

# **Att genomföra politiska beslut: varför det blir som det blir när vi vill så väl**

Forskningsöversikt och diskussionsunderlag, november 2012

Mats Bengtsson, Förvaltningshögskolan

mats.bengtsson@spa.gu.se

## **Introduktion**

Den här texten har skrivits som en del av projektet Kairos, ett Mistra urban futures-projekt, främst för att introducera deltagarna i projektet till implementeringsforskningens förtrollande värld. Sprid den gärna. Texten tar sin utgångspunkt i de tre seminarier som hölls under våren 2012 på temat ”Varför blir det som det blir när vi vill så väl?”. Frågan som ställdes under dessa seminarier handlar om varför de politiska beslut som fattas inte genomförs som avsett eller inte får de avsedda effekterna. Det är den frågan som adresseras i föreliggande text.

Underlaget är enkelt skrivet och antalet referenser har hållits till ett minimum. Det finns två syften med texten: dels att kort sammanfatta implementeringsforskningen, dels att med utgångspunkt i vissa teman som har diskuterats inom Kairosprojektet bidra till en vidare förståelse till varför politiska beslut inte alltid genomförs som avsett. Forskningen om frågor av detta slag har långa anor och bedrivs inom olika vetenskapliga discipliner med olika teoretiska utgångspunkter. Allt som är relevant får givetvis inte plats på dessa sidor; texten bör betraktas som just en inledning till studiet av implementering och genomförandet av politiska beslut.

## **Utgångspunkter och begrepp**

Det är av nöden att redan inledningsvis slå fast några trossatser och definiera några begrepp, som är till hjälp för att förstå det nedanstående. Nedan diskuteras genomförandet av politiska beslut för det första i termer av beslutsfattare

(politiker) och verkställare (förvaltningar, tjänstemän). Implementeringsforskningens kanske viktigaste resultat är att förvaltning och politik knappast går att skilja åt, att förvaltning är politik. Både tjänstemän och politiker fattar beslut och det är i genomförandefasen som de politiska besluten får sin faktiska utformning.<sup>1</sup> Det finns ändå anledning att skilja mellan politiker och tjänstemän, bland annat på grund av att deras legitimitet har olika grunder.

För det andra, när politiska beslut inte genomförs som beslutsfattarna avsett uppstår ett problem, som brukar benämnas ”implementeringsproblemet”.<sup>2</sup> Implementeringsproblemet är tudelat, det relaterar både till vad verkställarna gör med anledning av ett politiskt beslut och till de effekter som beslutsfattaren avsåg att uppnå med beslutet. När politiska beslut inte genomförs som avsett hamnar den offentliga förvaltningen ofta i fokus. Dess huvuduppgift är ju att genomföra politiska beslut. Men vilka effekter som uppstår råder inte verkställarna ensamma över och de kan inte ensamma hållas ansvariga för.

Av detta skäl bör man för det tredje skilja mellan olika sorters implementeringsproblem, eller olika sorters implementeringsunderskott. Det finns helt enkelt olika sätt att se på implementeringsproblemet. Detta kan uppmärksammas genom att introducera skillnaden mellan outputs, förvaltningens aktiviteter med anledning av ett beslut, respektive outcomes, som betecknar de kort- och långsiktiga effekterna av ett beslut. Det främsta skälet till att skilja mellan output och outcome är att det inte är säkert att de avsedda effekterna uppstår även om den offentliga förvaltningen producerar den output beslutsfattarna avsåg. Det vill säga, ett implementeringsunderskott kan uppstå även om verkställarna genomför det politiska beslutet i enlighet med beslutsfattarnas intentioner.

Med anledning av detta diskuteras inte bara verkställarna i texten utan lanseras flera olika förklaringar till varför politiska beslut inte genomförs som avsett inte eller får avsedda effekter. I den nedanstående genomgången är det ändå den offentliga förvaltningen som fungerar som utgångspunkt. Dessutom diskuteras flera förhållanden som kan leda till att politiska beslut inte får de avsedda effekterna. De förklaringar till varför politiska beslut inte alltid får de

---

<sup>1</sup> Lipsky 1980.

<sup>2</sup> Sannerstedt 1997:17.

avsedda effekterna som tas upp nedan handlar alltså inte primärt om förvaltningen utan om de politiska beslutens effekter, vilka bara delvis är beroende av hur verkställarna agerar.

För det fjärde genomför beslut inte sig själva och är offentliga förvaltningar aldrig neutrala verktyg. Det första påståendet kan te sig som en självklarhet men det anger i kombination med det andra att genomförandet av politiska beslut aldrig kan betraktas som en renodlat rationell eller teknisk verksamhet. Offentliga förvaltningar är organisationer och rymmer som sådana individer med en bakgrund och egna värderingar. De rymmer också organisationskultur, institutionaliserade handlingsmönster och en historia som har betydelse för vad som är möjligt respektive svårt för förvaltningarna att göra.

För det femte används de två begreppen ”policy” och ”beslut” mer eller mindre synonymt i det nedanstående. Begreppen som sådana är inte synonymer men de används båda för att här beteckna överordnade beslut om politisk inriktning som har fattats av folkvalda beslutsfattare. Centralt är också att politiska policies har två komponenter: vad man *säger* att man ska göra, och vad man faktiskt *gör*. Policy handlar alltså både om hur offentliga organ beslutar att de ska agera, och om hur de faktiskt agerar.

För det sjätte är det viktigt att slå fast att implementeringsproblemet, som alltså innebär att politiska beslut inte genomförs som beslutsfattarna avsett, är ett normativt demokratiteoretiskt problem. Om de folkvaldas beslut inte genomförs, hotas demokratin. Att implementeringsproblemet är ett normativt problem har lett till att forskningen om politiska besluts genomförande blandar mellan deskriptiva, normativa och preskriptiva utsagor. I det nedanstående ligger fokus på olika sätt att förstå och förklara varför beslut inte genomförs som avsett, det vill säga på deskription och teori.

## Implementeringsproblemet och den offentliga förvaltningen

När politiska beslut inte genomförs som avsett är det vanligt att förvaltningen hamnar i fokus: den offentliga förvaltningens huvuduppgift är ju som sagt att genomföra politiska beslut. I det här avsnittet diskuteras bland annat förvaltningens betydelse och hur implementeringsproblem kan uppstå.

**Implementeringsforskning uppifrån och ned,  
nedifrån och upp**

Genom implementeringsforskningens historia har det funnits två huvuduppgifter för denna forskning: att förklara eller förstå vad som händer respektive att påverka vad som händer när den offentliga förvaltningen verkställer politiska beslut.<sup>3</sup> När den statsvetenskapligt inriktade implementeringsforskningen tog fart i USA på 1970-talet framställdes det som ett överraskande resultat att beslut inte genomförs sig själva som avsett, utan att förvaltningen i genomförandefasen kan påverka policyutfallet. När uppståndelsen kring detta resultat lagt sig hamnade fokus på att försöka påverka vad som hände i implementeringsprocessen, så att denna process kunde löpa smidigare.

