

interaktionen mellan civilsamhällesorganisationer och internationella institutioner inom fler politikområden.

Bokens breda teoretiska ansats är ambitiös och användningen av teori som är framtagen inom framförallt en nationell kontext på en internationell kontext framstår både som fruktbar och originell. Att utgå från civilsamhällesorganisationernas perspektiv bidrar också till ny kunskap. En liten minuspost är att listan över använda förkortningar i boken innehåller uppemot 80 poster som inkluderar allt från förkortningar av beteckningar på organisationer och nätverk som används i dagligt tal som t.ex. EU till mer svårgenomträngliga PANiDMR (Pan-African Network in Defense of Migrants' Rights). Förkortningar används dock inte bara för namn på organisationer och nätverk utan används ibland även för centrala begrepp som GGI som står för global governance institution. Den flitiga användningen av förkortningar i boken gör att den bitvis kräver en läsare endera med ett gott minne, eller en intensiv bläddring fram och tillbaka i boken för att kontrollera vad de olika förkortningarna står för. Här hade förlagets redaktör kunnat göra ett mer omfattande arbete med bokens språkliga framställning, och därigenom ökat tillgängligheten, genom att redigera sådant som framstår som inomvetenskaplig jargong. Boken är dock mycket läsvärd och användbar både på kurser på fortsättningsnivåer som exempelvis rör civilsamhället och/eller internationella organisationer samt för forskare.

REFERENSER

- Beyers, J., Eising, R., & Maloney, W., 2008. Researching interest group politics in Europe and elsewhere: much we study, little we know?. *West European Politics*, 31(6), 1103–1128.
- Binderkrantz, A., 2005. Interest Group Strategies: Navigating between Privileged Access and Strategies of Pressure. *Political Studies*, 53(4): 694–715–
- Kalm, S. och Uhlin, A., 2015. *Civil Society and the Governance of Development: Opposing Global Institutions*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Kitschelt, H. P., 1986. Political opportunity structures and political protest: Anti-nuclear movements in four democracies. *British journal of political science*, 16(01), 57–85.

Morales, L., 2009. *Joining Political Organisations*. Colchester: ECPR Press.

RJ:s skriftserie 5, 2015. *Demokrati bortom nationalstaten?: Slutrapport från ett forskningsprogram*. Göteborg: Makadam förlag.

Öberg, P., Svensson, T., Christiansen, P. M., Nørgaard, A. S., Rommetvedt, H., & Thesen, G., 2011. Disrupted exchange and declining corporatism: Government authority and interest group capability in Scandinavia. *Government and Opposition*, 46(3), 365–391.

Susanne Wallman Lundåsen är verksam vid Mittuniversitetet, Avdelningen för Samhällsvetenskap. E-post: susanne.wallman-lundasen@miun.se

Persson, Monika, 2014. *The Dynamics of Policy Formation – Making Sense of Public Unsafety*. Örebro Studies in Political Science no 36. Örebro: Örebro universitet.

Anmälan av Elin Wihlborg

Lokala policyproblem har på senare år blivit allt mer integrerade och komplexa utmaningar för den lokala politiken och därmed allt mer svårgripbara för oss som analyserar dem. I det lokala är det helt uppenbart att det som på nationell nivå kan betraktas som enskilda policyområden, eller om man så vill olika stuprör, måste hanteras tillsammans. Den lokala politiken baseras på dess rumsliga förankring inom kommunens gränser och alla utmaningar måste hanteras inom de rumsliga gränser som sätts upp. Det innebär att det som till synes är ett enskilt policyområde på nationell nivå, utvecklas till ett mångdimensionellt och "otäckt" (för att direkt översätta uttrycket "wicked") problemkomplex i det lokala. Vi använder oss, även på svenska, ofta av begreppet "wicked problems" för att beskriva komplexa, svårgripbara och på

så sätt lite otäcka problem. En mycket tydlig illustration av detta fenomen är hur frågor om bostadspolitik, fysisk planering, socialpolitik, utbildningspolitik, integration och folkhälsa måste hanteras koordinerat för att förbättra livsvillkoren i socialt utsatta bostadsområden.

