

# Disposition

- Den samhällsvetenskapliga forskningen om policyimplementering inom offentlig förvaltning (Hill and Hupe, 2009)
- Den vårdvetenskapliga forskningen om implementering av EBP (Fixsen m fl 2005; 2009)
- Jämförelse mellan samhällsvetenskaplig och vårdvetenskaplig implementeringsforskning (Johansson, 2010)
- Organisering av förändringsarbete genom projekt – en allt vanligare strategi att åstadkomma förändringar inom socialtjänsten
- Gemensam diskussion om hur praktiker och forskare kan samverka för att främja implementering av angelägna förändringar

## Gemensam diskussion

- Vilken typ av kunskap om implementeringsproblem behöver egentligen politiskt ansvariga, verksamhetsansvariga och utvecklingsansvariga?
- I vilken grad har dessa grupper relevant förståelse för dessa typer av problem?
- I vilken grad pratar forskare och praktiker förbi varandra? Hur kan en mer fruktbart kunskapsutbyte ske?

# Forskning om policyimplementering inom förvaltningsforskningen

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, 2005)
- Viktigt att skilja mellan "Policy outcome" vs "implementation output"

# Forskning om implementeringsproblem inom offentlig förvaltning

- Före 1960-talet: Policyforskningen fokuserade på processen fram till beslutsfattandet; implementering problematiserades inte
- Implementeringsforskning inleds på 1960-talet med "Top-downmodeller" som betonar policy som beslut
- Bottom-upmodeller som betonar policy som handlande från 1980-talet
- Syntesmodeller som hävdar att olika slags policy kräver olika implementeringsstrategier från slutet av 1980-talet
- New Public Management som innebär att implementeringsproblem definieras som managementproblem från 1990
- Governanceforskning som studerar samverkan i nätverk, från 2000-talet

# Begreppet implementering introduceras i förvaltningsforskningen

## Top-downmodeller betonar policy som beslut

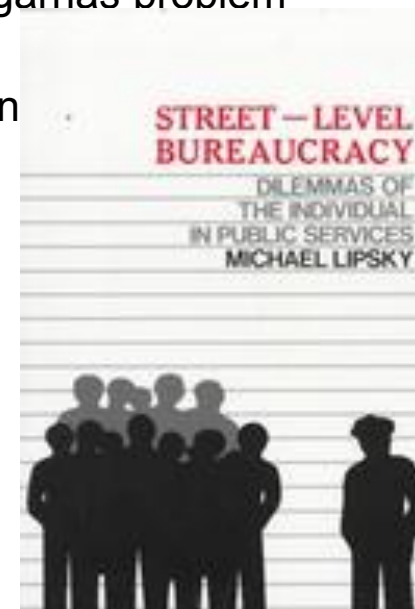
- Klassikern "Implementation – How Great Expectations in Washington are dashed in Oakland" (Pressman & Wildavsky 1973)
- Utgår från policyformulerarens perspektiv; Vad händer med en policy på vägen mellan centrum och periferi?
- Utvecklar rationella idealmodeller för att identifiera steg i implementeringsprocessen och strategiska variabler som avgör implementeringsresultatet
- Undersöker (identifierar och förklarar) avvikelser och brister i genomförandeledet



# Bottom-upmodeller betonar policy som handlande

Kritik mot Top-downmodellerna:

- Utgångspunkten bör vara hur medborgarnas/brukarnas problem/behov hanteras; justeringar och anpassningar i policyprocessen är oftast legitima
- Utgår från implementeringsstrukturens karaktär och särskilt från genomförandeledets – gräsrotsbyråkraternas - perspektiv.
- Gräsrotsbyråkraternas arbetssituation: begränsade resurser men obegränsade arbetsuppgifter; dessa har därför stort handlingsutrymme (Lipsky, 1980)
- Undersöker varför ”gräsrotsbyråkrater” gör som de gör, hur medborgarnas problem hanteras, och hur de reagerar på förändringsimpulser
- Kritiserar ”Lonely Organization Syndrom”, som skapar konflikt mellan organisationslogik och programlogik, och därför bidrar till implementeringsmisslyckanden (Hjern & Porter, 1981)