Den bok som inledningsvis satte tonen för implementeringsforskningen, och som blivit mycket uppmärksam, författades av två amerikanska statsvetare som beskrev hur visioner formulerade i Washington (av de politiska församlingarna där) inte fick de avsedda effekterna ute i landet.<sup>4</sup> Författarna, Pressman och Wildavsky, intog ett uppifrån och ned-perspektiv på implementering och angav att implementeringsprocessen nog kunde förbättras.<sup>5</sup>

Många tidiga implementeringsforskare intog i Pressman och Wildavskys efterföljd ett uppifrån och ned-perspektiv. Perspektivet var rationalistiskt, tog sin utgångspunkt i de politiska besluten och studerade hur beslutsfattaren (politikern) kunde agera för att försäkra sig om att de politiska besluten genomfördes som avsett. En viktig uppgift för beslutsfattaren var att söka reda på de faktorer som kunde påverka implementeringen av ett beslut negativt, och att åtgärda dessa. År 1984 sammanfattade Hogwood och Gunn forskningens centrala resultat genom att ställa samman en lista med råd till beslutsfattaren om

---

<sup>3</sup> Jfr Hill & Hupe 2002:2.

<sup>4</sup> Boken publicerades 1973, författades av Jeffrey L. Pressman och Aaron Wildavsky och har den fantastiska titeln "Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland: or, why it's amazing that federal programs work at all, this being a saga of the Economic Development Administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes".

<sup>5</sup> Pressman och Wildavsky 1973:143ff.

hur hon borde agera. I syfte att minimera implementeringsproblem borde beslutsfattaren enligt Hogwood och Gunn:

1. säkerställa att omständigheter externa för den implementerande aktören inte hindrar genomförandet,
2. tilldela förvaltningen tillräckligt med tid och resurser,
3. se till att en enskild förvaltning, som inte är beroende av andra förvaltningar, ansvarar för genomförandet
4. se till att det finns en fullständig förståelse för beslutet och för vad som ska göras bland alla inblandade
5. se till att antaganden om orsak och verkan är tydliga och korrekta<sup>6</sup>

Skälet bakom denna lista var givetvis att faktorer som de ovan nämnda hade visat sig kunna påverka genomförandet av politiska beslut negativt, det vill säga dessa faktorer kunde leda till implementeringsproblem. Hindrande externa omständigheter, avsaknad av tid och resurser, beroendeförhållanden mellan olika förvaltningar, bristande förståelse och felaktiga antaganden om kausalitet var enligt dåtidens forskare några av de viktigaste förklaringarna till bristande implementering.

Den tidiga implementeringsforskningen vändes snart i sin motsats och rimligheten i Hogwood och Gunns rekommendationer sattes ifråga. Ett nedifrån och upp-perspektiv på implementering tog form bland annat tack vare Michael Lipskys bok om ”närbyråkrater”. Forskare inom detta perspektiv intresserade sig inte för politikernas beslut eller beslutsfattarnas avsikter. Man valde i stället att fokusera på verkställarnas agerande, på de situationer där tjänstemännen de facto verkställde besluten. Enligt perspektivets förespråkare var det dessa situationer och tjänstemännens arbetsvillkor som måste studeras om bristande implementering skulle kunna förklaras, inte brister i styrningen. Lipsky ansåg att närbyråkraterna arbetade under ohållbara villkor i termer av tid och resurser, villkor vilka tvingade dem att utarbeta informella rutiner så att de kunde hantera sina trångmål. Genom dessa informella rutiner kunde tjänstemännen

---

<sup>6</sup> Hogwood och Gunn 1984:199-206. Listan omfattar fler punkter, det här är de i sammanhanget mest centrala.

hantera sin egen arbetssituation, men rutinerna ledde samtidigt ledde till att beslut genomfördes på ett icke optimalt sätt.<sup>7</sup> Lipskys resultat innebar i praktiken skarp kritik mot två av de ovanstående råden följa: dels finns det alltid omständigheter externa för den implementerande aktören som hindrar genomförandet av beslut, dels är tid och övriga resurser aldrig tillräckliga för att göra det nödvändiga arbetet optimalt.

Det tredje rådet ovan handlar om olika förvaltningars beroende av varandra. Ju fler och ju viktigare beroendeförhållandena är mellan de olika organisationer som ansvarar för genomförandet av beslut, desto mindre antogs sannolikheten vara att besluten kunde genomföras som avsett. Därför borde enligt Hogwood och Gunn en enskild förvaltning, som inte var beroende av andra förvaltningar, ansvara för genomförandet. Möjligheterna att följa detta råd ifrågasattes tidigt, bland annat av den svenske statsvetaren Benny Hjern.

Enligt Hjern inser man om man studerar implementering nedifrån och upp att formella organisationer inte är särskilt viktiga utan att beslut ofta implementeras av aktörer i mer eller mindre informella nätverk.<sup>8</sup> Hjern pekade på betydelsen av dessa nätverk, och angav att vilka organisationer som de facto ansvarade för och påverkade implementeringen av ett givet beslut var en öppen fråga. Även om det fanns en enskild förvaltning som kunde utpekats som huvudansvarig för genomförandet av ett specifikt politiskt beslut, så menade Hjern att det i praktiken var en rad olika organisationer, offentliga och privata, som sörjde för implementeringen tillsammans. Hjerns resultat tyder på att beroendeförhållanden inom dessa nätverk är oundvikliga och att det knappast går att låta en enskild förvaltning ansvara för genomförandet av ett överordnat politiskt beslut i form av en vision eller policy.

Vidare har det fjärde rådet ovan, preskriptionen att skapa en fullständig förståelse för vad som ska göras bland alla inblandade, utpekats vara en chimär. Lipsky menade att de mål närbyråkrater arbetar för att uppnå tenderar att vara mångtydiga, vaga eller till och med inbördes motstridiga.<sup>9</sup> Fullständig förståelse är därmed en omöjlighet. Vidare menar Susan Barrett och Colin

---

<sup>7</sup> Lipsky 1980:81-82.

<sup>8</sup> Hjern och Porter 1983:265-268.

<sup>9</sup> Lipsky 1980:27.

Fudge att en policy inte kan ses som något konstant. Varje policy ska omsättas av aktörer vars föreställningar och förståelse av policyn kan skilja sig från deras som formulerade den. Enligt Barrett och Fudge tolkas, omformuleras och modifieras policies alltid i genomförandefasen, av verkställarna.<sup>10</sup> Någon fullständig förståelse eller enighet om vad ett visst beslut innebär kommer sålunda aldrig att kunna uppnås.

Sammantaget lanserade vad man kan kalla den första generationens implementeringsforskare råd och förslag vars rimlighet starkt ifrågasattes av nästa generation forskare. Det innebär en komplikation för den som är intresserad av genomförandet av politiska beslut att senare forskning visat att den andra generationens implementeringsforskare i allt väsentligt har rätt: råd ett, tre och fyra går knappast att följa. Den femte och sista punkten återkommer vi till nedan. När det gäller den andra punkten bör sägas att forskningen visar att resurser verkligen har betydelse. Större resurser ökar chanserna till implementeringsframgångar. Stor betydelse har resurser dels i form av kvalificerad personal, dels i form av tid och eftertanke som ägnas åt själva genomförandet. Dessutom måste existerande resurser kombineras på ett bra sätt. Resurser har betydelse men storleken på budgeten är alltså inte den ensamt avgörande resursen.<sup>11</sup>

### **Ett försök till syntes**

Introduktionen hittills ger skenbart vid handen att vi ingenting vet. Så är nu inte fallet, vi vet en hel del. Vi vet att resurser bland annat i form av tid kan främja implementering; att omständigheter externa för verkställaren kan hindra implementering och är legio; att viktiga beslut nästan alltid implementeras i nätverk där olika aktörer är beroende av varandra vilket skapar komplexitet samt att det är viktigt att försöka skapa någon slags enighet om vad som egentligen är syftet med en viss policy. Även om tid och resurser kan vara svåra att skaffa fram är det centralt att det finns en medvetenhet om dessa insikter, på både politisk nivå och förvaltningsnivå.

