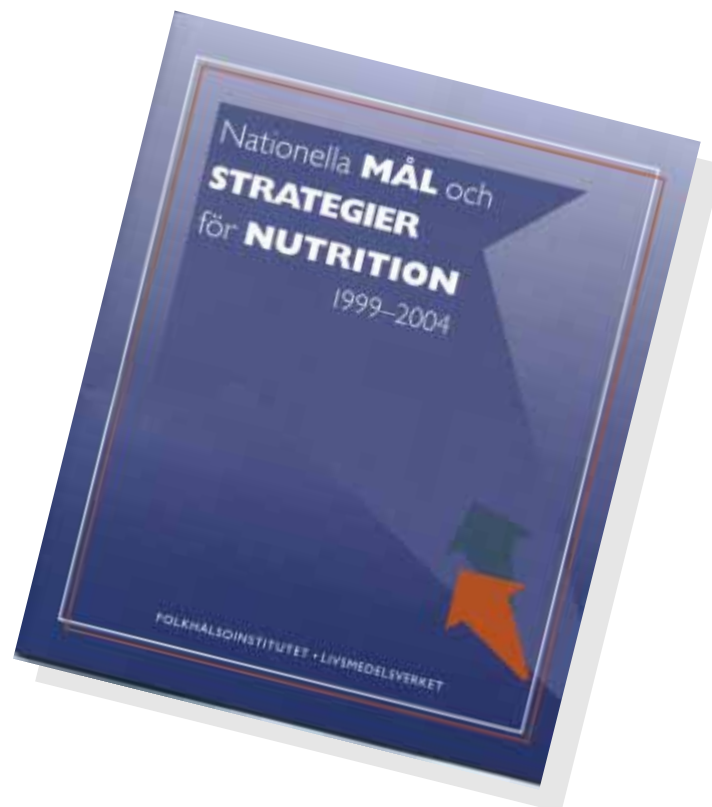


Nationella mål och strategier för nutrition 1999–2004 – utvärdering

av Per Haglund och Magnus Ljung, SLU



Per Haglind och Magnus Ljung, Institutionen för landskapsplanering Ultuna, SLU
per.haglind@lpul.slu.se
magnus.ljung@lpul.slu.se

Produktion:

Livsmedelsverket, Box 622
SE-751 26 Uppsala, Sweden

Teknisk redaktör:

Merethe Andersen

Tryck:

INTELLECTA DOCUSYS,
Sollentuna

Uppsala 2004-11-24

Livsmedelsverkets rapportserie är avsedd för publicering av projektrapporter, metodprovningar, utredningar m m som inte redovisas i Livsmedelsverkets tidskrift Vår Föda. I serien ingår även reserapporter och konferensmaterial. För innehållet svarar författarna själva.

Rapporterna utges i varierande upplagor och tilltrycks i mån av efterfrågan. De kan rekvireras från Livsmedelsverkets kundtjänst (tel 018-17 55 06) till självkostnadspris (kopieringskostnad + expeditonsavgift).

Innehåll

| | |
|--|----|
| Inledning | 3 |
| Bakgrund | 3 |
| Syfte och utvärderingens fokus | 4 |
| Genomförande | 4 |
| Frågeställningar | 7 |
| Resultatredovisning | 8 |
| Externa förutsättningar | 8 |
| Interna förutsättningar | 15 |
| Processer och aktiviteter | 19 |
| Resultat och effekter | 23 |
| Sammanfattande kommentarer från det empiriska materialet | 26 |
| Erfarenheter gjorda inom andra policyområden | 28 |
| Myter om mänskligt beteende och komplexa problems lösning | 28 |
| Kunskap, utbildning och information som lösning | 31 |
| Retorikens betydelse – att skapa en övertygande berättelse | 34 |
| Styr- och implementeringsproblem | 35 |
| Beslutsunderlagets betydelse i implementeringsprocessen | 38 |
| Ett gott exempel? Det svenska miljömålsarbetet | 39 |
| Slutsatser och rekommendationer | 43 |
| Komparativa slutsatser | 43 |
| Rekommendationer | 44 |
| Referenser | 46 |
| Bilaga 1–3 | |

Inledning

Bakgrund

Som ett led i arbetet med att ta fram en nationell handlingsplan för goda matvanor och ökad fysisk aktivitet gav regeringen den 6 november 2003 Livsmedelsverket och Statens folkhälsoinstitut i uppdrag att ta fram ett underlag till en sådan plan (regeringsbeslut 2003-11-06 nr 5). Uppdraget ska slutredovisas senast den 30 december 2004.

Våren 2003 antog riksdagen ett övergripande nationellt mål för folkhälsan som syftar till att skapa samhälleliga förutsättningar för en god hälsa på lika villkor för hela befolkningen. Detta innebar en perspektivförskjutning inom svensk folkhälspolitik – från sjukdomar till hälsobestämmande faktorer. Goda matvanor och ökad fysisk aktivitet har därmed central betydelse, eftersom det är dessa två aspekter som framför allt bestämmer en god hälsa hos befolkningen. Det är för att kunna ta fram en nationell handlingsplan för att kunna förverkliga det nya folkhälsomålet som uppdraget getts till de två myndigheterna.

Livsmedelsverket och Statens folkhälsoinstitut ska gemensamt ta fram förslag på:

- mätbara mål,
- strategier för att uppnå målen,
- insatser riktade till lokal, regional och nationell nivå, som påvisbart främjar goda matvanor och ökad fysisk aktivitet,
- kostnadsberäkningar och förslag på finansiering, samt
- vilka aktörer som bör ansvara för genomförandet av respektive åtgärd.

Man ska vidare lägga särskild vikt till barns och ungdomars levnadsförhållanden samt hur man ska nå ut med ett hälsofrämjande budskap utan att samtidigt bidra till ett osunt smalhetsideal och bantningsbeteende.

I genomförandet av uppdraget ingår bland annat att beakta det nationella strategidokumentet ”Nationella mål och strategier för nutrition 1999–2004” och ta till vara vunna erfarenheter. Den nu föreliggande utvärderingen är ett resultat av denna del av uppdraget till Livsmedelsverket och Statens folkhälsoinstitut: Att tillvarata de erfarenheter som gjorts i samband med framtagande och implementering av ett tidigare nationellt strategidokument.

Syfte och utvärderingens fokus

Det övergripande syftet med utvärderingen är att få kunskap om hur det nationella strategidokumentet ”Nationella mål och strategier för nutrition 1999–2004”, i fortsättningen kallad SD-99, utformats och implementerats för att komma till avsedd användning. Två mål vägleder arbetet med utvärderingen:

1. Identifiera och värdera faktorer som styr på vilket sätt den befintliga strategin kommit till användning eller inte (framtagande, utformning, informationsspridning, förankring, användbarhet, etc)
2. Integrera lärdomar och rekommendationer från andra policyområden, t ex miljömålsarbetet, för att identifiera utvecklingspotentialer inom folkhälsoarbetet.

Utvärderingen fokuserar på själva dokumentet och dess framtagande, utformning och spridning. Utöver detta kommer utvärderingen integrera erfarenheter från andra policyområden där man identifierat framgångsfaktorer och flaskhalsar i samband med likartade implementeringsprocesser.

Den kunskap som utvärderingen genererar ska användas vid utarbetandet av underlag för en nationell handlingsplan för goda matvanor och fysisk aktivitet.

Genomförande

Övergripande beskrivning

I utvärderingssammanhang bör man svara på följande frågor när en utvärdering planeras: varför görs utvärderingen, för vem görs utvärderingen, vad ska utvärderingen innehålla, hur ska den genomföras, när och av vem ska utvärdera? Dessa frågor besvarades i denna utvärdering i samband med uppdragstolkning och organisering av utvärderingsarbetet.

Följande tillvägagångssätt har i korthet använts i denna utvärdering. Efter det att uppdraget var preliminärt formulerat (’varför’), diskuterade vi som potentiella utvärderare (’vem’) och uppdragsgivarna på Livsmedelsverket dels referensram och bakgrund till ämnesområdet, dels under vilka förutsättningar en utvärdering skulle kunna genomföras (uppdragstolkning).

Det beslutades i ett tidigt skede att den huvudsakliga målgruppen för utvärderingen var intern (’för vem’), främst de inom Livsmedelsverket och Statens folkhälsoinstitut som var involverade i arbetet med att ta fram underlaget. Även verksledningarna kunde ha ett visst intresse av resultatet av utvärderingen, med tanke på dess strategiska frågeställningar.

En projektplan utarbetades (bilaga 1), varefter tillgängligt bakgrundsmaterial lästes igenom och diskuterades med uppdragsgivarna, tillika våra nyckel-informanter. Utifrån detta material och de diskussioner som fördes, preciserades hur utvärderingen skulle genomföras ('hur'-frågan). Det handlar då om olika metodfrågor; metod för *urval*, metod för *datainsamling* och metod för *analys* (se rubriken *Metod för urval, datainsamling och analys*).

Därefter togs en lista på aktörer fram, dvs ett första urval av personer, alternativt aktörer, som var värdefulla att kontakta och intervjua. En *intervjuguide* användes vid de sk öppna intervjuer (bilaga 2). En intervjuguide syftar till att vägleda den som intervjuar att täcka allt väsentligt i intervjusituationen. Vidare ser intervjuguiden till att samma teman behandlas i samtliga intervjuer.

Därefter påbörjades intervjuerna. Det visade sig vara svårt att både identifiera 'rätt' personer i olika organisationer, dels återfinna dem som deltagit i arbetet för cirka fem år sedan. Denna del av utvärderingen tog därför längre tid än beräknat. Majoriteten av intervjuerna skedde per telefon, men ett inledande antal intervjuer, framför allt med dem som lett arbetet med framtagandet av det nationella strategidokumentet, även genom fysiska möten.

Efter ett tag växte ett antal hypotesliknande slutsatser fram. Ett antal hypoteser genererades, vilka presenterades och diskuterades vid en sk fokusgruppsintervju, vid vilken åtta personer deltog (de två projektgrupperna inom respektive myndighet). Vid detta tillfälle användes en modell för utvärdering som används vid sk programutvärdering. Frågeställningarna systematiseras då upp i form av externa och interna förutsättningar, processer samt resultat (se rubriken *Metod för urval, datainsamling och analys*).

När materialet var insamlat sammanställdes det. Den empiriska studien kompletterades med kunskap inhämtat inom andra områden, företrädesvis implementering av miljömål och miljöstrategier i samhället. En remissutgåva av slutrapporten skrevs, vilken sändes till uppdragsgivaren för faktagranskning och kommentarer. Till slut måste man dock 'sätta ned foten', dvs att avsluta utvärderingen. Konkreta rekommendationer för vad som är viktigt att tänka på i det nya pågående arbetet med att ta fram ett underlag för en nationell handlingsplan formulerades. En hög konkretionsgrad eftersträvas då det leder till en större sannolikhet att de förslag som läggs också beaktas.

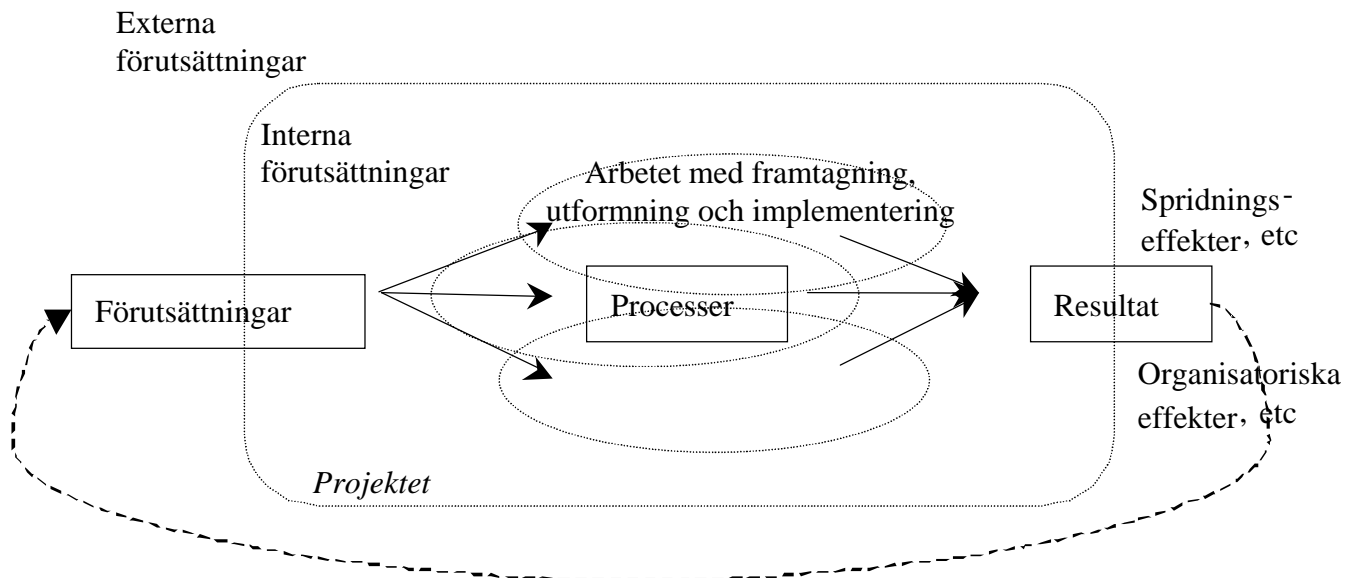
Sammanfattningsvis kan konstateras att utvärderingen har haft ett tydligt utvecklingsfokus, samt att det baserats på en etablerad metodik ofta använd i samband med utvärdering inom organisationer, projekt och program.

Metod för urval, datainsamling och analys

Urvalet av skriftligt bakgrundsmaterial var enkelt då allt tillgängligt material lästes igenom innan intervjuerna genomfördes. Urvalet av intervjupersoner blev mer komplicerat. Urvalet strävade efter att få en så bred spridning i perspektiv och erfarenheter som möjligt, dvs syftet var *inte* att eftersträva en möjlighet att generalisera kring utsagor eller åsikter som kommit fram vid intervjuerna (exempelvis att ange att x % anser y). Istället var vi nyfikna på vilka erfarenheter som var gjorda inom olika organisationer och hos olika aktörer. Problemet var att hitta dessa intervjupersoner. Med stöd från våra nyckelinformanter gjordes ett inledande urval av de personer som aktivt ledde arbetet med framtagandet av dokumentet. Genom dessa fick vi tips på ytterligare personer. Dessa kunde senare tipsa om ytterligare andra som kunde vara av intresse att prata med. Det fanns dock vissa personer som mer eller mindre slumpmässigt valdes ut, framför allt för att undvika att den s k snow ball sampling-metoden (snöbollsurval) ledde till alltför starka begränsningar i de perspektiv som kom fram (vi tenderar att hänvisa till personer med likartade perspektiv som våra egna). Vi bedömer att vi i och med de avslutande intervjuerna fick en tillräckligt bra spridning av åsikter och erfarenheter.