# Syntesmodellerna utgår från att olika slags policy kräver olika implementeringsstrategier

Tes: Organisationsformen avgörande för implementeringens legitimitet och därmed också för dess framgång, t ex Rothsteins (1998) idealtypiska organisationsmodeller för legitimitet i genomförandeprocessen:

- 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

## **”New Public Management” kommer in på förvaltningsforskningens agenda från ca 1990**

- NPM syftar på den globala trenden mot marknadsisering och företagisering av offentlig verksamhet (Intern och extern konkurrens, självstyrande ansvarsenheter, kontrakt och provisionslönesystem).
- Policy omformuleras till beställningar och kontrakt
- Policyformulering och –implementering decentraliseras till managers
- Implementeringsforskningen integreras i managementforskningen

# Från government till (network)governance

## Governanceteori problematiserar traditionella hierarkiska styrningsmodeller (från 00-)

- Det moderna samhällets problem och utmaningar (inom miljö-, sociala och hälsorelaterade problem) kräver förändrade modeller för att mobilisera och styra kollektivt handlande (dvs för att utforma och implementera policy)
- Teoretiskt baseras governancemodellen på tre grundläggande organisationsformer i samhället: marknad, hierarki och nätverk, med särskilt fokus på nätverksorganisering
- Governanceforskningen syftar till att tillhandahålla en mer realistisk modell för hur policy utformas och implementeras (än governmentbegreppet)
- Forskningsresultaten kan även användas normativt, dvs för att identifiera kombinationer av faktorer och policyinstrument som främjar/underlättar aktörers samverkan i nätverk avsedda att främja viktiga samhällsintressen

# Viktiga förklaringar till implementeringsresultat – State of the art enligt Hill & Hupes forskningsöversikt (2009)

## Politiska nivån (policy setting)

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

## Organisationsnivån (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/samhällsnivån

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

# Forskningen om implementering av Evidence Based Practices/Programs

## Bakgrund:

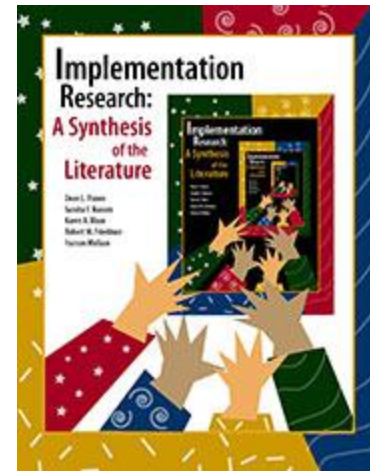
- Angeläget att potentiellt verkningsfulla metoder och program (EBP) kommer brukare/patienter till gagn

## Utmaning:

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

## Modell:

- Interventionsforskning → Design av EBP → Implementering av EBP



# Viktiga definitioner

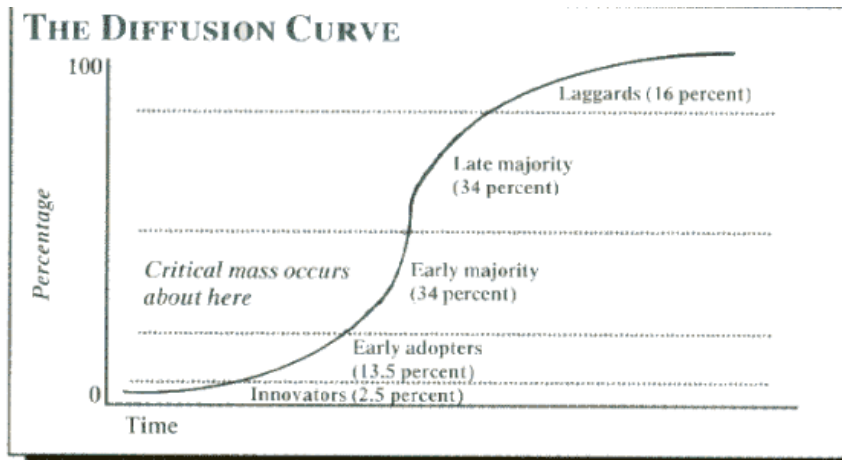
- Implementation is defined as a specified set of activities designed to put into practice an activity or program of known dimensions.  
(Fixsen, m fl 2005)
- What is implemented? "an activity or program of known dimensions".
- Implementation research is the scientific study of methods to promote the systematic uptake of research findings and other evidence-based practices into routine practice, and, hence, to improve the quality and effectiveness of health services and care.  
(Tidskriften Implementation Science)