---

<sup>10</sup> Barret och Fudge 1981:251; jfr Czarniawska 2005.

<sup>11</sup> O'Toole 2004:317.

En av nestorerna i svensk förvaltningsforskning, Lennart Lundquist, har försökt syntetisera de två ovanstående perspektiven på implementering. Lundquist utgår från de enskilda tjänstemän som har att verkställa politiska beslut, och från de villkor som dessa tjänstemän arbetar under. Huruvida en tjänsteman lyckas med att genomföra ett beslut beror enligt Lundquist på tre egenskaper hos tjänstemannen. Två av dessa är relativt okomplicerade: tjänstemannen måste vilja genomföra beslutet så som politikerna avsett och måste förstå vad den styrande vill. ”Förstå” kopplar till den fjärde punkten ovan och handlar om att tjänstemännen måste begripa innebörden i det beslut som ska genomföras, även om fullständig förståelse och enighet knappast kan uppnås.<sup>12</sup>

Den tredje förutsättningen är att tjänstemännen måste kunna genomföra beslutet. Detta villkor är det mest komplexa eftersom Lundquist lägger in många olika aspekter i det. Med att ”kunna genomföra beslutet” menar han bland annat att tjänstemannen måste ha resurser, bland annat i form av tid men också i form av inflytande, legitimerande resurser, kunskap, information och handlingsförmåga. Lundquist sammanfattar här flera av de ovanstående råden i ett enda villkor, men utgår till skillnad från uppifrån och ned-teoretikerna från den enskilda tjänstemannen. Brister tjänsteman i en av dessa tre kapaciteter – kunna, vilja, förstå – är risken för implementeringsunderskott enligt Lundquist överhängande.

Det har också framhållits att det vid sidan om renodlade implementeringsfel finns ett annat problematiskt förhållande vid implementering, som kopplar till den femte och sista punkten i listan med råd. Inom utvärderingsforskningen skiljer man ibland mellan programfel och teorifel.<sup>13</sup> Programfel är detsamma som implementeringsproblem, de uppstår om verkställarna inte agerar i enlighet med beslutsfattarens styrning. Implementeringsproblem uppstår när förvaltningen inte genomför de aktiviteter som är nödvändiga i syfte att realisera det politiska beslutet, eller genomför dem på ett felaktigt sätt eller i otillräcklig utsträckning. Teorifel handlar om de antaganden som görs om orsak och verkan inom ett policyområde, om handlingar och deras effekter. Teorifel uppstår om de handlingar som vidtas, och de aktiviteter som genomförs, inte leder till

---

<sup>12</sup> Lundquist 1992:75-76.

<sup>13</sup> Rossi, Freeman & Lipsey 2004, jfr Sannerstedt 1997.



de avsedda effekterna. I sådana fall misslyckas förvaltningen med att realisera beslutsfattarens mål inte därför att de inte genomför de nödvändiga aktiviteterna, utan därför att de handlingar som förvaltningen vidtar helt enkelt inte har de antagna effekterna. Teorifel uppstår om man gör felaktiga antaganden eller har otillräckliga kunskaper om orsak och verkan. Detta resonemang kopplar till det i inledningen om output och outcome: även om förvaltningen producerar rätt output når vi inte med säkerhet avsedd outcome, till exempel om ett teorifel är för handen.

Ett sätt att tackla det sistnämnda problemet, teorifel, är med hjälp av målstyrning. Målstyrning lämnar det öppet för förvaltningen, som antas ha den nödvändiga expertkunskapen om kausala samband, att avgöra vilka medel som ska användas i syfte att nå vissa givna mål. Men tillräckliga kunskaper om orsak och verkan, om vilka medel som är mest verkningsfulla att vidta i syfte att lösa komplexa samhällsproblem, finns inte alltid ens inom förvaltningen. Dessutom kan målstyrningen som sådan komplicera implementeringen av policy, vilket diskuteras vidare nedan.

### **Ett implementeringsperspektiv på politiska beslut och deras genomförande**

Implementeringsforskningen fokuserar på den offentliga förvaltningen och utgår ifrån att det är denna vi i första hand ska studera om politiska beslut inte genomförs som avsett. Vilka svar lanserar då detta forskningsfält på frågan om varför beslut inte genomförs som avsett? För det första kan man slå fast att det inte finns någon enhetlig implementeringsteori samt att det knappast ens med detta relativt snäva perspektiv på beslut och deras genomförande går att ge några entydiga svar på vad som kan göras eller bör göras för att lindra implementeringsproblemet. Den samtida implementeringslitteraturen handlar i stället främst om olika faktorer som kan hjälpa oss att förstå varför implementeringsproblem över huvud taget uppstår. En lista, knappast fullständig, över sådana faktorer, skulle innefatta följande:

- Vilken är den implementerande organisationen? Frågan handlar om vilka aktörer som gemensamt ansvarar för beslutets genomförande, inte formellt utan i praktiken.
- Vilka beroendeförhållanden finns mellan de deltagande aktörerna? Frågan handlar om huruvida en organisation kan agera ensamt eller måste engagera sig i vad andra organisationer gör.
- Vilka intressen har de deltagande aktörerna? Frågan handlar om huruvida alla deltagare är intresserade av beslutets förverkligande, och om de i så fall är det av samma skäl.
- Vilka externa omständigheter i övrigt påverkar genomförandet? Det offentliga har sannolikt inte kontroll över alla de omständigheter som avgör hur framgångsrik implementeringen blir. Frågan handlar om vilka dessa omständigheter är och om de kan påverkas.
- Vilka är de offentliga tjänstemän som ansvarar för genomförandet av beslutet och vilka villkor agerar de under? Frågan handlar dels om deras kunskap, vilja och förståelse men också om dem som individer och om de institutionella sammanhang de verkar inom.
- Finns det en kausal teori som är korrekt specificerad? Frågan handlar om i vilken utsträckning vi förstår vilka handlingar och aktiviteter som leder till vilka utfall och effekter.

Slutligen har beslutets karaktär också betydelse. Beslut om bostadsbidrag, som kan specificeras relativt ingående med formella regler, skiljer sig i många avseenden från beslut som rör övergripande policy eller visioner. I det förstnämnda fallet kan tjänstemännens handlingar styras i detalj i förväg. I det sistnämnda fallet är detta knappast möjligt. Det är sammantaget en diger lista, och det finns mycket som talar för att implementeringsproblem kommer att uppstå inom alla komplexa politikområden där politiker beslutar om policies. Det är inte för inte som implementeringsforskningen har kallats ”eländesforskning”.<sup>14</sup> Att man trots detta inte bör misströsta återkommer jag till i slutet av texten.

---

<sup>14</sup> Rothstein 2002.