Sammanlagt genomfördes 32 intervjuer. Intervjuerna varade mellan 10 och 140 minuter. Engagemanget varierade stort. Vid tre tillfällen stämde vi av intrycken från intervjuerna med nyckelinformanterna och vissa justeringar av intervjuguiden gjordes. Intervjuerna spelades inte in, utan noggranna anteckningar togs, vilka sedan skrevs rena på datorn. En sekundär tolkning av intervjuerna skedde i samband med att det empiriska materialet tematiserades i enlighet med de övergripande frågeställningarna (se bilaga 2 och kapitel 1.4.). Ett antal hypoteser genererades kopplat till varje frågeområde. Dessa hypoteser användes sedan vid en fokusgruppsintervju i syfte att pröva våra preliminära slutsatser och validera vårt material.

Den analysmodell som använts är ofta använd vid organisatoriska studier eller s k programutvärderingar. Analysmodellen beskrivs i figur 1 och belyser att i samband med framtagande, utformning och implementering av ett nationellt strategidokument så är framgång beroende av både existerande externa förutsättningar, i projektet skapade interna förutsättningar, de processer och aktiviteter som genomförs, samt de resultat – bred bemärkelse – som uppnås (inklusive spridningseffekter). Vi har bedömt att denna analysmodell är användbar även i denna utvärdering.



Figur 1. En modell av projektorienterat policyarbete som principiellt beskriver de komplexa sambanden i termer av förutsättningar, processer och resultat (egen sammanställning).

Grundläggande för all utvärdering av processer är att man betraktar den studerade verksamheten som om den vore i ständig förändring, dvs man måste förstå verksamhetens dynamiska komplexitet. Detta medför att man inte endast kan studera processer, ej heller bara resultat och effekter. Man måste studera helheten, dvs både förutsättningar, process, samt utfall (resultat och effekter)!

Frågeställningar

Exempel på frågeställningar som sökt sina svar i den empiriska och analytiska fasen av utvärderingen är:

- Vilka/vilken målgrupp(er) var dokumentet avsett för?
- Hur togs dokumentet fram?
- Hur gick implementeringen till?
- Hur är kännedomen om dokumentet och dess innehåll?
- Vilka målgrupper använde(r) dokumentet? Vad är skälen till detta?
- Vilken status har dokumentet?
- På vilket sätt har strategin varit till hjälp i det praktiska folkhälsoarbetet, etc?
- Vad skulle olika målgrupper ha velat använda strategin till?
- Spridningseffekt, t ex vilka andra yrkesgrupper har använt dokumentet, hur och i vilket syfte?
- Vilka alternativ hade varit möjliga från framtagning till spridning?

Resultatredovisning

Resultatredovisningen är upplagd så att materialet är systematiserat enligt analysmodellen. De generella synpunkter, inklusive en del citat från intervjuerna presenteras inledningsvis, varefter ett antal specifika resultat redovisas. Dessa härrör från de hypoteser som tidigare omnämnts.

Externa förutsättningar

Generella synpunkter

Fanns det tillräckligt bra externa förutsättningar för en framgångsrik utveckling och implementering av det nationella strategidokumentet? Detta är en central fråga att ställa sig, eftersom externa faktorer kan fungera som både med- och motkraft i arbetet. Exempel på sådana externa förutsättningar är kunskapsnivån i samhället, understödjande strukturer, normer och attityder till ämnesområdet, tillgång till resurser, etc.

Utvärderingen visar att användningen av dokumentet i hög grad är påverkad av huruvida det fanns strukturer i respektive organisation som dels fångade upp frågeställningarna, dels arbetade med folkhälsa kopplat till nutrition vid tidpunkten då dokumentet lanserades (dvs själva implementeringsfasen). Det är också betydelsefullt om dessa strukturer finns kvar eller inte. Det är tydligt att i de organisationer man redan arbetade aktivt med frågorna var ett strategidokument efterfrågat och därmed kom det till användning. Det är dock tveksamt om de organisationer som inte hade arbetat med frågorna påverkades nämnvärt av dokumentet och med utgångspunkt ifrån det kunde starta sitt arbete. Förutsättningarna skiljer sig t ex mycket mellan små och stora kommuner, samt vilka tjänster som finns, etc.

För att kunna arbeta med vissa Utmaningar krävs också ytterligare resurser och då måste det finnas politiskt stöd för att kunna få sådana resurser. De kommuner och landsting som drev dessa frågor (redan innan SD-99) har i regel ambitiösa och erfarna personer som med hjälp av att peka på dokumentet kunde få ytterligare resurser för att kunna anta och implementera Utmaningarna. Där sådant engagemang saknas har frågan lägre status, inte minst på politisk nivå eftersom ingen driver frågan.

Utvärderingen tyder på att de som arbetade med frågorna innan dokumentet presenterades har blivit ännu bättre genom att de genom dokumentet kunnat få struktur i sitt arbete. Medan arbetet hos de kommuner och landsting som inte arbetade med frågorna aktivt innan SD-99, inte heller efter dess lansering kommit igång med hjälp av dokumentet. Dessutom upplever lokala aktörer att stödet från centrala myndigheter inte varit tillräckligt påtagligt under implementeringsfasen. Exempelvis innebar Statens folkhälsoinstituts, FHI:s, omorganisation att man inte längre var ute i landet i samma omfattning som man varit tidigare.

Vilja och motivation att använda sig av strategidokumentet

Det finns i grunden en positiv attityd till och vilja att arbeta med folkhälsorelaterade frågor. En vilja och goda ambitioner saknas sällan. Detta är naturligtvis en viktig förutsättning för att överhuvudtaget få genomslag i frågan. Under de senaste åren har dock förståelsen för folkhälsofrågor ökat i samhället. Dels finns det en ökad medvetenhet om problemets art och betydelse (risker, offentlig debatt, välfärdsjukdomar, etc), dels finns det en ökad vilja och motivation att vidta åtgärder, i alla fall på en politisk nivå. Men det finns alltid ett glapp mellan ord och handling. Detta glapp var betydligt större när strategidokumentet, SD-99, togs fram och skulle implementeras, framför allt för att det var betydligt färre som var engagerade i frågorna och som drev dem aktivt. Detta gäller framför allt den politiska nivån, medan man inom landstingens och kommunernas praktiska arbete upprätthållit en aktivitet trots varierande resurser. Men i grunden fanns det en mottaglighet för SD-99 vid tidpunkten för dess framtagande och implementering.

Målbilderna och policykaraktären hos strategidokumentet fick dock konkurrens av framtagandet av nationella folkhälsomål under programperioden. Det minskade troligtvis motivationen att engagera sig i strategidokumentets Utmaningar. Eventuellt berodde detta på en upplevd skillnad i status mellan dokumenten (se rubriken *Legitimitet och status*). Flera av de som intervjuades har också uttryckligen sagt att de främst fokuserat på att arbeta med de nationella folkhälsomålen. Utifrån dessa utarbetar man regionalt och kommunalt egna folkhälsoplaner. Det händer dock att man då använder SD-99 som referens och implementerar delar av den i de regionala planerna.

Några citat får belysa hur SD-99 både lett till att regionala och lokala planer förändrats eller utvecklats, men också att andra sändare av information eller dokument varit mer bestämmande (motiverande) för utvecklandet av lokala/regionala folkhälsoplaner:

Idag arbetar man mer (på regional nivå) med de Nationella folkhälsomålen som ledstjärna, trots att de inte är bättre än SD-99. Snarare är det så att det nya anses mer "spännande" att arbeta med.

Nationella riktlinjer för skolmåltider, Näringsrekommendationerna och den lokala folkhälsoplanen.

Lokalt använder man sig ofta av egna handlingsplaner som folkhälsosamordnare skriver.

Folkhälsorapporterna är ett stort stöd och även andra rapporter från Socialstyrelsen (folkhälsosamordnare).

I äldreomsorgen arbetar vi efter "Näringsrekommendationerna". Vi har även arbetat med utbildning för folk i äldreomsorgen, kostombud, enhetschefer och matråd. utbildningsmaterial får vi bland annat från Findus.

Kunskapsläget

Det finns idag omfattande kunskap om betydelsen av goda matvanor och nutrition för folkhälsan, även om det naturligtvis finns kunskapsluckor kvar att fylla igen. I arbetet med SD-99 utgick man ifrån handlingsplan 1995, HP-95. Redan då fanns goda kunskaper om nutrition i landet. Man upplevde det dock som problematiskt att det vid tiden för utarbetandet av HP-95 inte fanns vetenskapligt prövade metoder och modeller för praktiskt folkhälsoarbete (s k interventionskunskap) och det slog även igenom i SD-99. Det fanns heller inga metoder för utvärdering av folkhälsa. Metoder från andra länder anses inte heller användbara i en svensk kontext. Oliktigheterna är för stora.

För dem som arbetade med att ta fram en nationell strategi innebar detta att man fick pröva sig fram och basera sina förslag på tidigare erfarenheter, erfarenheter från andra områden och en mer eller mindre intuitiv avvägning kring vad som borde fungera.

Det är dock viktigt att poängtera att det inte är säkert att ytterligare vetenskaplig kunskap (med anspråk på generaliserbara slutsatser) skulle leda till att en bättre strategi skulle utvecklas, men sådan kunskap skulle helt klart ha kunnat fungera som inspirationskälla och bra att ha som stöd i det egna arbetet.

Organisationskulturer

Att arbeta med folkhälsofrågor ställer stora krav på de organisationer som är ansvariga, varför organisationens kultur är en viktig aspekt att belysa. Frågan man bör ställa sig är i vilken mån det finns en organisationskultur som förmår hantera denna typ av dels multi- och transdisciplinära satsningar, dels arbeta på tvärsektorielt över traditionella myndighetsgränser och ansvarsområden.

Utvärderingen har gett vid handen att det i och för sig funnits en projektkultur där man lärt sig hantera stora och breda projekt (t ex ”Sätt Sverige i rörelse”), men att dessa projekt ofta varit autonoma i relation till den löpande verksamheten i respektive organisation (Livsmedelsverket, SLV, och Statens folkhälsoinstitut, FHI). Konsekvensen blir att man har svårt att åstadkomma en bred förankring av arbetet och att man därmed blir starkt personberoende. Drivkraften för att överbrygga det inbyggda motståndet saknades.

Bland mottagande organisationer – de som ska anta utmaningarna – har det dessutom funnits en kultur och attityd som ställer sig avvaktande, kanske till och med kritisk, till initiativ som kommer utifrån (”uppifrån” eller ”från sidan”). Det finns helt enkelt inte en tillräckligt stor öppenhet för att öppet ta emot initiativ – eller utmaningar – som man uppfattar kommer från ett annat håll. Detta förstärks av att regleringsbrev för de centrala myndigheterna blivit mer och mer bestämmande för deras prioriteringar. Finns arbetsområdet inte med i regleringsbrevet så ska mycket till för att resurser ska läggas på frågan – oavsett hur viktig den än må vara:

Det fungerar inte att ålägga myndigheter ytterligare uppgifter utan att samtidigt ge dem resurser att genomföra dessa.

Strukturer för implementering av policy

Policyimplementering är en ömsesidig process där både mottagare och sändare måste vara aktiva för att de ska äga frågan. Finns inte strukturer eller en etablerad praxis för kunskapsöverföring och ansvarsfördelning så kommer implementeringen gå mycket långsamt, om den inte avstannar helt.

Utvärderingen har visat att det inte finns en etablerad struktur för hur man arbetar med folkhälsofrågor på nationell, regional och kommunal/lokal nivå. Konsekvensen av detta blir naturligtvis att det inte heller finns en etablerad kanal eller form för policyimplementering. Den fråga många sändare av folkhälsoinformation ställer sig är vem man ska vända sig till i en organisation för att nå ut till en tänkt målgrupp.

I mångt och mycket fanns det inga enkla eller etablerade vägar att nå ut med SD-99. Det fanns dock ett par nätverk vars deltagare i sin tur kunde sprida informationen vidare. Ibland var detta tillräckligt för att få ”bollen i rullning”. För andra gällde dock att även om informationen gick ut till t ex en folkhälsosamordnare på en kommun så kunde det ta stopp där eftersom det på den lokala nivån ej fanns en implementeringsstruktur att dra nytta av.

Statens folkhälsoinstitut, FHI:s, åtaganden passade vidare inte in i den nya organisationen. Andra (nyare) program fick högre prioritet, t ex ”Sätt Sverige i rörelse”.

I [min kommun] fanns ett intresse och en befintlig struktur för att arbeta och diskutera de här frågorna.

Framgångsfaktorerna för arbetet med ett sånt här dokument är organisation och mandat (kommun).

Det kommer ingen input längre [från centrala myndigheter]. Vart ska man vända sig? Någon måste hålla i det! (landsting).

Delar av ansvarsfördelningen som föreslås i dokumentet blev efter en tid inte längre aktuell då myndigheter fick ändrade uppdrag eller omstrukturerades. Ett exempel på detta är att när vi ringde och frågade om Skolverkets arbete med Insatser i SD-99 varmed de hänvisade oss till Skolutvecklingsmyndigheten och tvärtom när vi ringde till dem.

Samarbete mellan de myndigheter som står som ansvariga och de som står som delansvariga för olika Insatser i dokumentet verkar inte heller ha fungerat särskilt bra. Det beskrivs inte i dokumentet hur det är tänkt att samarbetet ska gå till. Enligt en formulering i en inbjudan till ett möte mellan de centrala myndigheterna (juni 1999) tolkas en utebliven invändning gentemot något i dokumentet som ett medhåll:

”vi förutsätter att de myndigheter som har avstått att från att lämna synpunkter godtar det tilldelade ansvaret enligt dokumentet. Det är vår förhoppning att vi gemensamt kan anta strategidokumentet på mötet.” (kallelse till möte om ”Nationella mål och strategier för nutrition 1999-2004”, FHI 15/6 1999)

Man kan därför misstänka att vissa myndigheter står som delansvariga för Insatser i dokumentet utan att ens veta om det. Vidare verkar många åtaganden vara knutna till personer inom myndigheter. När myndigheterna sedan omorganiseras och personerna försvinner eller byter position så rinner åtaganden ut i sanden. Det finns ingen kvar som kan/vill driva frågan helt enkelt.

Vi tappade den samhällsmedicinska enheten och arbetet med folkhälsofrågor kopplat till nutrition har därmed försvunnit (landsting).

Efter omorganisationen på Statens folkhälsoinstitut (2001-02) ingår det inte längre att vara ute och hålla i regionala möten. Referensgrupper lades också ned.

Efter FHI:s omorganisation har GD sagt att det (SD-99) inte gäller längre.

Resurser

Resurser, i form av tid och pengar, är en nödvändighet i allt utvecklings- och förändringsarbete. Det kostar att jobba med förankring, både internt och externt, inte minst för att alla förankringsprocesser kräver kontinuitet och uthållighet. I SD-99-processen saknades en budget som möjliggjorde för projektledningen att lägga upp en långsiktig implementeringsstrategi. Omprioriteringar och personalförändringar inom myndigheterna gjorde att verksamhet som initierats inte kunde upprätthållas. Likartade processer har ägt rum och fortsätter äga rum inom landsting och kommuner.