Just denna stora utmaning tar Monika Persson sig an med nyfikenhet och kreativ begreppsintegration i sin avhandling *The Dynamics of Policy Formation – Making Sense of Public Unsafety*. Här fogas mångfalden av policyutmaningar samman i begreppet ”trygghetspolitik”, som syftar till att skapa en trygg och tillitsfull miljö för invånarna i ett bostadsområde. Empiriskt fångas den komplexa sammanfogningen av de ”otäcka” policyutmaningarna genom fallstudier i miljonprogramsområdet Vivalla i Örebro. Teoretiskt utvecklar Persson vår förståelse genom att i sina analyser integrera och utveckla det organisationsteoretiska begreppet *sensemaking*, som hjälper oss att fånga hur människor skapar mening i sina upplevelser. På så sätt visar hon på betydelsen av att analysera hur policyproblem definieras, dels för att synliggöra dem i sina sammanhang och dels för att visa vilka meningsskapande tolkningar som möjliggörs. Analysen uppmanar härigenom till en mer reflexiv policyprocess. Hon visar att våra statsvetenskapliga begrepp och förhållningssätt kan fördjupas och utvecklas genom att integrera meningsskapande och bildning. Policyer kan på så sätt få funktionen att bidra till att skapa sammanhang och mening för medborgare. Det här är ett underutvecklat förhållningssätt men, som Person visar, med hög relevans för policylegitimitet och samhällsutveckling.

Avhandlingen är en sammanläggnings-avhandling bestående av fyra artiklar alla skrivna på engelska och publicerade, eller under bedömning för publicering, i internationella vetenskapliga tidskrifter. Den inledande kappan är även den skriven på engelska och placerar artiklarna i ett tydligt sammanhang och ger det eftertraktade sammanhållna mervärdet av analyserna.

Det övergripande syftet för avhandlingen, så som det presenteras i kappan (s. 16), är att bidra till en fördjupad förståelse av praktiker kring hur policyutformning i relation till ett ”otäckt” problem. Särskilt uppmärksammas de mekanismer som stödjer respektive hindrar hur specifika problem tolkas och adresseras, samt hur kunskap utvecklas och används i sådana processer.

Avhandlingens övergripande syfte fångas av två övergripande forskningsfrågor. Den första frågan handlar om hur trygghetspolitiken som policyproblem formas och avgränsas i Sverige idag. Den andra övergripande frågan adresserar vad vi kan lära oss av att studera trygghetspolitikens lokala uttryck för att styrningen och hanteringen av ”wicked problems” i allmänhet. Här påtalas även betydelsen av den institutionella inramningen av de studerade problemen (s. 17). Med institutionell inramning avses här dels kommunernas roller i flernivåstyrningskontexten, dels den starkt sektoriserade välfärdspolitiken i Sverige.

Redan i anslutning till syftet motiveras och integreras valet av fall – det ”otäcka” problem som studeras – nämligen det svårgripbara begreppet trygghetspolitik. Begreppet ”wicked problem” är inte enkelt att översätta till svenska. För att fånga dubbelheten just i detta ”wicked problem” ligger det dock nära tillhands att välja den nästan ordbokslika översättningen ”otäckt problem”. Men i en mer generell diskussion om ”wicked problems”, är de inte givet otäcka, utan snarare kanske komplexa, svårfångade, sektorsövergripande, svårstyrda eller helt enkelt avvikande.

I det här fokuserade ”otäcka” politikområdet är trygghet det primära målet. Det relateras vanligtvis till begreppet säkerhet, här i betydelse kring personlig säkerhet. Men det finns en även en bredare och diffusare tolkning av vad som ger trygghet, som kan skönjas i delar av Perssons analyser. De politikområden som inkluderas handlar dock främst om brottsförebyggande arbete. Men

här inkluderas även säkerhetsarbete i vidare bemärkelse, såsom räddningstjänst, samt vissa aspekter av socialpolitiken, i synnerhet riktad mot ungdomar. Det handlar om känslan av trygghet, som Persson flera gånger påpekar, och det är mycket mer än rädslan för brott.