## Implementeringsunderskott: de politiska beslutens avsedda effekter

Som framgår av det ovanstående kan implementeringsunderskott uppstå av två olika skäl. Dels på grund av att verkställarna inte producerar den output, det vill säga de aktiviteter beslutsfattarna förväntar sig, och då står vi inför ett implementeringsproblem – beslutet genomförs inte som avsett. Men ett implementeringsunderskott uppstår också om de avsedda effekterna inte uppstår. Verkställarna kan som redan angetts inte ensamma ansvara för att de avsedda effekterna inte uppnås. För att förstå implementeringsunderskott måste man därför gå bortom förvaltningen. Det finns en lång rad tänkbara förklaringar till varför politiska beslut inte får avsedda effekter. I det nedanstående diskuteras några sådana möjliga förklaringar, företrädesvis sådana som rör andra organisationer och fenomen än den offentliga förvaltningen.

### **Är det ens meningen att besluten ska genomföras?**

Det politiska livet är fullt av policies och visioner. En relativt känd sådan är nollvisionen, som anger att det är oacceptabelt att vägtrafiken kräver människoliv. Nollvisionen beslutade riksdagen om 1997, den är ännu inte uppnådd. Utan att vara alltför raljant kan man slå fast att vissa (politiska) visioner nog har funktionen av önskedröm snarare än något som beslutsfattarna föreställer sig att de verkligen kan uppnå. Att då peka finger åt förvaltningen vore ofint. Varför beslutar då politiker om visioner de inte avser att genomföra? Det finns flera olika sätt att förstå det förhållandet på.

#### *Särkoppling (det retoriska gapet)*

Ett första sätt att förstå detta fenomen har diskuterats åtminstone sedan 1970-talet, och det handlar till stor del om vad ett beslut egentligen är. Ett beslut kan betraktas som något som ska genomföras, till exempel i syfte att åstadkomma någon slags förändring eller nå något slags mål. När man betraktar beslut på det sättet ser man ofta att syftet med beslut är att lösa någon slags problem. Men alla beslut föregås inte av något problem och alla beslutsprocesser är inte problemlösningsprocesser.

En klassiker inom det organisationsteoretiska fält som behandlar detta tema har författats av John W. Meyer och Brian Rowan.<sup>15</sup> Enligt Meyer och Rowan är organisationer, alla organisationer, beroende av olika sorters resurser för att överleva. En sådan resurs är omgivningens stöd. Och omgivningen måste betrakta organisationen som legitim för att ge den sitt stöd. Hur vinner då organisationer legitimitet och stöd? Jo, genom att avspegla de sociala normer och föreställningar om acceptabelt beteende som finns i det omgivande samhället. För att ta ett exempel: om jämställdhet är en företrädd norm i samhället och en föreställning finns om att jämställdhet är något gott, kommer organisationer att anta jämställdhetsplaner i syfte att vinna legitimitet och stöd.

Meyer och Rowans centrala upptäckt är att organisationer kan vinna legitimitet och stöd både genom att handla och genom att fatta beslut, även om beslutet inte genomförs. Fenomenet brukar benämnas ”särkoppling”, för att påvisa att beslut och handling kopplas loss från varandra. För att ta ett exempel: redan genom att anta en jämställdhetsplan kan en kommun vinna legitimitet och stöd, alldeles oavsett om planen sedan genomförs i praktiken, oavsett om kommunen agerar eller inte för att uppnå målen i planen. Meyer och Rowan ser på beslut på ett annat sätt än det rationalistiska där beslut följs av handling i syfte att genomföra beslutet; beslut följs inte nödvändigtvis av handling.<sup>16</sup>

Måhända är själva syftet med beslut ibland att fatta beslut, exempelvis för att en organisation som en kommun ska vinna i legitimitet och framstå som varandes i takt med sin tid. Skälet till att policier inte genomförs kan ju i så fall vara det enkla faktum att de inte är avsedda att faktiskt genomföras, utan att de genom sin existens möjliggör organisationens fortlevnad. I sådana fall föreligger ju inget implementeringsproblem om policyn inte genomförs, eftersom beslutsfattarens avsikt inte är att policyn ska genomföras.

---

<sup>15</sup> Meyer & Rowan 1977; jfr Rombach 1986, Sahlin-Andersson 1986.

<sup>16</sup> Det här sättet att uppfatta beslut på har vi pratat om inom arbetsgruppen i termer av ”det retoriska gapet”; poängen är ju att retorik och praktik särkopplas från varandra.

*Mindre extrema varianter av särkoppling*

Meyer och Rowan beskriver ett möjligt skäl till varför beslutsfattare antar policies de inte nödvändigtvis har för avsikt att få genomförda, nämligen att de kan vinna i legitimitet och stöd. Särkopplingen mellan beslut och handling kan vara fullständig, men den måste inte vara det. Politiska beslut som inte efterföljs av någon som helst aktivitet torde vara ovanliga. Ett mera rimligt antagande är nog att beslutsfattaren är medveten om att högt ställda mål i visioner och policies inte är omedelbart genomförbara.<sup>17</sup> Som exempel vet riksdagen sannolikt att Nollvisionen är ett framtida önskvärt tillstånd som knappast kommer att uppnås inom en överskådlig framtid. Riksdagen vill nog ändå att Trafikverket ska agera och sträva mot det högt satta målet, trots att Nollvisionen knappast kan tolkas som ett operationellt mål som ska uppnås fullt ut. Beslutsfattarens avsikt i sammanhanget är sannolikt att verkställarna ska göra sitt bästa med de resurser som finns att tillgå. Beslutet ska genomföras som avsett, output ska produceras, men de avsedda effekterna måste inte realiseras i sin helhet, outcome måste inte vara att nollvisionen nås.

Detta är ett sätt att se på särkoppling som är mindre drastiskt än det ovanstående, där beslut inte följs av handling alls, och här är skillnaden mellan output och outcome central. I denna mindre extrema version av särkoppling är beslut och handling delvis men inte helt särkopplade. Om beslutsfattarnas avsikt med en policy är att verkställarna ska agera men inte att uppnå de högt ställda målen, byter implementeringsproblemet karaktär. Själva avsikten med policyn är ju i fall av det här slaget inte att nå målet utan att åstadkomma en rörelse i rätt riktning, att uppmärksamma ett visst problem och säkerställa att förvaltningen ägnar problemet uppmärksamhet. Med denna tolkning föreligger inte ett implementeringsproblem om inte policyn genomförs, utan om trenden är negativ eller förvaltningen underlåter att uppmärksamma problemet och att ägna det aktiviteter.

Ett problem i sammanhanget är att det ibland inte är helt enkelt att slå fast huruvida ett implementeringsproblem alls föreligger, bland annat på grund av det ovanstående. Det kan dessutom vara så att det kan vara svårt att särskilja

---

<sup>17</sup> Jfr Brunsson 2003:202-205.

effekterna av den verksamhet som studeras från andra effekter som är verksamma samtidigt. För att kunna avgöra huruvida en viss politisk reform är framgångsrik måste man ju i någon mening kunna mäta hur det hade blivit om reformen alls inte genomförts, vilket knappast går. Om exempelvis folkhälsan försämras trots politiska beslut om att den bör förbättras så är det inte alls säkert att den bedrivna verksamheten är misslyckad. Risken är ju att folkhälsan det hade varit ännu sämre om man inte hade gjort någonting alls. Detta är ytterligare ett skäl till att man måste skilja mellan bedömningar av verkställarnas aktiviteter och bedömningar av huruvida de avsedda effekterna uppnås.