Idag arbetar inte Statens folkhälsoinstitut med nätverk på samma sätt. Tjänsterna (kopplade till de här frågorna) har försvunnit från landstingen.

Många pekar återigen på att det måste avsättas och tilldelas någon form av resurser knutna till Insatserna i dokumentet för att det (dokumentet) ska tas på allvar. Konsekvensen av att ange Utmaningar och fördela ansvar, men inte resurser, i ett strategidokument är naturligtvis problematiskt. För en del centrala myndigheter verkar detta inte vara ett problem, eftersom de aldrig engagerat sig i frågan från början. För landsting och kommuner, med ett starkt engagemang och ansvarskänsla i folkhälsofrågor, upplevdes dock detta som frustrerande.

Om man formulerar insatser är det viktigt att man har resurser att genomföra dem.

Några av Utmaningarna till kommuner innebär väldigt stora insatser (exempel sid 29). Man behöver hjälp och stöd för att kunna operationalisera sådana projekt. Vem tar ansvar för att så sker? (landsting)

När man kritiserar olika aktörer för ett bristande intresse för SD-99 är det dock viktigt att komma ihåg att för många av framför allt de centrala myndigheterna är frågan om folkhälsa och nutrition väldigt liten.

Det måste finnas en uttalad vilja och resurser bakom ett sådant här dokument. Saker händer inte av sig själv. Och det är inte så att folk letar efter nya arbetsuppgifter precis. Resurserna för att arbeta med mat och hälsa ur ett folkhälso-perspektiv är väldigt små i Sverige.

Vi har ju regional tillsyn men jag tror inte att folkhälsa kopplat till nutrition varit någon tung fråga. Jämför exempelvis med sjuk- och psykvård.

Jag tror de aktiviteter som står med i SD-99 och som pågår nu skulle pågått även utan den.

Legitimitet och status

Arbetet initierades då en konsult anlätades för att göra en handlingsplan för ökad dags att ta ett helhetsgrepp på folkhälsofrågorna och maten. Ett behov fanns av ett dokument som byggde på HP-95 och som skulle möjliggöra dess implementering. En arbetsuppgift skapades som var mycket större och bredare än det var tänkt från början. Konsultens förordnande fick förlängas flera gånger för att SD-99 skulle bli färdigt.

För att lyckas med en bred förankring är det viktigt att policys och strategier har legitimitet hos mottagaren. Legitimitet kan skapas på olika sätt, t ex genom makt, auktoritet, status och arbetets framväxt. I vissa sammanhang ses framväxt ”underifrån” som något som ger legitimitet åt en fråga, medan i andra sammanhang så är det det motsatta som gäller. Eftersom man inte från början tänkt ta ett så brett grepp hade man inte resurser och mandat att förankra arbetet i den egna organisationen och inte heller hur man skulle arbeta gentemot andra organisationer (t ex andra centrala myndigheter). Det är dock inte helt enkelt att utifrån utvärderingen dra några definitiva slutsatser om vilken betydelse den specifika framväxten av dokumentet haft för dess senare status. Mycket tyder dock på att SD-99 haft ganska svag legitimitet bland betydelsefulla beslutsfattare – både inom och utanför de drivande organisationerna.

Behovet av att ta ett helhetsgrepp på folkhälsofrågorna växte fram underifrån. Från ledningarnas sida fanns det en öppen och positiv attityd till initiativet, men det är oklart hur stort ledningarnas engagemang egentligen var. Svårigheten att frigöra ekonomiska resurser för ett långsiktigt projekt/arbete kan ses som ett tecken på att arbetet trots allt inte hade högsta prioritet (det finns en skillnad mellan ord och handling).

För andra organisationer och aktörer så var det valda arbetssättet betydelsefullt eftersom det skapade en möjlighet till delaktighet och engagemang – ett effektivt arbetssätt då man saknar självklar makt och auktoritet. Men hos de centrala verken påverkas dokumentets status negativt av att det inte är taget på regeringsnivå. Man har inte genomfört några insatser som inte står med i regleringsbrevet. De insatser från SD-99 man genomfört är sådana man gör ändå, men som inkluderades i SD-99. De ganska öppna och trevliga formuleringarna ”Vägledning” och ”Utmaningar” gör att dokumentet inte högprioriteras eftersom det inte uppfattas som bindande av respektive myndighet.

Dokumentets status har påverkats av SLV:s och FHI:s sätt att (inte) arbeta med och följa upp det. I varje fall inte på ett sätt som andra aktörer sett. Det har också medfört att de som inte var med när dokumentet lanserades inte känner till det eller i varje fall inte arbetat efter det i så stor utsträckning.

Vår slutsats är att givet det mandat och de resurser som projektgruppen hade så gjorde man det man kunde göra, dvs arbetade för en bred förankring i befintliga nätverk och med en slags ”underifrånstrategi”. Betydelsen av detta arbetssätt för den fortsatta implementeringen av t ex utmaningar – och därtill hörande (om)prioriteringar – visar dock att hade initiativet kommit från regeringen i form av ett regleringsbrev eller direktiv så hade förutsättningarna varit andra.

Nationella folkhälsokommitténs höll samtidigt på att ta fram nationella folkhälsomål, så det var väl ganska tydligt att dokumentet skulle falla i glömska ganska fort. De nationella folkhälsomålen är klubbade i riksdagen vilket ger en annan tyngd.

Det står ju ”vägledning”, vilket är ganska talande. Vägledning indikerar ju frivillighet.

SD-99 har inte haft någon särskild status. Pengarna tröt på kommuner och landsting och därmed försvann tjänster som kunde arbeta med de här frågorna. Kommunförbundet hade t ex förut en tjänst för samordning av skolmåltider men den har försvunnit.

Efter något år blev implementeringsarbetet av SD-99 på kommunal nivå mer halvhjärtat eftersom de centrala myndigheterna som hade ansvar för de olika insatserna inte gjorde vad de åtagit sig att göra i dokumentet.

Interna förutsättningar

Generella synpunkter

Skapades nödvändiga interna förutsättningar i projektet för utveckling och implementering av SD-99? Exempel på interna förutsättningar är kompetensen hos dem som driver arbetet framåt, projektorganisationen, frågan om ansvar och befogenheter, kontinuitet och förmåga att båda skapa struktur och flexibilitet samt rätta ”mun efter matsäck”.

Det är i projektstyrningen som de interna förutsättningarna för genomförandet skapas. Det handlar om att omvandla externa förutsättningar och resurser till ett önskat resultat. Detta sker genom de aktiviteter och processer som sätts igång. Så långt låter det enkelt, men i verkligheten är det mycket som kan gå snett kring organiseringen av arbetet. I allt utvecklings- och implementeringsarbete handlar det därför om att även skapa goda interna förutsättningar.

Såsom antytts tidigare så visar utvärderingen att, givet de externa förutsättningarna, så valde projektgruppen att arbeta flexibelt, inom ramen för befintliga

nätverk och kanaler, samt med stöd i den erfarenhetsbaserade kunskap och kompetens som fanns samlad i landet.

Kompetens

Kompetensen bedöms överlag vara god för ett framgångsrikt genomförande. Men som alltid i dessa sammanhang så var ”vad-kunskapen” mer framträdande än ”hur-kunskapen”. Med andra ord, involverade personer – både inom och utanför projektgrupp och arbetsgrupper – hade en gedigen kunskap om dels vad goda matvanor och nutrition är, dels vilka förutsättningar som måste till för att folkhälsorelaterade målsättningar ska kunna realiseras.

Detta syns även i dokumentet där man har fokuserat mer på *vad* som ska vara med än *hur* man ska arbeta för att nå dit (en kunskapsbaserad handlingsplan):

”Under implementeringen av SD-99 kommer mätbara mål att formuleras för de olika insatserna och ligga till grund för utvärderingen” (sid 3 SD-99).

Hur man ska gå till väga i det här arbetet finns inte uttryckt i dokumentet. Efter intervju med författarna framkom dock att arbetet med att formulera mätbara mål var tänkt att ske i en samrådsgrupp mellan Livsmedelsverket, Statens folkhälsoinstitut, Naturvårdsverket och Konsumentverket. Den nämns på sid 19 under Mål 4, där denna samrådsgrupp ska inrättas för att: *”öka förutsättningarna för samstämmig konsumentinformation i frågor som rör mat-hälsa-miljö”* (sid 19 SD-99).

Det var även tänkt att den här arbetsgruppen skulle arbeta gemensamt med övriga ”Insatser” i SD-99. FHI skulle vara sammankallande. Idén rann dock ut i sanden när en av projektledarna blev mammaledig (se rubriken *Betydelsen av enskilda personer och kontinuitet*).

Det räcker alltså inte med att veta *vad*, man måste också veta *hur* man strategiskt kan skapa de rätta förutsättningarna och hur man förverkligar ambitiösa målsättningar. Vår uppfattning är att det i detta projekt ibland saknades tillräckligt kunskapsmässigt stöd till de organisationer som var att anta utmaningarna – de visste vad de skulle åstadkomma, men fick ingen hjälp i *hur* de skulle klara av det. Till viss del kommer detta till uttryck, tror vi, i det uttryckta behovet av ”vetenskaplig kunskap om praktiskt folkhälsoarbete”.

Det är dock viktigt att poängtera att den beskrivna kompetensluckan är en generell brist i dagens samhälle, inget som är unikt för detta projekt.

Betydelsen av enskilda personer och kontinuitet

Det är på sätt och vis fascinerande att ett strategiskt och långsiktigt arbete som handlar om folkhälsan för en hel nation är så personberoende som det de facto visade sig vara i detta fall. För det första kom initiativet till ett nationellt strategidokument från enskilda personer som såg behovet av ett helhetsgrepp på frågan. För det andra så krävdes det ett antal engagerade personer för att initiera och sedan driva processen framåt, att få den att överleva ända fram till ett färdigt och delvis förankrat dokument. För det tredje så innebär detta att ett starkt personberoende gör arbetet sårbart – projektanställningar och ledigheter gör att de interna förutsättningarna för arbetet snabbt förändras.

Utvärderingen visar att utvecklings- och implementeringsarbetet skulle ha vunnit på att fler personer varit involverade på central nivå och att mer resurser tilldelats till projektet. Detta hade sannolikt gjort att man haft möjlighet att arbeta med betydligt längre tidshorisont och ökad kontinuitet. Observera att detta dock inte handlar om att skapa en slags utbytbart mellan medarbetare, utan snarare om att vårda de medarbetare man har i en organisation.

Projektorganisationen och dess mandat

Det sätt på vilket arbetet organiserades byggde på hög flexibilitet, personliga nätverk och nära samarbete och starka relationer. Man lyfte upp de personer som var engagerade, dvs tog tillvara de tillfällen som bjöds. Projektgruppen var liten, den bestod endast av tre personer.

Utvärderingen visar att projektets organisering och dess mandat beskrivs ganska olika, vilket tyder på att det funnits vissa oklarheter kring detta. Kanske ligger förklaringen i att det sätt på vilket projektet formellt organiserats aldrig varit föremål för någon längre diskussion? Konsekvensen av en oklar projektorganisation kan dock vara att besluts- och genomförandemakten blir oklar och den interna förankringen försvåras. På grund av bland annat projektgruppens storlek så fungerade dock internkommunikationen väl och en del av riskerna med en flexibel struktur kunde därmed undvikas.

Till projektgruppen var knutet dels fem tematiska arbetsgrupper, dels en referensgrupp. Man konstaterar att om det varit ett regeringsuppdrag hade bemanningen i de olika grupper som skapades blivit en helt annan!

Ambitionsnivån

En fråga vi ställt oss i utvärderingen var om projektet hade en för hög ambitionsnivå i relation till de förutsättningar man hade att utgå från? Med andra ord, anpassade man ”mun efter matsäck”? När man studerar SD-99 så kan man både se det som ett strategidokument och som en ”önskelista”. Det beror helt på vilka glasögon man tar på sig.

Efterklokheten tenderar ju att vara överdrivet kritisk, men dokumentet, som av flera beskrivs som både ”uppfodrande” och ”ambitiöst” har en visionär ton. En ton som gör att det kanske snarare ska ses som ett policy- och målsättningsdokument, än som en färdig strategi. En strategi som omgående kan omsättas i handling.

Med stor sannolikhet fanns det en insikt om att flera av de insatser och utmaningar som ingick inte skulle förverkligas givet de förutsättningar som för tillfället existerade. Det anges dock inte i SD-99 hur bättre förutsättningar för genomförande kan skapas, något som en stark strategi naturligtvis bör innehålla. Vår bedömning är därför att en kombination av starkare fokus på genomförandet av de föreslagna utmaningarna, tillsammans med en något sänkt ambitionsnivå, i högre grad skulle lett till att vi nu i efterhand kunde säga att SD-99 har implementerats.

Processer och aktiviteter

Generella synpunkter (med fokus på delaktighet)

Cirka 15 personer har varit aktivt med i processen med att ta fram dokumentet. Det har antingen skett genom att man suttit med i ”arbetsgrupper” (uppdelade efter de teman som finns i SD-99: Utbildning, Lokalt och regionalt arbete, Storhushåll och Konsumentmedverkan) i ”MatKlok”-gruppen eller att man varit med i SLV:s och FHI:s referensgrupp, då man fått ge remissvar på dokumentet. De som suttit med i arbetsgrupperna har svårt att minnas hur arbetet gick till men beskriver processen som att man ”haft diskussioner”, ”haft möten” eller ”fungerat som bollplank”.

Det var en remissrunda och det var i stort sett så vi fick reda på att arbetet med SD-99 pågick.

Jag var involverad (i arbetet med dokumentet) genom att jag satt med i MatKlok-gruppen. Vi fick skrivningar kontinuerligt och fick ha synpunkter på dessa. Vi passade även på att komma med egna idéer. Jag upplevde att våra synpunkter togs till vara. Men jag upplever inte att vi involverades på ett systematiskt sätt.

Vi var på flera möten på SLV, fast olika personer gick olika gånger.

Det ringde en konsult till mig 1-2 ggr.

Innan jag gick på möte med Livsmedelsverket så sa min chef till mig att vi inte skulle utöka vårt ansvarsområde. Istället utgick vi ifrån vad vi redan gjorde! Det vi står som ansvariga för i dokumentet är sådant vi redan var ansvariga för i det löpande arbetet.

I ovanstående citat återfinns exempel på flera faktorer som påverkar implementeringen av strategidokument av detta slag. Det handlar om upplevd delaktighet, vilket i sin tur handlar om möjligheten att komma till tals, ge inspel och ha reellt inflytande över slutprodukten. Det handlar även om betydelsen av kontinuitet. I en process som bygger på lärande och delaktighet blir alltför många personbyten ett problem. För många organisationer är dock representation viktigare än kontinuitet, men detta får alltså negativ effekt på bland annat det gemensamma lärandet och samverkan mellan aktörerna. Ett tydligt exempel på delaktighet genom representation är den aktör som har till uppgift att bevaka att inga, för den egna organisationen, obekväma beslut fattas i utvecklingen av SD-99. En sådan ingång i arbetet är inget som behöver störa den större processen, men innebär dock att en potential inte tas tillvara. Betydelsen av delaktighet och allas aktiva bidrag blir tydligt i detta, avslutande citat:

Om man inte är aktivt deltagande i framtagningsprocessen och lägger en rimlig nivå (på omfattningen av insatser), kan man inte följa en handlingsplan. Det blir lätt en önskelista.