# Kort historik för forskningen om implementering av EBP

- Inleddes av vårdforskare på 1990-talet.
- Forskning om innovationsspridning, forskningsanvändning och "knowledge translation"
- Identifiering och utvärdering av "core implementation components"
- Utveckling av mått på program- och modelltrohet
- Ett avgränsat forskningsområde (Implementation science) har kunnat skönjas sedan början av 2000-talet

# Conceptual view of Implementation (diffusion theory) – enligt Fixsen mfl forskningsöversikt

## Steg i implementeringskedjan definierade:



Source: Based on Everett Rogers, *Diffusion of Innovations*, 1995 (pp. 262, 314)

- Exploration and Adoption
- Program Installation
- Initial Implementation
- Full operation
- Innovation
- Sustainability



# Vilka faktorer förklarar implementeringsresultat? (enl Fixsen, m fl 2005)

- 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)**

Ökad betoning på organisations- och ledarskapsforskning rekommenderas

-----

xx = stark evidens

x = svag/viss evidens

(x) = indirekt evidens

# Analys av likheter och skillnader mellan de båda forskningstraditionerna\*

1. Vilka är implementeringsobjekten? Vilka mål/syften har forskningstraditionerna? Vilken roll har forskarna?
2. Vilka aktörer är inblandade i implementeringsprocessen?
3. Hur förklaras implementeringsresultat? Vilka teoretiska modeller/begrepp används?

\* Baseras på: Johansson, S. (2010) "Implementing Evidence Based Practice and Programmes in the Human Services – Lessons from Public Administration Research". *European Journal for Social Work*. Vol 13, No1, 2010, pp 109 -125.

# 1 Vilka är implementeringsobjekten? Vilka mål/syften har forskningen? Forskarnas roll?

EBP-forskning: behandlingsmodell/ behandlingsprogram, kliniska riktlinjer

- Via utbildning m m säkerställa följsamhet/ fidelity mot **prototyp**
- Föreskrivande (normativ)

Förvaltningsforskning: Policy (mål, strategi, beslut, organisationsmodell, samverkansmodell etc)

- Via ledning/styrning säkerställa följsamhet mot **intentionen** bakom policyn
- Både förklarande och föreskrivande

- Implementeringsobjekten inom vård och omsorg är ofta sammanvävda. EBP kan inte alltid betraktas som ett isolerat kunskapsöverföringsproblem, utan är ofta en del av en mer generell (nationell/lokal) policy

## 2 Vilka aktörer är inblandade i implementeringsprocessen?

### EBP-forskning:

- Sändare: Forskare och andra kunskapsproducenter
- Mottagare: Praktiker inom olika verksamhetsområden
- Publik: Berörda intressentgrupper

### Förvaltningsforskning:

- Sändare: Policyskapare på samtliga organisationsnivåer
- Mottagare: Politiskt och praktiskt verksamma på samtliga nivåer
- Publik: Samhällsmedborgare, media, opinionsbildare m fl

### Vård och omsorg:

- Sändare: Både kunskapsproducenter och policyskapare.
- Mottagare: Politiker, tjänstemän och professioner på olika samtliga organisationsnivåer
- "Publiken" har ofta avgörande betydelse för process och resultat

# 3 Hur förklaras implementeringsresultat? Vilka teoretiska modeller/begrepp används?

- EBP-forskning: Kunskapsspridning enligt diffusionsteorin dominerar
- Förvaltningsforskning: Förändringsprocesser studeras med organisations- och policyteoretiska verktyg
- Forskare som studerar implementering inom vård och omsorg behöver en bred uppsättning analysinstrument; diffusionsteorin är inte tillräcklig
- Anmärkningsvärt få överlappningar! Bara fyra (!) referenser gemensamma i två stora forskningsöversikter (Hill and Hupe, 2002 med totalt 508 ref; Fixsen m fl 2005 med totalt 418 ref)