### **Motstridiga mål: policier som krockar med varandra**

Det finns mycket som talar för att implementeringsproblemen på senare tid har blivit fler, av det enkla skälet att fler och fler frågor blir föremål för politiska beslut. Som exempel är policier för jämställdhet, hållbar utveckling och folkhälsa relativt nya påfund. Det är helt enkelt så att det offentliga ger sig in på allt fler samhällsområden, reglerar allt fler områden och antar policier på allt fler områden. En effekt av att det idag finns fler policier än någonsin förr är att olika mål och policier ofta kommer i konflikt med varandra. Motstridiga mål kan finnas inom enskilda politikområden och mellan olika politikområden.

Implementeringsunderskott som beror på motstridiga mål eller mål som inte är inbördes kompatibla kan uppstå på många sätt. Om man utgår från en enskild förvaltning kan denna, i syfte att uppfylla ett visst mål, ignorera eller tvingas ignorera andra mål. Arbetet för att uppnå ett mål kan dessutom ha direkt negativa effekter på möjligheten att uppnå andra mål. Se man till den offentliga förvaltningen i allmänhet är det givetvis också så att det arbete som en förvaltning utför för att uppfylla ett visst mål kan göras ogjort av en annan förvaltning, som strävar att uppnå andra mål.

Även om det sannolikt är fallet att motstridiga politiska mål har blivit vanligare är det inget nytt fenomen. Den offentliga förvaltningen har till exempel länge haft krav på sig att vara både (kostnads)effektiv och rättssäker, två mål som mycket väl kan hamna i konflikt med varandra. Beslutsfattarna kan uttala vilja att verkställarna ska uppvisa många olika och möjligtvis svårförenliga

egenskaper. Det finns flera andra skäl till att motstridiga mål existerar. Mängden mål är en förklaring, och måhända uppmärksammar inte beslutsfattaren att olika mål kan hamna i motsatsställning till varandra.

Om man betraktar policyprocessen som en rationalistisk beslutsprocess är motstridiga mål en styggelse. Men motstridiga mål kan fylla en funktion och vara till nytta för beslutsfattaren, även om verkställarna kan se konflikterna mellan olika mål som ett problem. Beslutsfattarens avsikt kan vara att verkställaren ska göra avvägningar mellan olika inbördes motstridiga mål i givna situationer, som beslutsfattaren inte har kapacitet att reglera på förhand. Konflikt och förhandling är också centrala komponenter i politiska processer vilka kan leda till att motstridiga mål antas. Slutligen är det givetvis också så att beslutsfattare på en nivå kan anta mål och policies som strider mot de mål och policies som antas av beslutsfattare på andra nivåer. Staten och kommunerna är ju inte alltid överens, för att ta ett exempel.

Precis som när det gäller särkoppling ovan skiftar implementeringsproblemet delvis karaktär när olika mål som verkställarna har att genomföra är inbördes oförenliga. Huruvida ett implementeringsproblem alls föreligger är ju inte så enkelt att avgöra när beslutsfattarens avsikter är oklara, vilket de måste sägas vara i en situation där motstridiga mål förekommer. Det är nog snarast fallet att ett implementeringsproblem uppstår om verkställarna antingen gör avvägningar mellan olika mål som inte är förenliga med beslutsfattarnas intentioner eller inte låter målen genomsyra verksamheten alls. Ett problem som ofta uppstår när verkställare har att hantera olika mål är att de mål som kan kvantifieras och mätas på ett enkelt sätt ges företräde framför andra mål, till exempel sådana som är svårare att kvantifiera och mäta eller som har effekter som ligger långt fram i tiden.

Ovan angavs att särkoppling som begrepp antyder att visioner inte genomförs därför att de i någon mening inte är avsedda att genomföras. Diskussionen om motstridiga mål anger att visioner inte genomförs därför att det kan finnas andra visioner och mål som ges företräde i praktisk handling, eller att strävan att uppfylla ett mål kan motverka möjligheterna att uppnå andra mål.

**Den nya samhällsstyrningen: flernivådemokrati, nätverksstyrning och NPM**

Det politiska systemet i Sverige har under senare år förändrats på flera olika sätt. Flernivådemokratin har fått fler nivåer, vilket leder till vertikala samordningsproblem. Mer och mer samhällsstyrning sker i nätverk, partnerskap och samverkansprocesser vilket skapar horisontella beroendeförhållanden. Dessutom har en reformvåg benämnd new public management (NPM) svept över västvärlden. Dessa förändringsfaktorer påverkar alla möjligheterna att i svenska kommuner genomföra politiska reformer och policies, särskilt påverkar denna utveckling möjligheterna att uppnå avsedda effekter med ett givet beslut.

*Multi-level governance: flernivådemokrati och interaktiv samhällsstyrning i nätverk*

Statsvetaren Lennart Nilsson har i flera olika texter beskrivit hur den svenska flernivådemokratin har växt fram, med fokus på Västsverige.<sup>18</sup> Nilsson beskriver samhällsorganisationens strukturomvandling de senaste dekaderna och pekar på att en tidigare enhetlig och sektoriserad organisation, med tonvikt på staten och kommunerna, har fått fler nivåer och blivit mer komplex. Göteborgarna väljer numera representanter till Europaparlamentet, riksdagen, regionfullmäktige och kommunfullmäktige. Dessutom företräds de av indirekt valda ledamöter i kommunalförbundet GR och stadsdelnämnderna. Två nivåer har blivit sex. På alla dessa nivåer ageras och beslutas det. Beslut och handlingar på en nivå kan ha återverkningar på beslut och handlingar på andra nivåer. Två av flernivådemokratis effekter är att kommunerna inte är fria att fatta vilka beslut som helst, respektive att kommunernas beslut och genomförandet av dessa kan påverkas av beslut som fattas och handlingar som vidtas på andra nivåer. Det ger att skälen bakom ett implementeringsmisslyckande på lokal nivå inte nödvändigtvis står att finna inom den egna organisationen utan lika gärna kan orsakas av beslut eller handlingar som vidtagits på andra nivåer.

---

<sup>18</sup> Se särskilt Nilsson 2002.



Vid sidan om dessa vertikala beroendeförhållanden påstås det ofta att de horisontella beroendeförhållandena mellan aktörer på samma nivå i samhällsorganisationen också har vuxit sig allt starkare. Medan begreppet ”flernivådemokrati” används för att beteckna det vertikala beroendet mellan aktörer på olika nivåer, används begrepp som ”governance”, ”interaktiv samhällsstyrning” eller ”nätverksstyrning” som beteckning för de horisontella beroendeförhållandena.

Att entydigt bestämma vad governancebegreppet egentligen omfattar är knappast möjligt. Centrala beståndsdelar är att governance implicerar en annan form av styrning än det traditionella begreppet ”government”. Där government står för att en aktör, t.ex. stat eller kommun, styr genom hierarkisk ordregivning står governance för en mer informell styrningsform via nätverk. I ett governance-perspektiv både genomförs och fattas politiska beslut i nätverk. I nätverken deltar aktörer som företrädar olika delar av samhället – offentlig sektor, privat sektor, civilsamhället – och de deltar på lika villkor. Beslut fattas genom att de interdependenta aktörerna i nätverken förhandlar sig fram till för dem acceptabla lösningar, vilka de sedan också genomför.<sup>19</sup>

Det offentliga roll förändras under governance. Politikerna ansvarar även under governance för att fatta övergripande beslut men det fortsatta beslutsfattandet sker i nätverken. De offentliga tjänstemännens primära roll under governance är inte att verkställa besluten utan att fungera som samordnare av nätverken och att underlätta samspelet mellan andra aktörer genom att koordinera och försöka styra nätverken.