Flexibilitet

Givet befintliga resurser och andra förutsättningar så gjorde man så gott man kunde. Det som kanske framför allt karakteriserar arbetssättet är den höga graden av flexibilitet. Dels passade man på att ta de tillfällen som bjöds att involvera aktörer och sprida information, dels utvecklades arbetssättet under arbetets gång. Fanns det t ex ett behov av att förstärka kompetensen inom ett område så plockades den kompetensen in.

En hög grad av flexibilitet är en viktig framgångsfaktor i denna typ av utvecklings- och implementeringsarbete.

Metoder för samarbete och spridning/förankring

I grund och botten handlade framtagandet av SD-99 om att skapa ett engagemang och förankra en ansvarskänsla hos de organisationer som skulle vidta insatser och anta utmaningar. Samarbete och metoder för spridning och förankring av mål och framväxande strategier var därför av central betydelse. Utvärderingen visar att det fanns mycket synpunkter kring detta:

Det pågick inget samarbete med andra myndigheter och FHI vad gällde Insatser i dokumentet när jag var där.

Många åtaganden är väldigt knutna till en person, så prioriteringarna ändras ofta vid en omorganisation.

Det förekommer mycket samarbete mellan centrala myndigheter. Men det gäller att man skriver och tar en officiell kontakt också och inte bara att man ringer någon man känner på den och den myndigheten.

Samarbete förelåg i arbetet med amning mellan SLV, FHI och SoS (Mål 3.5).

Myndigheterna för en dialog på GD-nivå men där vet man inte vad som sägs.

Dock framgår det av intervjuerna att ett samarbete mellan centrala myndigheter är möjligt eftersom man samarbetat i andra projekt.

I projektet "Sätt Sverige i rörelse" förekom mycket samarbete med andra myndigheter.

Vi hade en fungerande samarbetsgrupp när vi jobbade med ett projekt angående ekologiska produkter. KOV, SLV, SNV; Kemikalieinspektionen, Handeln, ICA och KF var med. Vi träffades 2-3 ggr. per termin och diskuterade vilka ämnen som skulle tas upp och utifrån det hade vi seminarier. För det löpande arbetet räcker det med att samarbetet är på tjänstemannanivå men för att det ska kunna fortgå måste man ha stöd uppifrån (i organisationen).

En anekdot från en kvinna på en myndighet illustrerar dock hur svårt det kan vara att samarbeta mellan centrala myndigheter. Myndigheten låg under näringsdepartementet och hade i sitt regleringsbrev blivit ålagda att samarbeta med ett annat verk. Detta verk, som låg under utbildningsdepartementet, var dock inte ålagda att samarbeta med myndigheten. Samarbetet kunde ändå bedrivas på grund av goda personliga relationer med medarbetarna på verket.

FHI och SLV hade vid tidpunkten för framtagandet av SD-99 ett gemensamt nätverk kring "Kost och fysisk aktivitet". Det är främst vara genom detta nätverk som dokumentet har spridits och förankrats. Denna referensgrupp är dock numer nedlagd. Vilka som satt i referensgruppen har påverkat hur dokumentet kommit till användning. Några som fick dokumentet spred det inom sin organisation genom att flagga för det i sitt medlemsblad/nyhetsbrev eller genom att beställa kopior och sprida det i sitt kontaktnät.

Jag spred dokumentet i mina kontaktnät sen gick jag vidare till att arbeta med andra saker.

När SD-99 kom annonserade vi det i vårt medlemsblad.

Vi har hänvisat till dokumentet i vissa sammanhang.

Idag är det få som känner till dokumentet som inte var med när det lanserades.

Jag fick reda på SD-99 genom att jag prenumererar på nyhetsbrev från SLV och FHI. Sedan har jag skickat det till medlemmarna i Matrådet (i kommunen), kommunstyrelsen och jag har pratat med mina egna kökschefer om det.

Man kanske skulle arbetat mer utåtriktat (med förankring) men det måste ju finnas aktiva mottagare också (nätverket som fanns är nerlagt). Planen borde förankras hos landstingspolitiker.

På kommunerna är det dock flera av de intervjuade som ej känner till dokumentet. Vissa landsting har arbetat aktivt med att försöka sprida och förankra dokumentet i kommunerna medan andra inte uppfattat det som sin uppgift. Vid intervjuerna framkommer därför ibland en del kritiska röster:

Man måste följa upp ett sådant här dokument med möten och seminarium. Det räcker inte med att skicka ut ett dokument och tro att det ska implementera sig själv.

Innovation och lärande

I policysammanhang säger man ibland att "kvaliteten i de beslut som fattas är en spegling av det lärande som föregått beslutet". Med andra ord, för att de mål och strategier man formulerar ska vara av hög kvalitet (t ex relevanta och implementeringsbara) så måste ett visst lärande mellan kunniga aktörer ha ägt rum innan. I denna lärandeprocess sker innovation, dvs man identifierar nya sätt att beskriva sakers tillstånd, nya mål eller nya metoder att förverkliga dessa mål.

Det är genom utvärderingen svårt att uttala sig om det lärande som ägde rum och de innovationer som uppstod. Tiden sedan processen ägde rum är för lång för att aktörerna ska minnas exakt vad som hände. Några betydelsefulla innovationer har dock lyfts fram. För det första att sammanställningen som utvecklades innebar en ny ansats i nutritionsarbetet. För det andra att dokumentet blev mer visionärt jämfört med de dokument och skrivningar som fanns tidigare. Slutligen och för det tredje så utvecklades ett "knep" att hantera kommunerna, dvs ett sätt att formulera sig som lockade fram spännande diskussioner (t ex Utmaningarna).

Det är tydligt att SD-99 innebar ett pedagogiskt nytänkande! (Se rubriken *Dokumentets utformning och pedagogik*). Frågan är om SD-99 innehållsligt är en sammanställning av vad man vid tidpunkten för framtagandet visste eller om det uppstod helt ny kunskap som integrerades? Ett exempel på det senare kan dock vara att nya formuleringar dök upp som handlar om att åtgärder inom nutrition ska bidra till att minska hälsoskillnaderna i befolkningen. Detta var ett nytt koncept vid denna tidpunkt.

Utvärderingen kan inte svara på denna fråga, men vi kan reflektera över det faktum att man i arbetet använde sig framför allt av ett befintligt och relativt sett litet nätverk, både i arbetsgrupper och i referensgruppen (i relation till frågans vikt och potentiella betydelse i samhället). Referensgruppen träffades inte fysiskt utan hade endast möten per telefon, samt deltagarna hade en ganska likartad bakgrund och ålder. I andra sammanhang brukar sådana faktorer påverka graden av innovation och lärande, men vi kan ej uttala oss om detta här.

Multiperspektivitet och "djävlens advokat"

Med tanke på det fåtal (om än kompetenta) människor som ingick i arbetsgrupperna fick man inte en tillräckligt god bild av hur man bäst arbetar med frågorna i alla led (exempelvis för effektiv implementering). Särskilt tydligt blir detta på kommunnivå. De väldigt ambitiösa planerna för hur man ska få in

nutrition kopplat till folkhälsa i skolan kräver med all sannolikhet att läroplaner skrivs om. Sådana förändringar kan inte ske genom att det formuleras i ett sådant här dokument. Kanske hade det här varit lämpligt att medvetet haft med ”djävulens advokater” i både projekt- och arbetsgrupper.

Resultat och effekter

Generella synpunkter

Användningen av dokumentet varierar. Några använder den mer bokstavligt och försöker jobba efter Utmaningarna, medan andra ser den mer som en källa till idéer. Användningen verkar, helt naturligt, ha varit som störst första året efter SD-99 fanns tillgänglig. Många av informanterna känner till dokumentet, men säger att det var länge sedan de tittade i den och att de därför har svårt att ha synpunkter om den.

Jag tittar i den (SD-99) ett par gånger i månaden.

SD-99 har fungerat som både stöd och källa i mitt arbete med att formulera en egen (regional) FH-plan. Vi lyfte in Mål 9, 10 och 11 i den regionala planen.

Vi tog fram övergripande mål för maten i kommunen och då utgick vi både ifrån HP-95 och SD-99. Vi har satsat på att arbeta med kvalitets- och servicenivåer. Vi uppfyller idag målen som finns i SD-99.

Kostcheferna på kommunerna har nog sett den. De som arbetar med sådana här frågor letar ju material som kan vara stöd i deras arbete. Men den har nog mer använts av ”övergripande strateger”.

Utvärderingen visar att för de som arbetar med folkhälsorelaterade frågor i kommuner och landsting så har SD-99 varit betydelsefullt som stöd. Detta stöd tar sig olika uttryck, ibland som ett sätt att finna bra argument för varför åtgärder är viktiga, ibland som checklista och ibland som instrument för att systematisera upp det egna arbetet eller när man formulerar egna planer.

Ägarskap

Ett bristande ägarskap leder till bristande ansvarstagande. Genom att skapa bred delaktighet i hela processen kan man öka känslan av ägarskap. Frågan om ägarskap är därför en klassisk fråga i implementeringssammanhang. Det handlar om två typer av ägarskap, dels av framtagnings- och genomförandeprocessen, del av själva produkten (SD-99). De som varit involverade i arbetet, även om det bara rört sig om ett av målområdena, känner alla ett visst ägarskap. Men på grund av den relativt svaga förankringen utanför de direkt involverade i processen, så är

ägarskapet generellt sett ganska svagt ute i landet. Det krävdes inte många intervjuer för att utvärderingen skulle konstatera detta. I detta avseende finns det heller ingen egentlig skillnad mellan centrala myndigheter, landsting och kommuner.

Spridningseffekter och möjligheter till återkoppling

Spridningen av dokumentet ser väldigt olika ut (se rubriken *Metoder för samarbete och spridning/förankring*). Det är dock svårt att veta vilken faktisk effekt dokumentet haft – för att bedöma detta krävs mer kvantitativa studier. Men bristen på mätbara mål och hur insatserna skulle rapporteras är två orsaker till svårigheten att följa upp SD-99.

Vi har antagit de utmaningar som var riktade till oss men jag är inte säker på att man gjorde det för att de stod med i SD-99. Det finns dock inga mätbara mål eller rapporteringskanaler.

Utvärderingen pekar på att spridningseffekterna, dvs de faktiska åtgärderna som vidtagits som ett resultat av SD-99, varierar stort. Om det i strategin funnits ett utvecklat system för måluppföljning och löpande utvärdering av arbetet så hade resultat och effekter varit enklare att uttala sig om. Pedagogiskt sett leder även den bristande uppföljningsförmågan till att den pedagogiska potential som ligger i återkopplingen till aktörerna inte kunnat utnyttjas.

Dokumentets utformning och pedagogik

Utvärderingen visar att i stort sett samtliga aktörer är nöjda med dokumentets innehåll, struktur och layout. Den pedagogiska formen är tilltalande. Utmaningarna och de goda exemplen engagerade och hjälpte aktörerna att initiera diskussioner.

Layout och struktur är bra! Särskilt om man jämför med HP-95!

Utmaningarna var ett bra sätt att formulera önskvärd riktning för landsting och kommuner.

Kul med utmaningar! Fantasieggande och kittlande till skillnad från långa listor på vad man ska göra. Det lockade till diskussion!

För mig som dietist var det utmärkt. Jag gillar det pedagogiska upplägget och att dokumentet var kopplat till hälsopolitiska mål.

Målgruppsanpassning av dokument

I inledningen av dokumentet står att det är ”en vägledning för *alla aktörer* i det nationella och regionala nutritionsarbetet”. Man har således valt att ha en väldigt stor och bred målgrupp. Olika delar av dokumentet riktar sig därför till olika delar av målgruppen, bl a genom att Utmaningarna ska antas av olika aktörer. Frågan vi ställt oss i utvärderingen är om språk och struktur verkligen riktar sig till alla aktörer? Följande kommentarer kom från de vi intervjuat:

Vi (på regionalnivå) förstod dokumentet och vad vår roll skulle vara.

Det som jobbade på kommunalnivå kände inte igen sig i skrivningarna. Vi (från landstingen) fick peka ut i dokumentet vad som berörde dem och vad det rent konkret betydde att de kunde göra.

Kostansvarig i storköken är ofta en kokerska med vidareutbildning och de har svårt att ta till sig ett sånt här dokument.

SD-99 är inget man sitter och läser (som måltidsansvarig) på skolorna. Det måste finnas någon på kommunledningsnivå som ”översätter” den.

Det märks att SD-99 är gjord ur ett landstingsperspektiv. Den stämmer inte med en kommuns perspektiv. Man [författarna] har dålig koll på hur det (verksamheten) fungerar på kommunal nivå. Det är likadant med de flesta nationella dokument. Man utgår från ett storstadsperspektiv med upphandlingar och controller-tjänster. 270 kommuner har kosten i egen regi. Man måste även arbeta med utgångspunkt från mindre kommuner.

I vissa kommuner hamnar ett sådant här dokument hos kokerskor och de är jättebra på att koka, men hur ska de kunna bryta ned och operationalisera såna här Utmaningar?

SD-99 riktar sig till centrala myndigheter (landstingskommentar).

Man siktade på att nå alla, men det är inte realistiskt att kunna strukturera och formulera ett dokument både till kokerskan i kommunens skolkök och avdelningschefen på det centrala verket. Det blir också tydligt att de olika målgrupperna uppfattar att den egentliga eller huvudsakliga målgruppen är någon annan än de själva. Att man inte når någon är ofta en konsekvens av att man försöker nå alla med ett och samma dokument. Som policydokument hade detta kanske varit okey, då handlar det om att ange en övergripande och gemensam riktning i arbetet, men som mål- och strategidokument är en alltför bred målgrupp ett problem. Målgruppsanpassningen av dokumentet måste därför anses vara liten.

Det som talar emot att den bristande målgruppsanpassningen skulle vara ett stort problem, är det faktum att de flesta är så positiva till innehåll, struktur och layout av dokumentet. Det finns alltså något självmotsägande i de intervjuades förhållningssätt till SD-99.

Sammanfattande kommentarer från det empiriska materialet

Dokumentet som helhet uppfattas generellt positivt, särskilt dess syfte och den pedagogik som används i dokumentet. Det man snarare är kritisk mot är hur det har använts och uppföljningen av sådant som står i dokumentet. Man kan ana en viss frustration hos informanterna angående vad som egentligen uppnåtts i och med dokumentet.

Ett bra papper som förtjänade ett bättre öde!

SD-99 satte ord på arbetet med hälsofrågor ur ett kostperspektiv.

Det är bra med en tydlig ansvarsfördelning mellan myndigheterna.

Vi behöver ett sånt här dokument för att "tygla" politikerna så att inte deras hjärtefrågor blir ledande för vårt arbete.