Trygghetspolitik som policyområde, i Perssons inramning, står således för de strategier som används för att ge människor en känsla av trygghet när de vistas utomhus i offentliga miljöer. Det handlar om att kunna känna trygghet och att inte vara rädd för att utsättas för brott. Det tar sig uttryck i det brottsförebyggande arbetet men även en mängd andra åtgärder i samhällsbyggandet i vid mening. Det är ett politikområde som växer fram i samverkan mellan kommunala aktörer, polisen och civilsamhällets organisationer. I det här sammanhanget visar trygghetspolitikens utformning på olika tolkningar av den verklighet som utgör en grund för utmaningen.

Politikområdet är fortfarande under formering och har på senare år uppmärksamats inte minst av Sveriges kommuner och landsting som aktivt stödjer sina medlemmar (kommuner och landsting) att utveckla och driva dessa integrativa politikområden. På så sätt är själva fokuseringen av trygghetspolitik både ett analytiskt raster och samtidigt en empiriskt förankrad utvecklingsprocess som kan följas. Det finns flera utmaningar i att ta sig an policyproblem under utveckling. Här diskuterar Persson särskilt samspelet – eller avsaknaden av samband – mellan enskilda människors egna berättelser om oro för kriminalitet och otrygghet i kontrast till den institutionaliserade hanteringen av frågorna. Det aktuella problemet kan tolkas i flera olika perspektiv, vilket just gör det till ett "otäckt" problem, då det inte enkelt kan passas in i något av de etablerade policyfälten. Frågan handlar idag om en allmän oro för ökad kriminalitet, att traditionella sammanhang och social kontroll försvagas, en fragmentisering genererad av ökad urbanisering

och individualisering, att individualism ökar på det gemensammas bekostnad samt rättsystemets begränsade förmåga att minska och hantera kriminalitet. Persson pekar även här på den något motsägelsefulla betydelsen av det civila samhällets mobilisering i dessa processer. När det civila samhället mobiliserar för ökad trygghet, kan det i sig bidra till en medvetenhet om otrygghet.

Sammantaget innebär det att hela den empiriska problematik som Persson strävar efter att fånga i denna avhandling är just "wicked". Frågan griper igenom traditionella uppdelningar mellan individ och strukturnivå, liksom mellan olika policyområden som arbetsmarknadens karaktär, bostadsområdets utformning, utbildning och integration för att bara nämna några. Men idag kan vi se att allt fler policyområden får denna karaktär, inte minst lokalt, och behovet av kunskap på dessa teman är därför viktig och efterfrågad. Därför krävs och utvecklas här en integrativ analysansats som förenar policyanalys med meningsskapande och jag uppskattar Perssons ansats.

Det teoretiskt grundläggande perspektivet i denna statsvetenskapliga studie hämtar insikter snarare än begrepp och teorier från policyanalysen. Persson argumenterar tydligt för och sammanfogar att policyer formas i dynamiska processer och de hänger samman i helheter av diskursiva ordningar, vilka formar betydelser (Bacchi, 2008) och därmed ger utrymmen för aktörers identiteter och handlingar. I dessa policyformerande processer skapas nya meningar genom att betydelser kopplas till andra kringliggande diskurser. Med detta förhållningssätt så sker en kontinuerlig (om)formuleringen av policyer som präglas av de maktrelationer som uttrycks både i de diskurser och de institutionella arrangemang som formar fältet. Det här reflexiva och konstruktiva förhållningssättet till policyanalys genomsyrar och vägleder studien med ett tydligt stöd av det organisationsteoretiska begreppet "sensemaking" eller meningsskapande (Weick, 1995; 2001).

Begreppet meningsskapande har använts flitigt inom flera närliggande samhällsvetenskapliga discipliner som företagsekonomi, sociologi och informatik. Men det har på detta integrativa sätt tidigare använts enbart sparsamt i vår statsvetenskapliga disciplin. Persson visar här på intressanta tillämpningar, som kan bära vidare även mot nya analyser och öppna för bredare tolkningar av policyer. Här används begreppet på så sätt att det synliggör hur aktörer skapar mening i processer genom att foga in intryck och upplevelser i mönster och ramar som kringgärdar olika frågor. Dessa ramar som består av begrepp och metaforer, ger betydelser för olika aktörers tolkningar och bidrar på så sätt till sammanhållna meningar kring de komplexa problemen som adresseras. Begreppet meningsskapande ger även verktyg för att analytiskt synliggöra vad som genom policyprocessen faller utanför den dominerande meningsskapande ramen. På så sätt utvecklas viktiga teoretiskt grundade analysansatser som kan hjälpa oss att ta oss an svårgripbara och otäcka policyområden, vilket vi sannolikt kommer att se än mer av i vår omvärld.