# Slutsatser av jämförelsen (1)

- **Implementeringsforskning inom vård och omsorg ägnar sig både åt att förklara och att föreskriva**
- **Implementeringsobjekten varierar i praktiken, ofta kombination mellan politisk policy och kliniska riktlinjer; värderingsmässiga och tekniska (kunskapsmässiga) frågor hänger ofta samman**
- **Många aktörer är inblandade i policyprocesserna, och relationerna är ofta komplexa. Glöm inte bort ”publikens” betydelse.**
- **Bred uppsättning av teorier och metoder behövs för att identifiera förklaringar till implementeringsprocesser/ implementeringsresultat**

## Slutsatser.... (2)

**Behöver forskare som studerar implementeringsproblem inom vård och omsorg en bredare teoretisk och konceptuell grund än den som traditionellt används vid forskningen om implementering av EBP?**

**Ja, i den mån implementeringsstudierna inte enbart handlar om kunskapsöverföring utan även innefattar:**

- **Resurs- och prioriteringsfrågor**
- **Etiska överväganden**
- **Maktfördelning mellan politik, förvaltning, professioner och målgrupper**
- **Överskridande av organisatoriska gränser (vertikalt och horisontellt)**

**.....så behövs ett tillskott av analysverktyg från förvaltningsforskningen**

# Förändringsarbete genom projekt – en allt vanligare strategi att åstadkomma förändringar inom välfärdssektorn \*

## Policylogik inom svensk (och europeisk?) välfärdspolitik:

- Nationell samordningsfunktion (ibland med särskild samordnare utanför departementen, centralmyndigheterna och “stuprören”)
- Ekonomiskt stöd till lokalt utvecklings- och förändringsarbete
- Projekt inrättas och används som organisation för lokalt utvecklings- och förändringsarbete, vid sidan om den traditionella linjestrukturen
- Förhoppning om att lokal samverkan mellan befintliga och nyskapade organisationer ska skapa mer ändamålsenliga permanenta strukturer och processer.

\*)En projektifierad välfärd – om projekt som välfärdspolitiskt policyinstrument (Johansson m fl FAS, ref nr 2001-2652)