Skiftet från government till governance antas innebära att statens och kommunernas möjligheter att på egen hand styra samhällsutvecklingen har minskat. Staten och kommunerna, särskilt inom komplexa politikområden som miljö- eller folkhälsopolitik, kan inte längre centralstyra fram en önskvärd händelseutveckling. Istället är de som sagt beroende av nätverk och partnerskap i vilka olika aktörer, offentliga, privata och frivilliga, interagerar för att förverkliga de överordnade politiska målen. Dessa aktörer sitter alla på resurser och kapaciteter som är nödvändiga för att realisera de politiska visionerna.

---

<sup>19</sup> Rhodes 1997; Rhodes 2007; Montin & Hedlund 2009.

Dessa horisontella beroendeförhållanden påverkar precis som de vertikala möjligheterna att framgångsrikt implementera politiska beslut, särskilt med avseende på effekter.

Ovan anges att det ”antas” ha skett ett skifte i samhällstyrningen, att det ”påstås” att government har ersatts av governance. Denna vaghet kommer dels av att det påstådda skiftet i sig diskuteras, dels av att governancediskursen härrör ur diskursen om nätverk, som inte alls är ny. Nätverksstyrning och det offentliga beroende av olika partners är inte nya fenomen. Det påtalades redan under 1970-talet inom implementeringsforskningen att få policies av betydelse genomförs eller kan genomföras av någon enskild offentlig aktör.<sup>20</sup> Men nätverken har sannolikt blivit viktigare och vanligare. Detta ger att beroendeförhållandena mellan olika aktörer har tilltagit i både mängd och styrka, vilket i sig påverkar möjligheterna att implementera ett givet beslut.

Mycket talar för att governance är en realitet, alldeles oavsett om det är ett nytt fenomen eller inte. Stig Montin och Gun Hedlund menar att traditionell centralistisk styrning lever sida vid sida med marknads- och nätverksstyrning och att den interaktiva samhällstyrningen är mer framträdande inom vissa politikområden än andra.<sup>21</sup> Som exempel på politikområden där nätverksstyrningen är påtaglig nämner Montin och Hedlund hållbar utveckling, folkhälsa, storstadspolitik och klimatpolitik. Allt samtida beslutsfattande är alltså inte av governancekaraktär men antagandet inom forskningen är att governance har ökat på bekostnad av government, särskilt inom vissa politikområden.

Governancebegreppet har en normativ komponent: dess förespråkare menar att vi kommer att lyckas bättre med interaktiv samhällstyrning än vi hade gjort med hierarkisk centralstyrning. Oavsett hur det är med den saken uppstår i och med nätverken horisontella och vertikala beroendeförhållanden som försvårar implementeringen av politiska visioner och policies. Det sannolika är att aktörerna i nätverken har olika intressen och motiv, och åtminstone ibland strävar att tillgodose sina egna preferenser snarare än den politiska beslutsfattarens mål. Slutsatsen av detta är att kommunerna är involverade i beroendeförhållanden både av vertikal och horisontell art, som påverkar deras möjlig-

---

<sup>20</sup> Scharpf 1978:347, jfr Hjern och Porter 1983.

<sup>21</sup> Montin och Hedlund 2009:14-15.

heter att genomföra beslut. Resonemangen i detta avsnitt kopplar till punkterna 1 och 3 ovan i listan med implementeringsråd. Sannolikt är det så att hinderande omständigheter externa för den verkställande aktören har blivit vanligare och beroendeförhållandena mellan olika aktörer starkare, vilket ger att det är svårare att implementera beslut inom vissa områden samtidigt som själva verkställandet i sig har blivit mer komplext.

*New public management: förvaltningen, marknaden, företaget*

En tredje aspekt av vad som här benämns den nya samhällsstyrningen utgörs av new public management (NPM). NPM är en bred organisatorisk modetrend som har fått stort genomslag, bland annat i svenska kommuner, och som har två beståndsdelar: att förvaltningarna ska bli mer lika de privata företagen respektive ett ökat användande av marknadslösningar inom offentlig sektor. Det övergripande syftet med NPM kan sägas vara att skapa ett ökat fokus på (kostnads)effektivitet i förvaltningen. I NPM:s fotspår har följt privatisering, decentralisering och mål- och resultatstyrning samt reformer såsom beställarutförarmodeller, bolagisering, upphandlingar och kundvalssystem.

Med NPM följer ett ökat fokus på resultat och effekter (målrationalitet) medan procedur (formrationalitet) hamnar i bakvattnet. Syftet med NPM är som sagt ökad effektivitet och det centrala är *att* politiskt fastslagna mål uppnås med minsta möjliga resursinsats, inte vilka procedurer förvaltningen använder sig av i sin verksamhet för att nå dessa mål. Outcome har alltså blivit viktigare, på bekostnad av output. Inom NPM värderas effektivitet högt, på bekostnad av värden som rättssäkerhet och demokrati. Det är också viktigt att uppmärksamma att beslutsfattarna, genom att införa reformer av NPM-karaktär, frånhänder sig en del av sin makt. Verksamhet som privatiseras, bolagiseras eller marknadsiseras kan de politiska beslutsfattarna helt enkelt inte styra över på samma sätt som den verksamhet som bedrivs i traditionell förvaltningsform. Det här påverkar möjligheterna att genomföra politiska beslut och leder till en förskjutning i fokus, från output till outcome.

Även om den nya samhällsstyrningen inte enbart handlar om implementering har de förändringar som har beskrivits ovan betydelse för genomförandet

av politiska beslut eftersom de påverkar de politiska organens kapacitet och suveränitet i en globaliserad värld. Göteborgs stad är i högre utsträckning nu än förut indragen i vertikala och horisontella beroendeförhållanden. Den nya samhällsstyrningen innebär slutligen att själva implementeringsproblemet skiftar karaktär. Inom den direkt- och regelstyrda förvaltningen var det primära implementeringsproblemet tjänstemän som inte följde de angivna procedurerna och reglerna, som inte producerade rätt output. Inom den marknadsinspirerade och nätverksutformade förvaltningen uppstår implementeringsproblem om förvaltningarna inte uppnår de avsedda effekterna, alldeles oberoende av vilka beroendeförhållanden de befinner sig i vertikalt och horisontellt.

### **Makt**

Nu skulle det kunna bli riktigt komplicerat, men låt oss hålla det någorlunda enkelt och definiera makt som kapaciteten att få som man vill trots motstånd.<sup>22</sup> Oavsett hur man väljer att definiera maktbegreppet är ”makt” och ”politik” nära förbundna med varandra, så pass besläktade att politik ibland definieras i termer av makt. Makt är ett fenomen som är verksamt på alla nivåer i samhället, hela tiden. Om man begränsar sig till det politiska systemet är det uppenbart att det *inom* politiken pågår kontinuerliga maktkamper mellan olika partier. Detta kan nu inte förklara varför vissa policier inte genomförs, de finns ju trots allt i form av beslut vilket innebär att en aktör gått segrande ut maktkampen, nämligen den med kapaciteten att formulera visionen.