Dessa två teoretiska perspektiv sammanfogas för att skapa en analysram för meningsskapande och styrning av komplexa problem. Diskussionen om begreppens sammanfogning är ett av avhandlingens främsta bidrag och öppnar för kommande studier. Analysramen fokuserar på fem teman som kan ses som en meningsskapande policyanalys. Analysramen gör för det första klart att policyproblem är inbäddade i större berättelser och att de inte kan särskiljas från (var)andra. För det tredje är den kunskap om och kring policyproblemen långt ifrån givna eller enhetliga utan den diskuteras, formas och produceras i de meningsskapande processerna. Därtill är det i dessa processer avgörande att skilja mytbildning från bildning, vilket är särskilt utmanande då de komplexa problemen vanligtvis har starka normativa implikationer. Avslutningsvis framhåller Persson att det krävs en medvetenhet om politikens räckvidd

då dessa problem inte sällan har en transnationell karaktär.

Dessa analytiska perspektiv presenteras i avhandlingens kappa och ges varierande utrymme i de i avhandlingen inkluderade artiklarna. I artiklarna appliceras begreppen även i relation till olika typer av empiriskt material för att analysera meningsskapande och analysdjupet varierar därmed. Den första artikeln, som är skriven tillsammans med sociologen och riskforskaren Rolf Lidskog, är en diskursanalys av den svenska trygghetspolitiken. De fokuserar hur diskursen kommer till uttryck i ett urval av policydokument samt i beskrivningar av närmare ett hundra projekt vilka Brottsförebyggande rådet beviljat stöd för under perioden 2004–2010. De drar slutsatsen att den svenska trygghetspolitiken, i likhet med den internationella, gjort en vändning mot förebyggande arbete. Men de pekar även på att samtida förändringar inom välfärdspolitikens områden och minskade resurser för detta i de mest socialt utsatta områdena utmanat genomslaget för det förebyggande arbete.

Alla de tre senare artiklarna har Persson skrivit själv. I den andra artikeln adresseras hur trygghetspolitiken formas lokalt, men med en förankring i transnationella diskurser. Denna delstudie baseras på intervjuer med kommunala tjänstepersoner och politiker, analyser av lokala policydokument samt minnesanteckningar från möten med flera intressenter kring frågor som brett kan kategoriseras som lokal trygghetspolitik. Den lokala kontextens betydelse för förståelsen av trygghetspolitik blir tydlig här. I socioekonomiskt starkare miljöer ges en bild av tryggare och säkrare miljöer, vilken underbyggs av berättelser främst av onyanserade bilder i media. Som kontrast framhålls genom analyserna exempel på hur socioekonomiskt svagare kommuner kan bygga lokalt förankrade berättelser som stärker trygghet och den upplevda säkerheten. Därför dras här slutsatsen att det finns utrymme för mer nyanserade berättelser och att de måste ges

utrymme i den mer allmänna diskursen kring trygghetspolitik.

I det tredje pappret tar sig Persson an utmaningen att packa upp processer som bidragit till att trygghetspolitiken formats som policyområde. Här används teorier och metoder från det framväxande fältet kring analyser av huvudlinjer i sociala berättelser (storylines) för att blottlägga konstruktioner och maktrelationer. Persson visar även i den aktuella hur institutionellt grundade gränser ramar in och avgränsar dessa berättelser och dess diskursiva formationer. Det huvudsakliga bidraget här, som tydligt bidrar till avhandlingens övergripande slutsatser, är att dessa berättelser skapar sammanvävda betydelser genom att olika policyområden och utmaningar fogas samman till vad som kan ses som en ny policy.