När den kom tänkte jag: – Äntligen! Äntligen ska myndigheterna göra det vi behöver för vårt arbete. Vi kommer att få legitimitet för frågorna och samordning genom att målen är på en nationell nivå. Det här ger tyngd åt vårt arbete gentemot politiker på regional nivå.

Vi har haft ett jättemycket användning av SD-99. Den är ett bra stöd att luta sig mot. När man arbetar inom offentlig sektor riskerar man alltid nedskärningar och då är det bra att kunna luta sig mot nationella mål.

Jag tycker den är bra utformad. Den lyfter in kost och näring i ett större folkhälsoperspektiv.

Det är ett pliktskyldigt dokument. Man ingår i internationella överenskommelser. Sedan ska man försöka operationalisera det utifrån svenska myndighetsstrukturer och där blir det ofta svårigheter eftersom överenskommelserna inte är anpassade efter dessa strukturer.

Det som inte är bra är att det inte har använts.

Nationella mål är ett viktigt ramverk men hur mäter vi måluppfyllelsen? Där behövs stöd både lokalt och regionalt.

Dokumentet är väldigt allmänt hållet och nationellt inriktat. Vad i dokumentet har egentligen uppnåtts?

Erfarenheter gjorda inom andra policyområden

Vilka erfarenheter är gjorda inom andra policyområden och strategiska samhällsfrågor av relevans för förståelsen av implementeringen av nationella mål och strategier inom folkhälsoområdet och nutrition? Vi har i denna utvärdering valt att framför allt lyfta fram erfarenheter och slutsatser gjorda inom miljöområdet. Materialet är baserat på empiriska studier och forskning som bedrivits under framför allt de senaste tio åren. Vi avslutar denna genomgång, som inte gör några som helst anspråk på att vara fullständig, med att exemplifiera med hur vi idag arbetar med de nationella miljömålen och vad man inom folkhälsoarbetet kan lära från detta.

Myter om mänskligt beteende och komplexa problems lösning

Det finns olika uppfattningar om vår livsstils betydelse för olika samhällsproblem, dess allvar och vår möjlighet att lösa dem. Samtidigt präglas diskussionen i samhället av ett antal myter. Myter som talar om för oss vad som fungerar eller inte (det sunda förnufts röst). Myter som blir sanningar, som vi tar för givna, eftersom de är en del av vår förförståelse.

Gardner och Stern (1996) har sammanställt några av de vanligast förekommande myterna kring kopplingen mellan vårt beteende och, i detta fall, miljöproblemen (endast ett urval här). Vi tenderar att tro att:

- Utbildning av och information till människor, som leder till ökad kunskap, är ett effektivt sätt att förändra människors beteende.
- Människan agerar rationellt eftersom kunskap skapar attityder som leder till hållbara beteendeförändringar. Detta antagande ger oss därför en signal om hur samhällsproblem ska hanteras – genom ökad utbildning.
- Starka ekonomiska styrmedel är en effektiv åtgärd för att sätta igång en beteendeförändring och är därför det mest effektiva förändringsinstrumentet på kort sikt.
- Människors riskuppfattning är felaktig, inte minst vad gäller förmågan att gradera olika hälsorisker.
- Vetenskapliga och tekniska framsteg, mänsklig uppfinningsrikedom och nya metoder för problemlösning (t ex IT) utgör tillräckligt starka verktyg för att förstå, åtgärda och lösa miljöproblemen på sikt (en stark tilltro till den fortsatta moderniseringen av samhället).

Vissa av dessa myter utgör mer eller mindre starka hinder för förändring. Vi kommer därför att inledningsvis problematisera en del kring ämnet beteende- och vaneförändringar. Skälet är att framtagandet av ett nationellt strategidokument och dess efterföljande implementering ofrånkomligen grundar sig i antaganden om vad som gör att människor kommer att ta till sig budskapet och förändra sitt beteende därefter. Notera att resonemanget nedan är tillämpligt inte bara när det gäller att förstå förändringar av individens matvanor utan även förmågan och viljan att börja arbete med folkhälsofrågor på ett nytt sätt inom ramen för en individs arbete!

Psykologer som Biel (1998) och Borgstede (2002) har under flera år forskat kring vad det är som gör eller hindrar människor från att förändra sina vanor. I grunden bygger deras tänkande på följande modell för beteendeförändring (starkt generaliserande och med påhittade citat för att konkretisera vad vi ofta hör människor säga, beroende på vilken 'fas' de befinner sig i):

Du har en etablerad vana

- Medvetenhet om problemets art och betydelse ("vi har ett folkhälsoproblem i Sverige")
- En generellt sett positiv attityd till att problemet kräver åtgärder ("folkhälsoarbetet är viktigt")
- En föreskrivande norm som säger att det är viktigt att åtgärda problemet ("riksdagen har formulerat ett nationellt folkhälsomål")
- En medvetenhet som säger att man själv är del av problemet och/eller dess lösning ("jag har dåliga matvanor/rör mig för lite")
- Specifika attityder som är positiva till att man själv bör göra något åt problemet ("jag måste äta bättre/röra mig mer")
- Tillgång till kunskap om alternativ och åtgärder ("jag kan äta mer av x eller y/jag vet att det finns lunchgymna på jobbet")
- Beredskap för att pröva det nya beteendet ("jag väljer en vegetarisk rätt/tar med mig gymnastikkläder till jobbet")
- Benägenhet att utföra beteendet och test av det nya beteendet ("jag åt/jag tränade")
- Utvärdering av det nya beteendet, inkl stöd för att förstå och värdera betydelsen ("det var gott/det kändes bra")
- Ny norm som är positiv till den gjorda erfarenheten ("det är enkelt att välja en nyttigare mat, det är inte dyrare, jag blev piggare av att röra på mig, etc")
- Upprepning av det nya beteendet
- Ytterligare en positiv utvärdering
- Upprepning, etc

Du har en ny vana (på sikt)

Alla komplicerade beteendeförändringar innebär att det räcker att det går snett någonstans i händelsekedjan så kommer inte en ny vana att etableras. Vidare visar modellen att beroende på var individen befinner sig i förändringen, så har man olika behov av stöd, information eller social kontroll. Att en förändring inte kommer till stånd kan bero på en avsaknad av uppmärksamhet, en kunskapsbrist, otillräckliga resurser, normer i media, hos grannar eller närstående som är negativa eller en negativ erfarenhet ('det smakar ju inget om grädde och socker saknas'), etc. Forskare inom psykologi menar att orsakerna till att vi inte gör som vi bör främst kan återfinnas i; *vanan, egennytan och den egna bekvämligheten*. Detta är de största hindren för ett nytt beteende. Särskilt tydligt är det att en eventuell vaneförändringen ofta bryts när man ska överföra en generellt sett positiv attityd till ett problem ("det är viktigt att *folk* har goda matvanor") till en positiv attityd till ett specifikt beteende ("det är viktigt att *jag* äter bättre till middag"). De flesta av oss ställer upp på det förra, men har svårare att acceptera det senare (för översikt se von Borgstede, 2002).

Dessa dilemman har lett till att många beteendeforskare idag har en svag tilltro till människans förmåga att förändra sitt beteende på frivillig väg eller med hjälp av information. Sjödén (1994) menar t ex att den viktigaste åtgärden istället är att ta bort de hinder som finns i så hög grad som möjligt (exempelvis höga priser på nyttiga produkter, variation i menyer, tillgång till friskvårdsaktiviteter (geografiskt och tidsmässigt), deltagarkostnader för fysisk aktivitet). Hypotesen är att genom att ta bort hindren kommer de människor med en i grunden positiv attityd att i ökad utsträckning bete sig hälsomässigt och därmed även på sikt bidra till att bygga upp de nödvändiga föreskrivande normerna i samhället. En positiv utvecklingsspiral skapas.

Är även den specifika attityden positiv, dvs individen vill förändra sitt beteende, så uppstår frågan *hur gör man?* Ja, för det krävs en kännedom om olika handlingsalternativ och dess potentiella nytta. I denna fas är informationsbehovet i regel som störst. Mycket av det informationsarbete som sker från myndighetshåll syftar också till att sprida kunskap om nya eller alternativa åtgärder. De olika handlingsalternativen värderas dock alltid gentemot rådande normer och föreställningar. Åtgärder som inte ligger inom ramen för de sociala normer som individen bär på kommer sällan att realiseras. Om så skulle ske så krävs mycket starka incitament i övrigt, vilka alltså kan bryta rådande normer (exempel på detta är ekonomiska incitament, där man inser att man själv är 'dum' och 'oekonomisk' om man inte tar del av pengarna, dvs där två normer ställs mot varandra).

Om individen nu fastnat för en åtgärd som ligger i linje med hennes normer och grundläggande värderingar, måste dessutom de rätta förutsättningarna finnas sig. Med detta kan menas att bl a produkter måste finnas tillgänglig (t ex utbud av viss mat), kunskapsnivån måste vara tillräckligt hög (t ex kostrådgivare i varje kommun) och infrastrukturen i övrigt får inte utgöra ett alltför stort hinder. Efter

det att det nya beteendet prövats en gång kommer individen att utvärdera det hela. Utvärderingen sker genom att andras reaktioner (fick jag gliringar), de egna upplevelserna (var det besvärligt) och de faktiska effekterna (var det gott, blev jag mätt, etc) ställs mot att fortsätta som tidigare. Är omgivningens reaktioner negativa, har det upplevts som jobbigt att fullfölja åtgärden och syns inga faktiska effekter av det man gjort, så talar mycket för att det nya beteendet kommer att utvärderas negativt. Å andra sidan: Är omgivningens reaktioner positiva (t ex att man gör något tillsammans, i samverkan), är övertygelsen och motivationen stark (t ex tack vare goda bakgrundskunskaper och en positiv social kontroll), är upplevelsen av själva genomförandet positiva, och var effekterna påtagliga, så är det sammantaget mycket som talar för att grunden för en beteendeförändring är lagd.

Risken är kedjan bryts. Därför är vaneförändringar svårt. Därför krävs också en väl genomtänkt strategi innan förändringsarbetet påbörjas. Ett arbete som ytterligare försvåras av att alla aktörer och organisationer befinner sig i olika ”mognadsfaser” vad gäller förändringen i fråga. Vän av ordning kanske nu frågar sig: Men är folkhälsoproblemen inte ett kunskapsproblem? Människor saknar information, eller hur?

Kunskap, utbildning och information som lösning

I regel ses informationsverksamhet och utbildningsinsatser som grunden för kunskapsutveckling och beteendeförändringar i samhället. Genom mer kunskap erhåller man en viss attityd. En positiv attityd leder i nästa steg till en handling. Detta kan beskrivas som ’det rationella beteendet’. Forskning har dock visat att verkligheten inte är så enkel (se t ex Sjäöden, 1994; Wickenberg, 2002), eftersom det – som vi visat ovan – finns många hinder för en vaneförändring.

Men för att skapa medvetenhet, grundläggande kunskaper, beredskap, påvisa alternativ och ge stöd så fyller information och utbildningsinsatser naturligtvis en central funktion – det viktiga är att inte ha en övertro på dess förmåga till förändring. Alla informationsinsatser måste målgruppsanpassas och eftersträva god ’timing’. Enligt Nitsch (1999) kan miljöinformation grovt sett delas in i fyra huvudtyper med hänsyn till syftet med informationsverksamheten; 1) faktaförmedling, 2) anpassat beslutsunderlag, 3) orientering om sammanhang och 4) processledning vid aktörssamverkan. Nitsch skriver (p. 27):

”De fyra huvudtyperna av miljöinformation, som jag beskrivit ovan, uppträder sällan i renodlad form och de utesluter inte varandra, Tvärtom förutsätter de, kompletterar och överlappar med varandra. Faktaunderlag behövs som underlag vid orientering om sammanhang och omvänt behövs orientering om sammanhang för att söka relevanta fakta. Såväl faktainformation som orientering om sammanhang behövs vid individuella och gemensamma beslut. Kompetens i processledning behövs nästan alltid i arbetet med miljöinformation eftersom kunskapsutveckling och beslutsfattande består av psykologiska och sociala processer”.

Det är viktigt att i sammanhanget återigen komma ihåg att olika informationsstrategier fyller sin funktion i olika sammanhang. Söks endast svaret på en väldefinierad fråga så finns det heller ingen anledning att starta en samverkansprocess. Problemet är att vi ofta tenderar att använda oss av sändarmodellen även i situationer då den inte längre fyller avsedd funktion. Som vid all beteendeförändring krävs rätt information vid rätt tillfälle (timing). Vad man inom forskning framför allt varnar för är övertron på informationsmaterialets kraft att skapa engagemang, intresse och förändring.

Normer och värderingar är ständigt närvarande och kan eller vågar man ej diskutera dem kommer de hela tiden påverka processen på ett ofta negativt sätt. De kan dock utgöra en positiv kraft om de medvetandegörs. Det är viktigt att vara medveten om att det ofta kan finnas konflikter mellan de för t ex folkhälsoåtgärder föreskrivna normerna (’det är bra med skatt på socker’) och den allmänna normen hos målgruppen (’höjd skatt är dåligt’).

Vad krävs för att lyckas med en kommunikativt orienterad strategi? För det första måste olika metoder och ansatser komplettera varandra i förändrings- och åtgärdsarbetet. Det vi är sämst på – eller åtminstone har minst kunskap om – i dagsläget, är samverkan och andra kommunikativa strategier som bygger på dialog och relationsbygge mellan personer.

I grunden handlar all informationsverksamhet om målgruppsanpassning. Några tumregler som visar vad som krävs för att lyckas med en kommunikativ strategi är bl a:

- Löpande återkoppling mellan sändare och mottagare, så att det budskap som förmedlas kan anpassas till målgruppen och blir relevant för dem.
- Att sätta budskapet i ett större sammanhang. Risken är stor att komplexa problem annars reduceras för mycket vilket gör att mottagaren inte upplever budskapet som trovärdigt.
- Så kallad ’framing’, dvs att skapa ett positivt sammanhang, t ex fokusera på möjligheter istället för problem (”är glaset halvfyllt eller halvtomt”).
- Upprätthålla en uppmärksamhet kring behovet av åtgärder och målgruppens ansvar, t ex återkommande blänkare i media och via utskick. En hållbar utveckling förutsätter uthålliga kommunikatörer.

- Skapa ett personligt åtagande hos målgruppen, vilket i regel är enklast genom 'mun-mot-mun-metoden' eller via sociala 'kontrakt' där alla tydliggör sitt ansvar.
- Medvetandegöra och tydliggöra attityder, normer och värderingar hos både sändaren. Bland annat så handlar det om att hålla en viss distans till den process man själv är en del av (själv- och systemreflektion).
- Sträva efter att utveckla gemensamma normer hos målgrupperna. Det skapar en positiv social kontroll.
- Förmedla informationen i en relevant social kontext, t ex den plats på vilken åtgärder faktiskt ska vidtas. Detta gör att informationen får mycket större genomslag.
- Fokusera på det ömsesidiga lärandet i varje möte. Då ökar sannolikheten att informationen utvecklas till kommunikation och därmed målgruppsanpassas på ett naturligt sätt.