### *Aktörer och strukturer i samhället i stort*

När politiska beslut väl är fattade kan makt användas för att förstå varför beslutet i fråga inte genomförs, på flera olika sätt. För det första är makt ständigt närvarande i det samhälle där policyn ska realiseras. Aktörer i samhället vilka motsätter sig policyn kan motverka dess genomförande, samtidigt som samhällseliga strukturer kan göra det svårt eller omöjligt att genomföra vissa politiska program. På klimatområdet är det uppenbart att det förhåller sig på det sättet; här finns både aktörer som aktivt arbetar för att koldioxidutsläppen inte

---

<sup>22</sup> Jfr Russell 1938:35; Dahl 1957:210-211.

ska minska och strukturer i form av till exempel ett utbyggt vägnät och föreställningar om bilen vilka hindrar genomförandet av mål om att minska koldioxidutsläppen.

#### *Den offentliga förvaltningens makt*

För det andra kan man betrakta den offentliga förvaltningen i sig och diskutera dess makt i relation till de politiska beslutsfattarna. Som sades inledningsvis är ingen byråkrati ett neutralt instrument utan enskilda tjänstemän har preferenser, föreställningar och värderingar. Dessa kan institutionaliseras och bli en del av förvaltningsorganisationen. Dessa preferenser med mera kan påverka tjänstemännens vilja att genomföra politiska visioner och leda dem att utöva makt i syfte att realisera andra mål än de som uttryckts av de politiska beslutsfattarna. Dessutom kan de sätt på vilka förvaltningarna organiseras och de institutionaliserade föreställningar som finns inom förvaltningarna möjliggöra vissa handlingar och aktiviteter och samtidigt begränsa andra.<sup>23</sup>

Tjänstemän har makt därför att de har handlingsutrymme. Handlingsutrymmet ger dem möjligheter att påverka hur och i vilken utsträckning olika mål realiserar. Ju större handlingsutrymme desto större möjligheter att påverka. NPM bidrar till att tjänstemännens handlingsutrymme växer, särskilt genom mål- och resultatstyrningen. Denna anger ju som princip att tjänstemännen väljer medel, en högst politisk verksamhet. Dessutom är det fallet i många situationer att policymålen är vaga och måste tolkas, är inbördes motstridiga eller är så många att man i den givna situationen måste välja ett mål att prioritera framför andra.

Beslutsfattarna kan styra och kontrollera förvaltningens göranden och låtanden på en rad olika sätt, till exempel genom att ange mål för verksamheten eller regler som ska följas, men också genom exempelvis budgetstyrning, rekrytering, socialisering och efterhandsgranskning i form av revision eller utvärderingar. Verkställarna har i sin tur möjlighet att utöva makt främst på grund av två förhållanden: dels deras handlingsutrymme i kombination med att beslutsfattaren inte har någon direkt insyn i deras verksamhet, dels deras in-

---

<sup>23</sup> Wiberg 1987.

formationsövertag.<sup>24</sup> Huruvida och under förhållanden dessa beslutsfattarnas styrtekniker är framgångsrika är en omdiskuterad fråga, vilket också gäller för frågan om hur tjänstemännen ianspråkar sina maktresurser i givna situationer.

Som sades inledningsvis är implementeringsforskningens kanske mest centrala resultat att förvaltning är politik. Tjänstemännens makt kan alltså inte ignoreras. Man kan å andra sidan inte heller utgå ifrån, vilket ibland görs, att tjänstemän per definition har andra intressen än politiker och utövar makt i syfte att gynna sina egna intressen hellre än att implementera policy. Mycket tyder istället på att tjänstemän uppmärksammar att de arbetar i hierarkins skugga, och av flera delvis sammanhängande skäl agerar i syfte att realisera de legitima beslutsfattarnas mål.<sup>25</sup> En viktig fråga, som forskningen inte har något egentligt svar på, är under vilka förutsättningar tjänstemännen väljer att utnyttja sina omfattande maktresurser i andra syften än att realisera beslutsfattarnas mål.

### *Mottagarna*

Många policies riktar sig till enskilda individer och är avsedda att förändra deras situation. En avsikt med kommunens respektive regionens arbete med folkhälsa är ju att denna ska förbättras, särskilt bland vissa samhällsgrupper, vilka kan sägas vara mottagare av policyn. Reaktionen från de individer och grupper som är mottagare kan påverka implementeringsprocessen. Mottagarnas reaktioner kan leda till implementeringsunderskott om de inte svarar som förväntat på exempelvis incitamentssystem: om medborgarna inte köper miljöbilar trots subventioner får ju beslutet inte den avsedda effekten att den svenska fordonsflottan förändras. De samhällsmedlemmar som policyn riktar sig till måste föga sig efter beslutet för att det ska få avsedda effekter. Vidare förhåller det sig på det sättet att vissa samhällsgrupper oftare än andra tar till sig information och får del av subventioner i högre utsträckning än andra. Grupper och individer som karaktäriserar sig själva som maktlösa eller underordnade gör det som regel i mindre utsträckning än andra grupper. Maktlöshet

---

<sup>24</sup> Brehm och Gates 1997.

<sup>25</sup> Page och Jenkins 2005; Högberg 2007; Bengtsson 2012.

har visat sig vara ett skäl i sig för individer att inte agera för att förbättra den egna situationen.<sup>26</sup> Det kan alltså vara särskilt svårt att implementera policier där mottagarna är maktlösa eller tillhör underordnade grupper.

## Avslutning

### **Hur kan man studera implementeringsproblem?**

Givet det ovanstående framstår det kanske som förvånansvärt att politiska beslut alls genomförs, för så sker ju. Implementering är en i många avseenden problematisk och svårgenomförbar aktivitet. Syftet med den här skriften är som sagt att kort sammanfatta implementeringsforskningen respektive att bidra till en vidare förståelse till varför politiska beslut inte alltid genomförs som avsett. Syftet med den här avslutningen är att summera det ovanstående och ange några möjliga vägar framåt.

Den fråga som måste besvaras först i varje implementeringsstudie är vad det egentligen är man vill förstå eller förklara. Den primära skillnaden här ligger mellan å ena sidan output, det vill säga förvaltningens aktiviteter, respektive outcome, det vill säga de effekter beslutsfattaren avsåg att uppnå med beslutet. Förvaltningens aktiviteter leder som sagt inte med nödvändighet till de avsedda effekterna, men skälet till detta står delvis att finna på andra ställen än inom den offentliga förvaltningen. Frågan handlar alltså om huruvida det är förvaltningens arbete eller alla tänkbara förklaringar till implementeringsunderskott som ska tas med i implementeringsstudien.

Implementeringsproblemet i klassisk bemärkelse handlar om de två aktörerna beslutsfattare respektive verkställare, det vill säga om politiker och tjänstemän. I den här texten har genomförandet av politiska beslut diskuterats i vidare bemärkelse. Den offentliga förvaltningens primära ansvar är att aktiviteter genomförs som i framtiden tros leda till de avsedda effekterna. Om effekterna hamnar i centrum rör man sig från klassiska implementeringsstudier till studier som istället snarare handlar om att utvärdera hela policier eller policyfält. Hur den centrala frågan besvaras handlar om intresse, härvidlag finns inga rätt eller fel svar utan om det är förvaltningen eller samhället som hamnar i

---

<sup>26</sup> Gaventa 1980.

fokus handlar om vad man är intresserad av att förklara eller förstå. Givetvis kan man studera båda frågorna inom ramen för en och samma studie.