Slutligen, i den fjärde artikeln, utmanas tolkningar kring hur mätningar av kriminalitet och otrygghet förmedlas och beskrivs. Här är ansatsen något annorlunda än i de andra artiklarna. Det huvudsakliga empiriska materialet består av en enkätstudie till boende i olika bostadsområden i Örebro kommun. Då ett av de utvalda är det socioekonomiskt svagare området Vivalla, så testas om och i så fall hur platsen spelar roll för den upplevda tryggheten. Men det visar sig att även i Vivalla, där kriminaliteten är högre och det finns en oro för den egna säkerheten, så finns det ändå inte en allmän känsla av otrygghet. Detta förklaras med att det finns en institutionaliserad tillit i lokalsamhället. Den grundas både i en tillit till polisen i området och en generell tillit till det gemensamma. Författaren hävdar här att det inte går att dra generella slutsatser av studien men att den indikerar behovet av bred samhällsservice för att skapa tillit i lokalsamhällen och därmed en känsla av trygghet. Här pekar Persson igen på policyimplikationer, som betingas av förändrad organisering och i många fall minskade resurser för välfärdstjänster.

Utifrån de delstudier som presenterats i de fyra artiklarna kan Persson dra både

empiriska och teoretiska slutsatser. Det blir här tydligt att policyer kring trygghetspolitik formas lokalt och i relation till lokala förutsättningar och karaktärsdrag (artikel 2). Men det finns även tydliga nationella såväl som transnationella influenser som bäddas in i de lokala policyformande processerna och därmed ges lokala betydelser (artikel 1). På så sätt framhålls att begreppet meningsskapande (sensemaking) bidrar till analytiskt lyfta fram hur policyer förankras och formas lokalt, eller sett ur ett motsatt perspektiv – divergerar när de sprids (artikel 2). Denna dubbla konstruktion av policyer öppnar för nya synsätt på policyförändring där kunskap(-sproduktion) kring ett policyområde och forskning om det samma kan ha avgörande betydelser för hur och vilka meningar som skapas kring den aktuella policyn (artikel 3). Sammantaget, men med huvudfokus i den sista artikeln, diskuteras även betydelsen av en bärkraftig lokal välfärdspolitik för att stödja trygghet i socialt utsatta områden (artikel 4).

Perssons avhandling har flera styrkor och visar hur mervärdet med en sammanläggningsavhandling kan nyttjas på bästa sätt. Här visar hon att det under en forskarutbildning är möjligt att arbeta både med teoriutveckling och samtidigt lära sig och tillämpa olika metodologiska ansatser. Hon uppvisar även en god förståelse för det aktuella policyområdet. Härigenom får jag intryck av att hon även har lyckats samverka med dem som berörs av dessa studier och som i praktiken har nytta av de policyimplikationer som kan lyftas från analyserna.

Dessa styrkor till trots så vill jag lyfta ett par utmaningar, vilka kan ses som kritik eller helst som öppningar för fortsatt forskning. Dessa rör sig kring tre teman: vems problem eller perspektiv fokuseras i analyser av meningsskapande, kan betydelser av var och när mening skapas spela roll och hur relaterar kunskapsbildningen och meningsskapande av problem till varandra.

Den första utmaningen, som jag vill lyfta, handlar om vems problem som studeras och

därmed vems meningar som skapas. Det är en särskild utmaning när socio-ekonomiskt svagare områden, och därmed människor, studeras. Persson använder klart statsvetenskapligt vedertagna metoder som analyserar policyer så som de manifesteras i dokument, minnesanteckningar och uttrycks av politiker och tjänstepersoner samt enkäter till invånare. Men jag är rädd för att det synliggör meningsskapande processer hos dem som betraktar tryggheten i utsatta områden och gör politik av den, snarare än de som upplever (o)tryggheten. Här ser jag att begreppet meningsskapande inte bara har teoretiska poänger för policystudier utan kanske än mer öppnar för metodologiska utmaningar. Det är viktigt att tolkningar och görandet av samhällets problem inte är förbehållet dem med makt att skapa meningar. Här finns en potential att utveckla än mer diskursivt tolkande metoder, genom att inkludera fältstudier och andra deltagande metoder även för att utveckla policyanalyserna. Det finns mycket mer att hämta ur organisationsteorin, exempelvis i Czarniawska & Sevón (2005). Det är en antologi om hur meningskapade sker lokalt och den inbegriper flera studier i kommunala sammanhang, men utan att synliggöra dess institutionella och politiska inramningar.