Sammantaget leder ansatsen ovan till *målgruppsanpassning* (målgruppen uppmärksammar problemet och potentiella åtgärder), ökad *trovärdighet*, en mer *involverad* målgrupp, samt till att *sociala nätverk* utvecklas, vilket sammantaget minskar den framtida transaktionskostnaden för implementeringsåtgärder. Det handlar i praktiken mer om *pedagogik* än om predikan!

Sammanfattande slutsatser om informationens möjlighet och begränsning

Följande slutsatser kan dras:

1. På kort sikt fungerar utbildnings- och informationsinsatser endast om andra, externa barriärer för beteendeförändring är borta.
2. Utbildning och kunskapsnivå har dock stor betydelse och effekt på längre sikt, då dessa skapar en nödvändig plattform (ofta gemensam) att utgå ifrån i samtal och diskussioner kring tänkbara handlingsalternativ.
3. Det förmedlade budskapet måste ligga i linje med målgruppens djupare liggande värderingar om det ska leda till beteendeförändring.
4. Om man i informationsförmedlingen eller i kommunikationsprocessen lyfter upp kopplingen mellan attityd och beteende samt betydelsen av värderingar och normer, så ökar sannolikheten att beteendeförändringar uppstår.
5. Utbildning fungerar bäst som strategi om den kombineras med andra insatser och åtgärder (se t ex Gardner och Stern, 1996, för en översikt).

Men informations- och utbildningsinsatser är endast ett av många tänkbara styrmedel. Kanske en strategi som använder 'morot' och 'piska' är mer framgångsrik för att våra höga miljö- och folkhälsomål ska nås?

Retorikens betydelse – att skapa en övertygande berättelse

Vi vet när en fråga fått genomslag och blivit en del av vad vi tar för givet. Det är i regel när människor, i olika sammanhang, berättar samma berättelse. Det handlar om en övertygande argumentation, om en anpassning till rådande värderingar och det handlar om starka metaforer. En dominerande berättelse berättas av många olika aktörer, på ett mer eller mindre likartat sätt. På så sätt stärks hela tiden trovärdigheten i berättelsen.

Ett exempel från miljöområdet är regeringsdeklarationens tal om ”det gröna folkhemmet”. Det är regeringens sätt att anpassa en miljöambition till en dominerande utvecklingssyn som bygger på modernisering av samhället. Budskapet är att det går att kombinera tillväxt, rättvisa och ekologisk anpassning. Konsekvensen blir att många olika aktörer kan känna sig hemma i ”berättelsen om det gröna folkhemmet”, både den egna rörelsen, näringslivet och stora delar av miljörörelsen. Radikalismen är borta och har ersatts av en pragmatisk retorik. Samma fenomen ser vi i många länder idag och retoriken speglar vad som har kallats för ”ekologisk modernisering” av samhället.

För att få ett brett genomslag för folkhälsofrågor i samhället, som innebär förändrade livsstils- och konsumtionsmönster, så måste en motsvarande berättelse skapas. Det handlar om att göra anspråk. Att få genomslag för nya anspråk – som delvis går på tvärs med dominerande, osynliga budskap (ökad lyxkonsumtion, stillasittande arbete genom ny teknik, etc) – så måste man åtminstone bygga upp en retorik som innehåller tre centrala moment (Hannigan. 1995; Hajer, 1995):

1. Problemformuleringsmandat och presentation av fakta som ”bevisar” existensen av problemet (från trovärdig data till talande, goda exempel).
2. Berättigande av problemets vikt och en förmåga att få betydelsefulla aktörer att göra frågan samt sättet att tala om densamma till sin (inte sällan sker detta genom att hänvisa till värden eller mer känslomässiga argument).
3. Förslag på konkreta åtgärder för att kanalisera det engagemang som förhoppningsvis skapats hos målgruppen.

I policyprocesser är vi i regel duktiga på det första steget. Vi har mycket ’på fötterna’ och har en förmåga att väcka frågan i ett tidigt skede (ibland för tidigt). Vi är dock sämre på att lyckas med berättigandet, inte minst att få (oväntade) ambassadörer för vår sak. Ett skäl är att vi inte är vana vid att använda oss av en alltför ’politisk’ retorik, men också att vi saknar strategiskt tänkande när det gäller förankringsarbetet. Inom politisk retorik är man väl medveten om behovet av att bygga upp tal och texter enligt ovanstående modell. Politisk retorik handlar om att skapa övertygande berättelser, som fångar människors engagemang, som känns

trovärdiga och som visar på handlingskraft. Folkhälsoområdet har en del att lära från sådana erfarenheter inför det kommande arbetet.

Ett viktigt retoriskt redskap är *metaforen*. Inom t ex miljöområdet har man mer eller mindre medvetet arbetat med att försöka finna starka metaforer. Metaforer har bland annat den effekten att de förmår skapa en intuitiv förståelse av komplexa samband. Människor kan dessutom samlas kring starka metaforer. Ett lyckat exempel är ”kretsloppssamhället”. Detta är en metafor som ger en intuitiv förståelse för vad det handlar om – resurser som cirkulerar i samhället. Det har vidare en positiv klang och upplevs förhållandevis konkret. Jämför detta t ex med ”det hållbara samhället”, som för det första tolkas helt olika av olika personer, som är neutralt (nästan intetsägande) och som är väldigt abstrakt. I detta avseende är naturligtvis ”det gröna folkhemmet” som metafor betydligt starkare.

Det finns anledning för dem som arbetar med nya policyfrågor, såsom det nationella folkhälsomålet, att fundera över hur man strategiskt ska gå tillväga för att dels frågan ska bli prioriterad i många olika beslutsprocesser i samhället, dels hur man ska kunna samla olika aktörer kring ett antal gemensamma bilder av vad arbetet syftar till. Att hitta metaforer för vad vi vill skapa genom vårt nationella folkhälsoarbete är en tänkbar ambition.

Styr- och implementeringsproblem

Vi vet fortfarande förhållandevis lite vilka styrmedel som är långsiktigt resultat- och kostnadseffektiva när vi försöker hantera, och helst lösa, våra samhällsproblem. Naturvårdsverket (1997) skriver, angående miljöpolitiken, att ”vi menar att det är viktigt att inse att man inte kan ”styra miljön” direkt. Styrningen måste riktas mot de fenomen, som orsakar miljöproblemen. I de flesta fall utgörs dessa orsaker av mänskliga handlingar och beteenden. Dessa utförs i ett ekonomiskt, socialt, kulturellt och politiskt bestämt sammanhang, ofta i form av institutionaliserade värden och värderingar som försvårar individens val av miljövänliga alternativ”. Detsamma torde gälla för folkhälsoarbetet och de styrmedel som används eller kan tänkas bli använda där. Även styrmedelsdiskussionen visar sig vara komplicerad.

Politiska styrmedel kan delas upp på olika sätt. Styrmedel kan vara:

- Fysiska (rumslig åtskillnad i form av anläggningar, tillgänglighet, fysisk planering, etc).

- Organisatoriska (institutionaliserad roll- och ansvarsfördelning).
- Administrativa (oftast legala instrument, i form av tvång, eller auktoritet).
- Ekonomiska (skatter, avgifter, subventioner, etc).
- Informativa (undervisning, informationsinsatser, media, etc).
- Pedagogiska (samverkan, folkbildning, designade lärandeprocesser, etc).

En viktig lärdom är att alla komplexa problem förutsätter att många styrmedel används parallellt – en lämplig styrmedelmix. En sådan mix kommer att involvera många olika aktörer. För att hantera verklighetens komplexitet behöver vi alltså kunna förhålla oss till en institutionell komplexitet som matchar problemets faktiska komplexitet. Hur ser t ex den framtida institutionella strukturen ut som gör att det övergripande, nationella folkhälsomålet nås? Frågan har att göra med behovet av att utveckla strukturer som är mottagliga för initiativ och åtgärder i hela den samhällsliga beslutsapparaten – från (inter)nationell till lokal nivå. Är dagens strukturer för enkla, dvs bör ytterligare aktörer involveras och ta ansvar för sin del av målets förverkligande? Svaret är sannolikt ja. SD-99 visar att många aktörer måste involveras, men det är fortfarande oklart hur dessa aktörer samordnas och vem som har makt att initiera fortsatt utveckling, hur arbetet följs upp och utvärderas, etc. I den kommande handlingsplanen är folkhälsoarbetets fortsatta institutionalisering troligtvis av stor betydelse att diskutera.

Studier av genomförandet av politiska beslut visar att välformulerade mål, beprövade medel och resurser inte räcker för att nå målen. Det räcker inte med att de med ansvar (besluts- och genomförandemakt) förstår beslutet, de måste även ha en vilja och förmåga att genomföra det. Genomförandets problem ligger i att dessa tre villkor sällan uppfylls samtidigt; *förståelse*, *vilja* och *förmåga*. Forskning kring implementering av styrmedel visar att det inte finns någon entydig koppling mellan beslut och önskat utfall. Ekonomiska, sociala, kulturella och inte minst administrativa faktorer kan göra vägen däremellan mycket krokig. Även de till synes mest genomtänkta strategierna kan framstå som misslyckade, pga att det finns faktorer som alltid är okontrollerbara.

Enligt Duit (2002) kräver en omställning av samhället i en mer hållbar riktning att fyra problem för staten (den högsta policynivån) hanteras:

- Implementeringsproblem
- Styrningsproblem
- Legitimitetsproblem
- Demokrati- och rättviseproblem

I det följande kommer vi att framför allt resonera om det första problemfältet, då det är detta som är mest relevant i relation till implementeringen av ett nationellt strategidokument som ”Nationella mål och strategier för nutrition 1999–2004”.

Sannerstedt (1997) definierar implementeringsproblemet som att det sällan eller aldrig föreligger ett enkelt förhållande mellan ett politiskt beslut och förverkligandet av detsamma. Forskarnas enkla budskap är ofta att ju större eller ambitiösare en reform är, desto mindre är sannolikheten att dess ursprungliga syften kommer att förverkligas.

Även om ett beslut fattats genom en process där 'alla' berörda aktörer ställt sig bakom det eller deltagit, så kommer andra aktörer – eller åtminstone individer – att involveras i nästa fas, i implementeringsprocessen, och då föra med sig egna intressen och föreställningar. Man ska ha tur om dessa överensstämmer med de beslut som fattats av en begränsad, om än kunnig, samverkansgrupp. Vi kan ha haft det hur bra som helst i projekt- och arbetsgrupperna (och vara väldigt nöjda med slutresultatet), men det är inte där implementeringsproblemet ligger (se Ljung, 2001, för ett par talande exempel).

I policysammanhang bör man tala om implementeringens *oförutsägbarhet*, än om dess omöjlighet. Storleken hos en reform som syftar till att förändra våra livsstilar (matvanor och fysisk aktivitet) kan knappast överdrivas, och därmed kommer även oförutsägbarheten kring konsekvenserna av olika politiska initiativ och åtgärder vara mycket stor i framtiden!

Sannerstedt (1997) menar att implementeringsproblemet svårigheter kan minskas genom att man medvetet arbetar med:

- Klara och entydiga beslut.
- Tillräckliga resurser hos den som skall implementera.
- Tydliga målsättningar som kan förstås av alla inblandade aktörer.
- En begränsning av antalet involverade aktörer till ett absolut minimum.
- En samsyn bland aktörerna om reformens mål och vägen dit.

Duit (2002) kompletterar denna lista med att konstatera vikten av att man inser att implementeringsprocessen inte är en "rationell process" där man fattar beslut med fullgod information. Anpassnings- och förändringsförmåga blir därför viktiga kompetenser.

Om vi nu tänker oss att ändå försöka ta fram en strategi som leder till reella förändringar, där problemen också hanteras av dem som närmaste berörs av dem, vad ska man då tänka på? Ja, en viktig aspekt är naturligtvis beslutsunderlagets kvalitet. En kvalitet som till stora delar är ett resultat av den process som lett fram till underlaget.

Beslutsunderlagens betydelse i implementeringsprocessen

Forskning om hur vissa samhällen lyckas utvecklas på ett långsiktigt hållbart sätt visar på betydelsen av dels styrmedel, dels att vissa grundläggande demokratiska och rättvisepprinciper efterlevs. Att implementera nationella mål, policys och strategier innebär att man helst bör säkerställa att tillräckliga goda förutsättningar finns *innan* man sätter igång. Om inte, så är sannolikheten att lyckas liten. Goda externa och interna förutsättningar är därmed av central betydelse för framgångsrik implementering. Men det räcker inte med form, det krävs ett innehåll också!

Beslutsfattare efterfrågar allt oftare allsidiga beslutsunderlag. Med allsidighet menas då att olika perspektiv uppmärksammas och tydligt presenteras. Detta ligger i linje med en demokratisk beslutstradition. Man kan hävda att allsidiga beslutsunderlag är en förutsättning för möjligheterna att genomföra och följa upp fattade beslut under demokratiska former. Men detta ställer krav på kunskapsinput och det lärande som föregått beslutet.

Ambitionen i beslutsfattandet kring svåra policyfrågor, som folkhälsa, bör inte vara att hitta den gyllene medelvägen, utan snarare att öppet påvisa varför man låter vissa sakargument och värderingar väga tyngre än andra, samt en förmåga att kunna redogöra även för de argument man ej ansluter sig till. Gör man detta är chanserna goda att de deltagande aktörerna lär sig mycket och kommer fram till både omdömesgilla och väl förankrade beslut. Men det är en balansgång, som kräver ledning. Då beslutsfattande är en process där både tolkningsföreträde och problemformuleringsmandat spelar stor roll för vilka beslut som fattas (vilken kunskap är t ex mest relevant att beakta), blir eventuella kommunikativa brister av avgörande betydelse för utfallet. I komplicerade framtagnings- och implementeringsprocesser krävs därför både projekt- och processledning, så att olika perspektiv, erfarenheter och kunskaper kan komma till uttryck och ha inflytande över besluten. Antagandet är att en god kommunikation mellan aktörer leder till bättre förutsättningar för lärande och därmed till bättre kvalitet på de fattade besluten. Ingen beslutsprocess kommer dock någonsin att vara perfekt. Till slut måste man nöja sig och våga handla.

Vad som ytterligare komplicerar implementeringen är att vi dessutom har både en individuell beslutsnivå ('jag måste bestämma mig'), parallellt med flera olika kollektiva beslutsnivåer ('vi i min organisation måste bestämma oss', 'vi här i samverkansgruppen måste bestämma oss', etc). Vi fattar alltså beslut på olika arenor samtidigt under implementeringsfasen, vilket är det som ofta benämns som förankring. Det är i det närmast omöjligt att i en sådan komplicerad process uppnå konsensus. Inom miljöforskningen vänder man sig därför allt oftare mot konsensusustanken, dvs ambitionen att eftersträva konsensus mellan inblandade aktörer (Daniels och Walker, 2001). Konsensus är inte alltid eftersträvansvärt och det finns inget som per definition säger att ett konsensusbeslut skulle vara bättre än

beslut som är fattade av en majoritet eller genom en förhandling. Det viktiga är snarare att ständigt försöka medvetandegöra de perspektiv som finns representerade i beslutssituationen och värdera deras för- och nackdelar. Genom en medveten kommunikation kan både perspektivens relevans, eventuella intressekonflikter, begreppsoklarheter och alla känslor och argument behandlas (en kommunikativ rationalitet). En sådan process anses kunna leda till både högre kreativitet och problemlösningsförmåga, konstruktiv kritik av handlingsalternativ, samt en effektivare och mer demokratisk förankring av de slutliga resultaten av processen (Ljung, 2001). Men för att åstadkomma detta krävs både kompetens, tid, pengar och uthållighet. Något som ofta saknas i en projektorienterad och resurssvagare organisationskultur.