### **Implementeringsproblem och implementeringsunderskott**

När man har besvarat den ovanstående frågan, om det är output och/eller outcome som ska studeras, måste man diskutera och försöka slå fast huruvida ett implementeringsproblem alls föreligger. Om beslut och handling är särkopplade, så att beslutsfattaren inte avser att handlingar ska vidtas eller mål uppfyllas, föreligger alls inget problem om målen i en policy inte genomförs. Förvaltningens roll i detta sammanhang torde istället vara att påtala för beslutsfattarna att det föreligger ett retoriskt gap. Om särkopplingen inte är fullständig råder ett implementeringsproblem om trenden är negativ eller förvaltningen inte ägnar de problemområden uppmärksamhet som policyn handlar om, dock inte om man inte når upp till de högt satta målen eftersom dessa inte är avsedda att uppnås utan mer fungerar för att ange en önskvärd riktning.

Givet att någon form av implementeringsunderskott är för handen är nästa steg att undersöka vad det kan bero på, vilket kan involvera alla eller vissa av de faktorer ovan som kan påverka möjligheterna att genomföra ett visst politiskt beslut. Listan över faktorer är diger och samtliga faktorer ryms knappast i en och samma studie. Några av de möjliga förklaringsfaktorerna presenteras i punktlistan på sidan 8 ovan och handlar om den implementerande organisationen, dess beroendeförhållanden, deltagande aktörers intressen och den kausala teorin. Därutöver finns det en rad olika förklaringsfaktorer – särkoppling, makt, målens utformning och så vidare – som inte i första hand kan relateras till den offentliga förvaltningen som sådan, men som kan användas i syfte att förstå varför ett beslut inte får avsedda effekter.

Man kan som implementeringsforskare dessutom välja mellan flera olika utgångspunkter i sina undersökningar, vilket ger ytterligare möjligheter till komplikationer. Som exempel kan man studera implementering uppifrån och ned respektive nedifrån och upp eller jämföra olika policies och hur väl de implementerats. Man kan välja att fokusera på den offentliga förvaltningen eller det omgivande samhället, eller både och. Vilka utgångspunkter som väljs



beror på vad man är intresserad av att förklara eller förstå. Oavsett vilken utgångspunkt man väljer finns det empiriska studier att falla tillbaka på, de är dock alldeles för många för att diskutera i den här texten.

Några avslutande ord om en utgångspunkt som inte bör intas, nämligen pessimism. Implementeringsforskning är med Bo Rothsteins ord eländesforskning, i den betydelsen att den fokuserar på misslyckanden. Den här texten kan kanske fungera nedslående: Hur ska vi överhuvudtaget kunna genomföra ett enda politiskt beslut med tanke på de problem som möter oss? Det mesta talar för att det finns goda skäl att hålla hoppet uppe, vilket O'Toole uttryckt på följande sätt:

Pressman and Wildavsky offer a famously pessimistic deductive 'proof' that the complexity of joint action makes implementation success almost impossible. Yet this conclusion is patently in conflict with the abundant evidence in the practical world that success occurs much more frequently.<sup>27</sup>

Implementeringsframgångar är alltså inte omöjliga att uppnå; mycket talar för att politiska beslut kan genomföras som avsett och få avsedda effekter. Även om man kan välja olika utgångspunkter i sina implementeringsstudier är pessimism en utgångspunkt man alltså inte bör välja.

---

<sup>27</sup> O'Toole 2004:317.

## Referenser

- Barrett, Susan M. & Colin Fudge (1981) "Reconstructing the field of analysis" i Susan M. Barrett & Colin Fudge (red.) *Policy and action: Essays on the implementation of public policy* London: Methuen
- Bengtsson, Mats (2012) *Anteciperande förvaltning: tjänstemäns makt i kommunala policyprocesser om vindkraft* Göteborg: Förvaltningshögskolan
- Brehm, John och Scott Gates (1997) *Working, shirking, and sabotage: Bureaucratic responses to a democratic public* Ann Arbor, MI.: University of Michigan press
- Brunsson, Nils (2003) "Organized hypocrisy" i Barbara Czarniawska och Guje Sevon (red.) *The Northern lights: Organisation theory in Scandinavia* Malmö: Liber AB.
- Czarniawska, Barbara (2005) *En teori om organisering* Lund: Studentlitteratur
- Dahl, Robert A. (1957) "The concept of power" *Behavioral science* 2:3, 201-215
- Gaventa, John (1980) *Power and powerlessness: Quiescence and rebellion in an Appalachian valley* Oxford: Clarendon Press
- Hill, Michael och Peter Hupe (2002) *Implementing public policy* London: Sage
- Hjern, Benny & David O. Porter (1983) "Implementation structures: a new unit of administrative analysis" i Burkart Holzner, Karin Knorr-Cetina & Hermann Strasser (red.) *Realizing social science knowledge* Wien: Physica
- Hogwood, Brian W. och Lewis A. Gunn (1984) *Policy analysis for the real world* Oxford: Oxford university press
- Högberg, Örjan (2007) *Maktlösa makthavare: en studie om kommunalt chefskap* Linköping: Linköpings universitet
- Lipsky, Michael (1980) *Street-level bureaucracy* Russell Sage Foundation, New York
- Lundquist, Lennart (1992) *Förvaltning, stat och samhälle* Lund: Studentlitteratur

- Meyer, John W. & Brian Rowan (1977) "Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony" *The American journal of sociology* 83:2, 340-363
- Montin, Stig och Gun Hedlund (red.) (2009) *Governance på svenska* Stockholm : Santérus
- Nilsson, Lennart (2002) "Flernivådemokrati i förändring" i Lennart Nilsson (red.) *Flernivådemokrati i förändring* Göteborg: SOM-institutet
- O'Toole, Laurence J. Jr. (2004) "The theory–practice issue in policy implementation research" *Public administration* 82:2, 309–329
- Page, Edward C. & Bill Jenkins (2005) *Policy bureaucracy. Government with a cast of thousands* Oxford: Oxford university press
- Pressman, Jeffrey L. och Aaron B. Wildavsky (1973) *Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland: or, why it's amazing that federal programs work at all, this being a saga of the Economic Development Administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes* Berkeley : University of California press
- Rhodes, Roderick A. W. (1997) *Understanding governance* Buckingham och Philadelphia: Open University press
- Rhodes, Roderick A. W. (2007) "Understanding governance: ten years on" *Organization Studies* 28:8, 1243-1264
- Rombach, Björn (1986) *Rationalisering eller prat. Kommuners anpassning till en stagnerande ekonomi* Lund: Doxa
- Rossi, Peter H., Mark W. Lipsey & Howard E. Freeman (2004) *Evaluation: A systematic approach* London: Sage
- Rothstein, Bo (2002) *Vad bör staten göra? Om välfärdsstatens moraliska och politiska logik* Stockholm: SNS
- Russell, Bertrand (1938) *Power: A new social analysis* London: George Allen & Unwin
- Sahlin-Andersson, Kerstin (1986) *Beslutsprocessens komplexitet: att genomföra och hindra stora projekt* Lund: Doxa

- Sannerstedt, Anders (1997) ”Implementering – hur politiska beslut genomförs i praktiken” i Bo Rothstein (red.) *Politik som organisation: Förvaltningspolitikens grundproblem* (2 upplagan) Stockholm: SNS
- Scharpf, Franz W. (1978) ”Interorganizational policy studies: issues, concepts and perspectives” i Kenneth Hanf & Franz W. Scharpf (red.) *Interorganizational policy making: Limits to coordination and central control* London: Sage
- Wiberg, Sven (1987) *På jakt efter en roll: Tjänstemäns bilder av planering och politik* Lund: Doxa