# Traditionell syn på projekt som organisationsform enligt Project Management-modellen

**Projektets kännetecken:**

**Unik och välavgränsad arbetsuppgift**

**Fasta och tydliga mål, tydliga tids- och kostnadsramar**

**Projektets faser:**

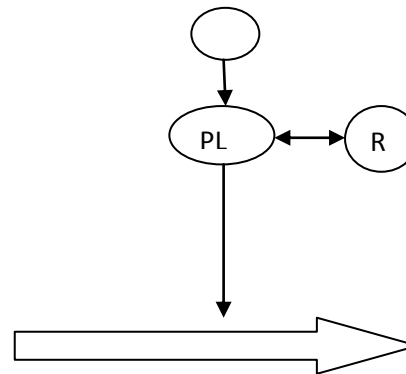
**Målformulering/förstudie,**

**Planering,**

**Genomförande, och**

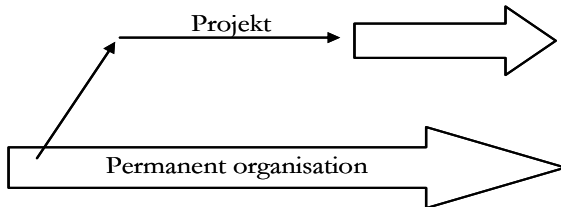
**Avslutning/utvärdering.**

**Projektets organisation:**

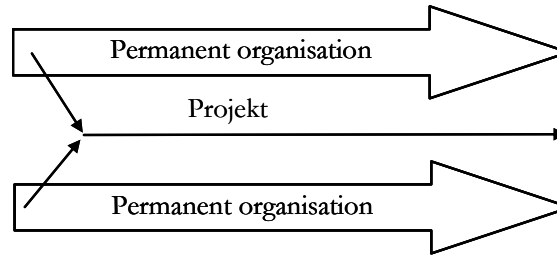


# Hur används projekt? Några användningsområden för projektorganisationer inom välfärdssektorn

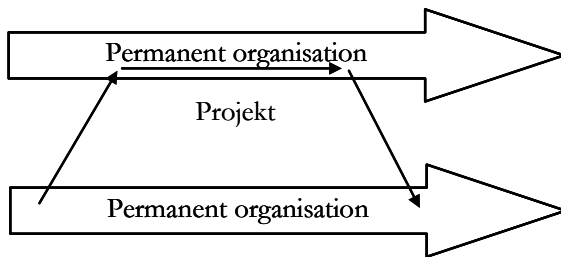
## Försöksprojektet



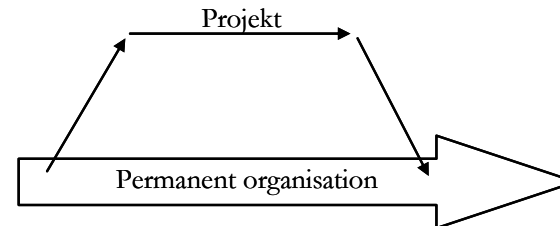
## Samverkansprojektet



## Uppdragsprojektet



## Förändringsprojektet



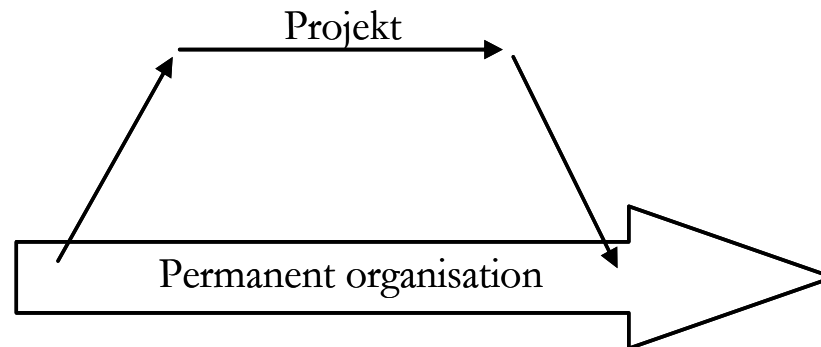
# Förändringsprojektets utmaning: Frigöra sig och sedan återintegreras i en permanent (byråkratisk) organisation

## Byråkratisk logik

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

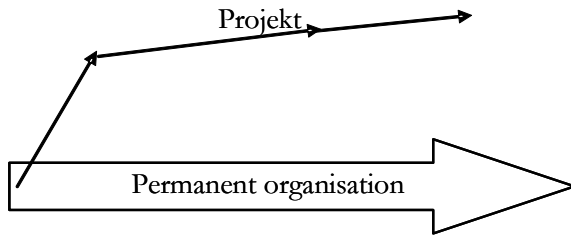
## Projektlogik

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



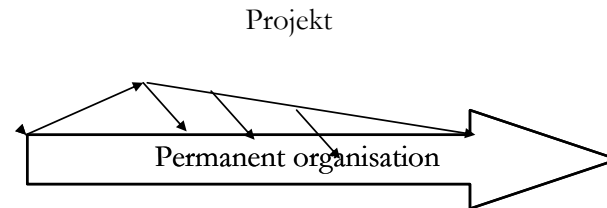
# Förändringsprojektets dilemma: Kreativt nytänkande eller framgångsrik implementering?

## Det kreativa förändringsprojektets organisation



- Projektledare med PM-kompetens eftersträvas
- Projektmedlemmar rekryteras utifrån kreativitetskriterier
- Projektet utvecklar stark identitet och arbetet sker avskiljt 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 avskiljt fr. gängse verksamhet
- Single-loop learning favoriseras
- Projektets resultat levereras successivt till moderorganisationen

# En resursberoendeteori för projektorganisationer

Horisontell osäkerhet

		Låg	Hög
Vertikal osäkerhet	Låg	Tillåtande	Förhandlande
	Hög	Övervakande	Kringskuren



## Gemensam diskussion

- Vilken typ av kunskap om implementeringsproblem behöver egentligen politiskt ansvariga, verksamhetsansvariga och utvecklingsansvariga?
- I vilken grad har dessa grupper relevant förståelse för dessa typer av problem?
- I vilken grad pratar forskare och praktiker förbi varandra? Hur kan en mer fruktbart kunskapsutbyte ske?