Beslutsunderlagens betydelse för det framtida folkhälsoarbetet avgörs dels av kvaliteten i det faktiska innehållet, dels på vilket sätt underlaget tagits fram. Den senare aspekten glöms ofta bort, men har processen varit bra är innehållet mer robust och beprövat, förankringen av innehållet påbörjad och engagemanget för frågan större.

Ett gott exempel? Det svenska miljömålsarbetet

Sveriges riksdag har beslutat att ett övergripande mål för Sverige är att till nästa generation kunna lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen är lösta. Sverige ska vara ett föregångsland i omställningen till ett ekologiskt hållbart samhälle (regeringsförklaringarna 1997, 1998 och 1999). Miljömålsarbetet är ett av de viktigaste instrumenten för att nå denna ambitiösa vision. Hur åstadkommer man detta?

Riksdagen fastställde år 1999 femton nationella miljö kvalitetsmål, vilka närmare anger vad vi inom en generation ska uppnå i olika miljöavseenden. Efter ytterligare ett par år av utredningar också fastställde riksdagen även nationella delmål i slutet av 2001. Dessa utgör i huvudsak etappmål på några års sikt, oftast till 2010. Särskilda mål har också efterhand fastställts inom politikområdena klimat, kemikalier och inomhusmiljö.

Miljö kvalitetsmålen kan ses som förtydliganden av de mål som finns i miljöbalkens portalparagraf. Syftet är att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. Miljöbalkens mål och miljö kvalitetsmålen ska tillämpas i såväl av myndigheter i samhällsplaneringen, vid tillståndsprovningar och i olika former av tillsyn, som

av företagare och organisationer i sin verksamhet. För att målen ska kunna nå måste även de enskilda samhällsmedborgarna i sin livsföring ta ansvar för miljön.

Länsstyrelserna fick 1998 ett löpande regeringsuppdrag att regionalt anpassa, precisera och konkretisera de då föreslagna nationella miljö kvalitetsmålen, i bred samverkan med alla aktörer inom regionen. Även delmål och sektorsmål ska regionaliseras om så behövs. Uppdraget pekar också ut Länsstyrelsens samordnings- och uppföljningsansvar inom målarbetet. Inom länsstyrelserna har man sedan dess – i olika takt och på olika sätt – arbetat med miljömålen. Ofta har arbetet dock inte bara varit motiverat av regeringsuppdraget, för man har också sett att befintliga miljöstrategier, med miljömål, behövt uppdateras och anpassas till dagens situation. Efterfrågan har också funnits från bl a företag som arbetat med kvalitetssäkring och miljöcertifiering. När kommunerna arbetar med revidering av översiktsplaner m.m. finns det också behov av regionalt anpassade miljömål. Sammantaget kan man säga att 'timingen' generellt sett varit god när implementeringen av de nationella miljömålen påbörjades. Dessutom fanns det en motiverad målgrupp och etablerad struktur att förankra frågorna inom.

Även om arbetet med regionala miljömål sett olika ut så kan följande beskrivning å fungera som typexempel (Kronobergs län):

”Efter inledande diskussioner och kontakter under åren 1999 och 2000 samt efter uppföljning/utvärdering under 2001 av ”Miljöstrategi 1995, Kronobergs län” togs ett nytt omfattande måldokument fram, som sändes ut för samråd under våren 2002. Länsstyrelsens miljömålssektariat besökte också under försommaren 2002 samtliga kommuner för överläggningar om målens inriktning. Förslagen har också underhand diskuterats i projektets styrgrupp; länsplaneringsgruppen med politiker från Länsstyrelsens styrelse. Ett nytt måldokument utarbetades med ledning av inkomna synpunkter och presenterades vid ett offentligt avstämningsmöte den 12 september 2002. Ytterligare bearbetning har därefter gjorts inför en formell remiss mellan den 20 september och den 25 november 2002. Ett beslutsdokument, utformat med ledning av remissynpunkterna, lades fram för Länsstyrelsens styrelse den 16 december 2002. Det tidigare upprättade samrådsdokumentet kommer att bearbetas till dels en handlingsplan för de åtgärder som behöver vidtas för att nå målen, dvs konkretisering av de nationella målen enligt uppdraget, dels en uppföljningsplan och dels ett uppdaterat underlagsdokument (regionalt miljöunderlag). Samråd kring dessa deldokument påbörjas under 2003”.

Ovanstående beskrivning är ett typexempel på hur man på länsstyrelsenivå valt att arbeta med den fortsatta förankringen och demokratin i beslutsprocessen. För att få bästa möjliga kunskapsunderlag har man samarbetat både med lokala aktörer och centrala myndigheter. Man har också möjliggjort för allmänheten att få insyn och påverkan genom t ex hemsidor och broschyrer.

Inom miljömålsarbetet konstaterar man ofta att för att miljö- och resurshushållningsfrågor ska få genomslag krävs att dessa hanteras samordnat med samhällsutvecklingen i övrigt och på ett naturligt sätt integreras i beslutsprocesser och annat arbete. I Länsstyrelsens arbete med miljömålen har detta blivit alltmer tydligt och också inneburit ett behov av nya arbetssätt. Det pågår därför ett spännande experimenterande runt om i landet. Ett sådant exempel är ”Kommunprojektet” i Västmanlands län.

Länsstyrelsen i Västmanland har alltsedan 2001 drivit ett projekt tillsammans med länets kommuner kring de nationella miljö kvalitetsmålen. Under 2001 genomfördes projektet som ett pilotprojekt tillsammans med Skinnskattebergs kommun. Under 2002 har projektet fortsatt i Fagersta, Surahammar, Sala och Heby kommuner. Under 2003 har projektet drivits tillsammans med Hallstahammar, Kungsör och Norberg kommuner. Deltagandet i projektet har varit frivilligt och alla kommuner har inte ansett sig kunna avsätta den tid och de resurser som krävts under projektiden. Projektets syfte har varit att:

- i dialog med kommunerna skapa en förståelse för och kunskap om miljömålen och hur dessa kan integreras i den kommunala planeringen.
- erhålla ytterligare underlag till Länsstyrelsens arbete med att bryta ner de nationella miljömålen till regional nivå och därmed också erhålla bättre förankrade miljömål.
- genom ett tvärssektoriellt angreppssätt öka förståelse för och kunskap om miljömålen och hur dessa kan integreras i Länsstyrelsens övriga målarbete.

Inom ramen för pilotprojektet var ett av syftena dessutom att:

- utveckla ett arbetssätt som man skulle kunna ha nytta av i det fortsatta miljömålsarbetet, men också i andra sammanhang.

Viktiga aspekter i arbetet för att uppnå syftet har varit det tvärssektoriella angreppssättet (inom Länsstyrelsen och i kommunerna), politikermedverkan och att i dialogen ta avstamp i aktuella/viktiga frågor snarare än att utgå från miljömålen. Utvärdering av detta projekt visar att det varit mycket framgångsrikt och genererat både värdefull kunskap och stort engagemang av betydelse inför det framtida arbetet.

Regering och riksdag har inom miljöområdet siktat högt, precis som man gjort med avseende på det nationella folkhälsomålet. Inom det svenska miljömålsarbetet har stora resurser satsats och det finns en medveten strategi, inklusive mål och ansvarsfördelning, som nu håller på att genomföras. Dessutom ställer miljöbalken krav på att miljö kvalitetsmålen nås. Naturligtvis har detta stor betydelse för miljömålets status i samhället. Frågan är om det finns annan lagstiftning som på samma sätt kan fungera som stöd i arbetet med att nå mål inom folkhälsoområdet. Även om vi inte vet om miljömålsarbetets organisering är tillräckligt för

att de nationella målen ska nås inom en generation, så kan vi ställa oss frågan om det finns något att lära från detta arbete nu när vi ska realisera goda ambitioner inom folkhälsoområdet?

Miljömålsarbetet i Sverige kännetecknas av;

- En tydlig målhierarki.
- En tydlig ansvarsfördelning.
- System för uppföljning och utvärdering.
- Ett tydligt mandat hos de aktörer som har genomförande- och rapporteringsansvar.
- Ett processorienterat synsätt, med förståelse för långsiktighet i arbetet.
- Riktade resurser, som påverkar många olika politikerområden.
- En stödjande lagstiftning.

Även om det naturligtvis finns brister i miljömålsarbetet, så kan det vara värt att fundera över vad man inom folkhälsoarbetet kan lära från detta målarbete. Likheter är större än olikheterna ur ett policyperspektiv.

Slutsatser och rekommendationer

Komparativa slutsatser

Om vi nu jämför de råd och erfarenheter som vuxit fram inom forskning och praktiskt arbete inom andra policyområden, främst miljöområdet, med de erfarenheter som är gjorda vid framtagandet och implementeringen av SD-99 så kan ett antal generella slutsatser dras. Vi har valt att presentera dem i punktform.

1. Att lyckas med att implementera nationella mål och en strategi för nutrition med det mandat man hade i projektet var i det närmaste dömt att misslyckas. Vad man kan åstadkomma är att väcka frågan och inspirera till diskussion.
2. För vissa aktörer har dokumentet betytt mycket inte minst av det skälet att det kom rätt i tiden i relation till specifika behov som de hade. För andra aktörer, där frågan inte ansågs som angelägen, intressant eller prioriterad så gjorde SD-99 vare sig till eller från.
3. SD-99 är en produkt av kunniga människor med ett stort engagemang och en pedagogisk talang. Men det saknas ett medvetet strategiskt kunnande (om det inte är så att syftet med dokumentet är ett annat än det som står i det), eftersom ur ett strategiskt perspektiv så uppfylls inte flera av de krav man ska ställa på ett dokument av detta slag för att det ska kunna implementeras.
4. Det medföljde inga resurser med de insatser som föreslogs utan man hoppades på att det skulle finnas förståelse, förmåga och vilja för att omprioritera i verksamheten. Det fanns det sällan.
5. Man underskattade betydelsen av att involvera ”kritiker” och alternativa perspektiv i framtagningsprocessen. Röster som kunde ta bort lite av den karaktär av önskelista som idag präglar dokumentet. Det kunde ha varit bättre att fokusera på ett färre antal målområden, färre aktörer som ansvariga och istället noggrannare gett dessa stöd i hur de kunde genomföra sina åtaganden.

Rekommendationer

Vi kan konstatera att implementeringen av SD-99 inte föll på avsaknaden av en god ambition, utan att det fanns lite för lite av allt. Lite för lite resurser, kritiska röster, strategisk kompetens, tid, ambassadörer, etc. Vad krävs då för att vi ska se ett lyckat genomförande av den kommande handlingsplanen utifrån de erfarenheter som gjorts i denna utvärdering? I bilaga 3 finns de idéer och förslag som kommit fram i intervjuerna samlade. Nedan ges våra egna rekommendationer.

1. Utgå från och balansera ett både *strategiskt* och *processororienterat arbetsätt*. Att förankra och skapa handlingskraft kring ett nationell folkhälsoarbete förutsätter att man noga tänker igenom *med-* och *motkrafter* och söker ta tillvara eller hantera dessa genom ett öppet och flexibelt arbetsätt.
2. Organisera det kommande arbetet på ett sätt som skapar *kontinuitet* och *tydlighet* för alla aktörer. Säkerställ att folkhälsoarbetet *institutionaliseras på lokal och regional nivå*, så att måluppfyllelse inte hänger på enskilda personers engagemang, etc.
3. Tydliggör *ansvar* och *befogenheter* och säkerställ därmed ett tydligt *mandat* för centrala aktörer. Det är av avgörande betydelse för en bred implementering av mål av detta slag att inga tveksamheter råder vad gäller vem som gör vad och varför.
4. Säkerställ att *tillräckligt med resurser* fördelas till både utvecklings-, förankrings- och genomförandearbetet så att åtminstone s k transaktionskostnader täcks (dvs de kostnader som uppstår som ett resultat av en initierad förändring). På central myndighetsnivå handlar det framför allt om *resurser för metodutveckling, kompetensutveckling, projektstöd, processledning och informationsspridning*.
5. Bygg vidare på *befintliga nätverk*, men se även till att skapa *nya allianser* och *partnerskap*. Ju konkretare samarbetsformerna är, desto bättre. Ju mer oväntade dessa samarbeten är, desto bättre. Ju långsiktigare de är, desto bättre. I grunden handlar det om att organisera det kommande folkhälsoarbetet på ett sätt som är anpassat till *frågans karaktär* och *målgruppernas behov*.
6. Skapa metoder och etablera rutiner för *uppföljning* och *utvärdering* av det nationella folkhälsomålet. Säkerställ att resultatet av detta arbete *återkopplas* till berörda parter. Ett fungerande system för uppföljning förutsätter tydliga *målsättningar* och en utarbetad *målhierarki*, varför detta måste utarbetas.

7. Dra *lärdomar* från andra policyområden, t ex det nationella miljömålsarbetet, för att identifiera vad som stödjer och hindrar ett effektivt genomförande. Lärdomar kan i detta avseende dras mellan olika policyområden *om organisering och implementering*. I samma anda är *samarbete över departements- och myndighetsgränser* en nödvändighet för att folkhälsomålet ska nås. Vem tar initiativ till sådan samordning?
8. Kontinuerlig *dialog* med berörda aktörer, t ex genom etablerande av *nationella fora* eller arenor där goda matvanor och ökad fysisk aktivitet ständigt diskuteras, förankring sker och förslag till utvecklingsprojekt tas fram.

Referenser

- Borgstede, C von. 2002. Miljöengagemang och miljöhandlingar i psykologisk belysning. Ur Borgstede, C et al. *Att handla rätt från början*. Rapport 5226. Stockholm: Naturvårdsverket, sid 51-76.
- Daniels, S och G Walker. 2001. *Working through environmental conflicts: The collaborative learning approach*. Westport, CT: Praeger.
- Duit, A. 2002. Staten och hållbarheten. Ur Borgstede, C et al. *Att handla rätt från början*. Rapport 5226. Stockholm: Naturvårdsverket, sid 113-158.
- Gardner, G och P Stern. 1996. *Environmental problems and human behavior*. Boston, MA: Allyn and Bacon.
- Hajer, M. 1995. *The politics of environmental discourse*. Oxford: Oxford University Press.
- Hannigan, P. 1995. *Environmental sociology*. London: Taylor and Francis Ltd.
- Ljung, M. 2001. *Collaborative learning for sustainable development of agri-food systems*. Agraria 308. Doctoral dissertation. Uppsala: SLU.
- Nitsch, U. 1999. *Konsten att informera om miljön*. Institutionen för landskapsplanering Ultuna, SLU. Uppsala: SLU.
- Sannerstedt, A. 1997. Implementering – hur politiska beslut genomförs i praktiken. Ur Rothstein, B (red.). *Politik som organisation – förvaltningspolitikens grundproblem*. Stockholm: SNS Förlag.
- Sjödén, P-O. 1999. Ny livsstil... På livstid? Hinder och möjligheter för beteendeförändringar och vidmakthållande. Ur Lundgren, L (red). *Livstil och miljö. Värderingar, val, vanor*. Stockholm: FRN, sid 61-86.
- Wickenberg, P. 2002. Information, kunskap och lärande. Ur Borgstede, C et al. *Att handla rätt från början*. Rapport 5226. Stockholm: Naturvårdsverket, sid 159-178.