Den andra utmaningen ser jag, utifrån min egen tidigare forskning baserad på tidsgeografi (se bla Hägerstrand 2009), främst i hur plats och tid spelar roll för de meningar som skapas. Implicit hanteras både tids- och rumsdimensionerna i Perssons analyser. Men vad skulle hända med analyserna gavs ett mer explicit och integrerat fokus på tid och rum. Kan då motiv för och orsaker till förändrade meningar synliggöras? Hur (om)formas de meningar som skapats över tid? Om meningsskapande är lokalt, då det enligt Persson kan identifieras på kommunalnivå och inom bostadsområden, hur sätts då gränser för var (olika) meningar skapas? Finns det geografiska gränser för meningars räckvidd? Här finns forskning inom fysisk planering och geografi, men de å andra sidan

saknar våra statsvetenskapliga kompetenser att se meningskapade som maktprocesser. I det här fallet, hur avviker de meningar av trygghet som skapas i Vivalla från dem som skapas i andra delar av Örebro kommun? Jag ser här en stor potential att utifrån Perssons bidrag ytterligare kunna utveckla policyanalysens tidsrumsliga dimensioner. Det kan inte minst utveckla våra förståelser för hur legitimitet formas och ges olika mening i olika sammanhang.

Slutligen vill jag även peka på en mer generell utmaning om samspelet mellan politik och kunskap(sbildning). Frågor om makt och kunskap ligger djupt inbäddade i vårt ämnes ontologi. Men på senare år har vi i policypraktiker kunna se en ny företeelse, med rötter i den medicinska vetenskapen, nämligen det som kallas "evidence based policymaking". Här finns tendenser till en teknokratisk övertro till vissa former av kunskap och stora risker att de värdegrunder som skall vägleda policyutformning och implementering fullständigt körs över i en effektivitetsiver. Jag vill inte på något sätt säga att Perssons avhandling spår på denna utveckling. Men det är avgörande att demokratiska värden synliggörs i hanteringen av hur kunskap legitimeras och bidrar till att skapa mening. Kunskap kring "otäcka" policyområden, som exempelvis trygghetspolitik, är långt ifrån universella. Det säger Persson uttryckligen i sin sista artikel. Men det är viktigt att vi, i kontrast till den medicinska bevisheten, vidhåller att kunskap med relevans för policyer måste bäddas in i det lokalt unika och vara förankrat i de legitima normativa ordningar som utgör den institutionella inramningen. Här behövs mer forskning och jag menar att vi som bidrar till kunskapsutveckling kring policyer aktivt måste motarbeta tendenserna att sådan kunskap används som evidens i politiska sammanhang. "Politiken" kan med fördel använda den kunskap som vi utvecklar, men de måste synliggöra att de då impregnerar den med sina värden. Policyer handlar om en integration av kunskaper

och värden i syfte att hantera och möta det som anses vara utmaningar i samhället. Därför är policyer aldrig neutrala och kunskapen långt ifrån opartisk.

Avslutningsvis vill jag uppmana Monika Persson att fortsätta på den inslagna vägen av teoretiskt och empiriskt nytänkande. Jag hoppas även att hennes arbete visar för fler att vi i statsvetenskaplig forskning kan interagera och utveckla begrepp både för oss själva och inte minst för de praktiker vi studerar. Då kan vi utveckla ny kunskap och förståelser för det samhälle vi lever i.

REFERENSER:

- Bacchi, C. L., 2008. *Women, policy and politics: The construction of policy problems*. London: Sage.
- Czarniawska-Joerges, B. & Sevón, G., 2005. *Global ideas: how ideas, objects and practices travel in a global economy*. Malmö/Köpenhamn: Liber & Copenhagen Business School Press.
- Hägerstrand, T., 2009. *Tillvaroväven*. Stockholm: FORMAS.
- Weick, K. E., 1995. *Sensemaking in organizations*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Weick, K. E., 2001. *Making sense of the organization*. Oxford: Blackwell Business.

Elin Wilborg är verksam vid Institutionen för ekonomisk och industriell utveckling, Linköpings universitet.
E-post: elin.wilborg@liu.se