Bilaga 1

Projektplan för utvärdering av det nationella strategidokumentet ”Nationella Mål och Strategier för Nutrition 1999-2004”

Bakgrund

I genomförandet av uppdraget ingår bland annat att beakta det nationella strategidokumentet ”Nationella mål och strategier för nutrition 1999 – 2004” och ta till vara vunna erfarenheter. Den nu föreliggande utvärderingen är ett resultat av denna del av uppdraget till Livsmedelsverket och Statens folkhälsoinstitut: Att tillvarata de erfarenheter som gjorts i samband med framtagande och implementering av ett tidigare nationellt strategidokument.

Syfte och mål

Det övergripande syftet med utvärderingen är att få kunskap om hur ett nationellt strategidokument utformas och implementeras för att komma till avsedd användning. Kunskapen ska användas vid utarbetandet av underlag för en nationell handlingsplan för goda matvanor och fysisk aktivitet. Två mål vägleder arbetet med utvärderingen:

- Identifiera och värdera faktorer som styr på vilket sätt den befintliga strategin kommit till användning eller inte (framtagande, utformning, informationsspridning, förankring, användbarhet, etc)
- Integrera lärdomar och rekommendationer från andra policyområden (t ex miljökommunikation) för att identifiera utvecklingspotentialer

Exempel på frågor är:

- Vilken målgrupp var dokumentet avsett för?
- Hur togs det fram?
- Hur gick implementeringen till?
- Kännedom om dokumentet och dess innehåll?
- Vilka målgrupper använde(r) dokumentet? Rätt nivå?
- Vilken status har dokumentet?
- På vilket sätt har strategin varit till hjälp?
- Vad skulle olika målgrupper ha velat använda strategin till?
- Spridningseffekt, t ex vilka andra yrkesgrupper har använt dokumentet, hur och i vilket syfte?
- Vilka alternativ hade varit möjliga från framtagning till spridning?

Avgränsningar

Utvärderingen inriktas bara på själva dokumentet och dess framtagande, utformning och spridning? Utöver detta kommer utvärderingen integrera erfarenheter från andra policyområden där man identifierat framgångsfaktorer och flaskhalsar i samband med motsvarande implementeringsprocesser.

Projektorganisation och resursplan

Beställare: Livsmedelsverket
Projektgrupp: Lena Björck och Annica Sohlström

Ansvarig och kostnader

Utvärderingen genomförs av AgrD Magnus Ljung och Per Haglind, SLU.
Kontrakt skrivs med Institutionen för landskapsplanering Ultuna, SLU.

För Livsmedelsverkets kontakter med Magnus Ljung/Per Haglind ansvarar i första hand Lena Björck.

Timersättningen uppgår till 500 kr/h. Totalt blir kostnaden således: 500kr/h x 320 h, dvs en *totalsumma på 160.000 kronor*. Övriga omkostnader, t ex seminarium och resor, står Livsmedelsverket för. För ytterligare detaljer se tids- och aktivitetsplanen nedan.

Arbetsformer

Förankring

Det är viktigt att utvärderingen är förankrad hos dem inom Livsmedelsverket som har till ansvar att fånga upp erfarenheterna från den tidigare strategin och införliva dem i utarbetandet av den nya.

Aktiviteter

Se tids- och aktivitetsplan.

Tids- och aktivitetsplan

| <i>Utvärderingsmoment</i> | <i>Tidsåtgång (h)</i> | <i>Prel slutdatum</i> |
|---|-----------------------|------------------------|
| 1. Inläsning av bakgrundsmaterial | 16 | 13 april 2004 |
| 2. Intervju av nyckelinformant och utveckling av intervjuguide | 24 | 22 april 2004 |
| 3. Intervjuer av ca. 15 personer, inkl viss bearbetning av intervjudata | 80 | 28 maj 2004 |
| 4. Analys och framtagande av underlag för diskussion (hypotesprövning) | 24 | 10 juni 2004 |
| 5. Internt seminarium (fokusgruppsintervju) | 16 | 15-25 juni 2004 |
| 6. Rapportskrivande, inkl integrering av andra perspektiv på policyimplementering | 128 | 5 augusti 2004 |
| 7. Remiss och därefter avslutande analys och färdigställande av projektrapport. | 32 | 25 augusti 2004 |
| <i>Sammanlagd tid och slutredovisning</i> | <i>320</i> | <i>25 augusti 2004</i> |

Förslag till datum för internt arbetsseminarium är *torsdagen den 10 juni 2004 på eftermiddagen*. Vid behov kan ett avslutande seminarium arrangeras.

Utvärderingen beräknas ta 320 timmar i anspråk, fördelat på 220 timmar Per Haglind och 100 timmar Magnus Ljung. Den skall slutrapporteras den 25 augusti 2004.

Risker

Att utvärderingen inte blir tillräckligt konkret för att vara till nytta i utvecklandet av den nya strategin. Att resultatet av utvärderingen visar att det är vid framtagandet av den nya strategin som de viktigaste framgångsfaktorerna finns och att därmed utvärderingen kommer in för sent.

Förväntade resultat

Underlag till hur ett strategidokument ska förankras och vara utformat för att bli användbart och få hög status/legitimitet.

Strategi för projektets avslut

Projektet avslutas i och med att utvärderingsrapporten redovisas och en skriftlig kopia och datafil tillställs uppdragsgivaren på Livsmedelsverket senast den 25 augusti 2004.

Bilaga 2

Intervjuguide

Frågor till informanter om "Nationella mål och strategier för nutrition 1999-2004". Dessa frågor fungerade som ingångar till de teman som sedan diskuterades med olika djup beroende på intervjuperson.

Vad är bra respektive dåligt med dokumentet (vad gäller innehåll, struktur, och lay-out)?

Vad är viktigt att tänka på i den framtida HP utifrån detta?

Har du och/eller din enhet använt er av dokumentet i ert arbete (t. ex. varit med och genomfört någon av "Insatserna" eller "Utmaningarna")?

Om ja: har detta utvärderats/rapporterats till ansvarig myndighet?

Om nej: varför (berörde inte oss/resursbrist/bristande förankring)?

Känner du till någon annan som använt sig av dokumentet? På vad sätt?

Uppfattning om dokumentets status i folkhälso- och nutritionssverige?

Vem tycker du dokumentet riktar sig främst till (myndighet, nivå i organisation, nutritionist/folkhälsoarbetare)?

Var du inblandad i utformningen av dokumentet?

På vad sätt? Hur var delaktigheten organiserad?

Kände du att det var en bra process och att du fick möjlighet att vara delaktig och påverka innehållet? Ömsesidigt lärande?

Kunde delaktigheten organiserats på annat (mer effektivt) sätt?

Har du någon övergripande bild av hur dokumentet togs fram?

Hur implementerades dokumentet av FHI och SLV?

Hur ser du på ditt (och andras) deltagande i arbetet med den nya Handlingsplanen?

Bilaga 3

Rekommendationer från de som intervjuats i utvärderingen:

Man måste vara tydlig med vilken målgruppen är och utgå ifrån dess behov. Man måste bli mer konkret.

Det viktiga är att målgrupperna känner igen sig i dokumentet. Alltså bör man arbeta med referenser på både lokal och regional nivå.

Man måste ha ett välfungerade nätverk att sprida dokumentet i för att öka sannolikheten för att det ska få genomslag.

Det är viktigt att ha med sig de handläggare som finns i verksamheten. Man måste även ha med sig GD och avdelningschefer.

Dokumentet måste förankras hos LT-politiker!

Det är svårt att hinna åka till Sthlm för träffar. Hur får man med hela Sverige i arbetet?

Tydliga målformuleringar! Goda exempel på vilka metoder man kan använda för att nå dessa mål. Man bör jobba via nätverk t. ex. "Forum Folkhälsa" (landsting och kommuner).

Det är svårt och dyrt att åka till Sthlm för aktörer runtom i Sverige. De centrala myndigheterna bör stimulera arbetet genom att stödja lokala seminarier, antingen genom att man kommer ut själva (som man gjorde med SNÖ), eller att de har bra utbildningsmaterial man kan använda sig av.

Genomslaget för idéerna beror mer på hur man implementerar dessa än på dokumentet i sig.

Rekommendera att det ska finnas politiska beslut på kommunerna om nivån på matens kvalitet och service (hur ofta och hur mycket).

Vid lanseringen är det viktigt att man har stöd ända uppifrån. Ministrar måste ställa sig bakom dokumentet.

Det får inte bli för mycket "skutt"! Kampanjen för ökad fysisk aktivitet har fått stort genomslag på kommunerna eftersom det åker runt en väldigt karismatisk person och säljer in det.

1. Svenska näringsrekommendationer översatta till livsmedel – underlag till generella råd på livsmedels- och måltidsnivå för friska vuxna av H Enghardt Barbieri och C Lindvall.
2. Proficiency Testing Scheme of Food Microbiology Laboratories – October 2002 – by C Normark.
3. Proficiency Testing. Drinking water microbiology – 2002:2, September – by T Šlapokas, M Ljunge and A Gidlund.
4. Handledning för ökad IT-säkerhet inom dricksvattenområdet av D Lindahl och M Wedlin, Totalförsvarets Forskningsinstitut, FOI.
5. Granskning av salmonellaförekomst i köttberedningar införda till Sverige från annat EU-land – Projektinriktad kontroll 2002 av A Arvidsson.
6. Examination of Residues in Live Animals Products – Results of the Control 2002 by I Nordlander.
7. Syntetiska myskföreningar i bröstmjölk och fisk – resultatrapport till Naturvårdsverkets Miljöövervakningsenhet av S Eriksson, P O Danerud, M Aune, R Bjerselius, P Slanina, S Cnattingius och A Glynn.
8. Proficiency Testing Scheme of Food Microbiology Laboratories – January 2003 – by Å Rosengren and C Normark.
9. Proficiency Testing – Food Chemistry, Nutritional Components, Round 31, March-April 2003 by L Merino.
10. Proficiency Testing. Drinking water microbiology – 2003:1, March – by T Šlapokas and M Ljunge.
11. Proficiency Testing. Food microbiology – April 2003 – by C Normark.
12. The Swedish Monitoring of Pesticide Residues in Food of Plant Origin: 2002, EC and National Report by A Andersson, A Jansson and G A Eskhult.
13. Riksprojekt 2001 – *Listeria monocytogenes* i kyld konsumtionsfärdig mat av Å Rosengren och M Lindblad.
14. Rapportering om livsmedelstillsyn 2002 – Kommunernas rapportering om livsmedelstillsyn av D Rosling.
15. Rapportering av dricksvattentillsyn 2002 – Kommunernas rapportering om dricksvattentillsyn av D Rosling.
16. Ringtest on pesticide analysis using LC-MS detection. Incurred and Spiked Residues of Pesticides in Iceberg lettuce and Apple Homogenates by C Jansson.
17. Proficiency Testing – Food Chemistry, Nutritional Components, Round 32, September-October 2003 by L Merino and U Pagard.
18. Proficiency Testing – Food Chemistry, Vitamins in Foods, Round V-1 by H S Strandler and A Staffas.
19. Proficiency Testing – Food Chemistry, Trace Elements in Food, Round T-8 by C Åstrand and L Jorhem.
20. Riskprofil – Kallrökta, icke värmebehandlade, fermenterade produkter som smittkälla för EHEC av R Lindqvist, M Lindblad, L Plym Forshell, S Lindgren.
21. Mikroprofil Kyckling – Kartläggning av mikroorganismer på slaktkroppar av M Lindblad och R Lindqvist.
22. Microbiological criteria for food – A summary of two Nordic Workshops in Sigtuna and Uppsala, Sweden by S Lindgren, R Lindqvist and P Norberg.
23. Proficiency Testing. Food Microbiology – October 2003 – by C Normark.
24. Proficiency Testing. Drinking water microbiology – 2003:2, September – by T Šlapokas, M Ljunge and A Gidlund.
25. Verksamhetsplan 2004.

1. Utvärdering av Livsmedelsverkets Riksprojekt 2002–2003 av R Lindqvist och E Hay.
2. Interkalibrering av laboratorier. Mikrobiologi – Livsmedel, januari 2004 av C Normark.
3. Proficiency Testing – Food Chemistry, Nutritional Components, Round 33, March-April 2004 by L Merino.
4. Examination of Residues in Live Animals Products – Results of the Control 2003 by I Nordlander.
5. Proficiency Testing – Food Chemistry, Trace Elements in Food, Round T–9 by C Åstrand and L Jorhem.
6. Riksprojekt 2002. Salmonella i frukt och grönsaker.
7. Projektinriktad kontroll 2003–2004. Granskning av salmonellaförekomst i köttberedningar införda till Sverige från annat EU-land av A Brådenmark.
8. Interkalibrering av laboratorier. Mikrobiologi – Livsmedel april 2004 av Å Rosengren och C Normark.
9. Interkalibrering av laboratorier. Mikrobiologi – Dricksvatten 2004:1, mars av T Šlapokas och M Ljunge.
10. Rapportering om livsmedelstillsyn 2003 – Kommunernas rapportering om livsmedelstillsyn av D Rosling.
11. Rapportering av dricksvattentillsyn 2003 – Kommunernas rapportering om dricksvattentillsyn av D Rosling.
12. The Swedish Monitoring of Pesticide Residues in Food of Plant Origin: 2003, EC and National Report by A Andersson, A Jansson and G A Eskhult.
13. Mat och hälsa i undervisningen – skolan och lärarutbildningen av M Rosén.
14. Riksprojekt 2003 – Temperaturer i storhushåll och butik av M Lindblad och M Boysen.
15. Synen på tillsyn – utvärdering av tillsyn vid anläggningar med Livsmedelsverkets som tillsynsmyndighet av M Ljung.
16. Dioxins and PCBs in fish oil – a survey of fish oils and fish liver oils sold on the Swedish market in February 2003 by S Wallin, P O Darnerud, R Bjerselius, A Glynn, M Aune and A Andersson.
17. Proficiency Testing – Food Chemistry, Nutritional Components, Round 34, September–October 2004 by L Merino.
18. Nationella mål och strategier för nutrition 1999–2004 – utvärdering av P Hagling och M Ljung.