

Hjälp! Hur gör man?

Idéer som förklaringar i analys av offentlig politik

Marianne Danielsson

1. Inledning

Idéer har en framträdande roll i analysen av politik. Det gäller inte minst i studiet av det som med en anglicism brukar kallas *policyprocessen*.¹ Den offentliga politikens idéer, sägs det ofta, ska inte bara förstås som uttryck för de för tillfället regerande maktthavernas vilja, visioner och preferenser, utan som i sig styrande strukturer. Sådana teorier om de "rådande idéernas" styrande funktion har formulerats av Hajer (1995), Blyth (2001), Berman (2006), Sabatier et al. (1999 och 2007), Jones och Baumgartner (2002, 2005) och Schmidt (2008) m.fl. Gemensamt för dessa är att de riktar uppmärksamheten mot de idéer som präglar och formar ett visst socialt sammanhang. Ibland uppmärksammas idéer som utmärker ett helt land (Sikkink 1991), ibland en organisation (Berman 2001, 2006), och ibland något mer abstrakt, som t.ex. en "advocacy coalition" (Sabatier 2007), dvs. ett idéburet policynätverk. Den grundläggande och återkommande tanken kan formuleras ganska enkelt: beslutsinnehållet i ett politiskt beslut formas och begränsas – förklaras – av de idéer som präglar det vidare sammanhang där besluten fattas.

Närmare bestämt är utgångspunkten för de beskrivna teoribildningarna ofta att "rådande idéer" är en ganska trög och motståndskraftig materia som hämmar, snarare än främjar den offentliga politikens utveckling. Idéerna begränsar både utrymmet för och utbudet på nytänkare och nytänkande. Etablerade idéer utgör med detta perspektiv ett nog så påtagligt landskap som politikens aktörer rör sig i, och deras överväganden och beslut får tolkas utifrån hur det landskapet ser ut och vad som framträder som verkligt, möjligt och eftersträvanvärt där. Kort sagt, idéerna som sådana blir ett slags styrande – begränsande och möjliggörande – institutioner (jfr Bloor 1997, Scott 1995, och Lundquist 1984).

1 Att det rör sig om offentlig politik understryks ibland men inte alltid med benämningen "*public policy*". När litteraturen talar om "the policy process" är det den process genom vilken den offentliga politiken kommer till.

Den som tänker sig att etablerade idéer som sådana utgör strukturer som påverkar den offentliga politiken tänker ofta också på själva den offentliga politiken som i första hand idéer – idéer med materiella konsekvenser. En idé om barns grundläggande rättigheter och förmågor *möjliggör* med ett sådant synsätt att vissa konkreta beslut fattas – t.ex. om betyg i årskurs sex eller krav på undervisning i engelska i årskurs tre. Andra beslut, t.ex. om särskilda satsningar på matematikbegåvningar, omöjliggörs. Avdrag för hushållsnära tjänster (RUT) – för inte så länge sedan uppfattat som 'omöjligt' i svensk samhällsdebatt – är med ett sådant synsätt beroende av att ett nytt sätt att tänka om hushållsarbete och klasskillnader inträtt i det sammanhang som omger beslutet. Politiska beslut är ofta påtagligt materiella – RUT är till exempel en skattereglering, men politikens materiella sida ses som starkt sammanbunden med vad "rådande idéer" tillåter.

Detta intresse för idéers roll i policyprocessen kan ses som att den diskursivt orienterade litteraturens intresse för språk och språkvärldar har "spilt över" till vetenskapsteoretiskt mer traditionella forskningsfält. Om intresset för idéer i den förra traditionen är ett intresse för det särpräglade och subjektiva, som begripliggör frånvaron av generella lagbundenheter, bärs den senare traditionen av föreställningen att också idéproduktion har sina regelbundenheter – regelbundenheter med vars hjälp mönster i policyprocesser, beslutsfattande och materiella utfall i politiken kan tolkas och förklaras.

De teorier som räknades upp inledningsvis gör alltså anspråk på att ge *generella* insikter om förändring eller brist på förändring av den offentliga politiken och om den logik som styr policyutvecklingen (Kingdon 1995, Sabatier och Jenkins-Smith 1999, Sabatier och Weible 2007, Jones och Baumgartner 2001, Jones et.al. 2003). Teorierna ger bud på vilka mönster av tröghet och förändring vi kan förvänta oss när vi betraktar produktionen av offentlig politik utifrån ett antagande – den grundläggande mekanismen ser lite olika ut hos olika författare – om att idétröghet är det organiserade kollektiva problemlösandets naturliga och ganska svårubbade jämviktstillstånd. En vanlig tanke är följaktligen att någon slags yttre "chock" mot ett system som etablerat ett sätt att resonera kring och hantera ett problem krävs för att förändring ska ske (se t.ex. Sabatier och Jenkins-Smith 1993:19f).

FÖRKLARA MED IDÉER – EN METODUTMANING

Av det förströdda intresse som ovanstående författare ägnar frågan om *hur* idéernas inlåsnings effekter närmare bestämt ska prövas kan man få intrycket att teoriprövningen metodologiskt sett är helt okomplicerad. Medan det finns gott om metodlitteratur att fördjupa sig i för den diskursanalytiskt intresserade forskaren (se t.ex. Bergström och Boréus 2012 eller Winther Jörgensen m.fl. 2000), brukar metodlitteraturens avhandlingar av idéanalysens olika varianter inte täcka denna typ av frågeställning (Beckman 2005, Badersten 2006, Esaiason

m.fl. 2007). Den som vill använda teorier om trögrörliga idéer för att förklara den offentliga politikens utveckling har därför ganska liten hjälp av den idéanalytiska metodlitteraturen.

Det är mot denna bakgrund som denna uppsats får sitt syfte och sina frågor: Hur prövar man teorin att den offentliga politiken tenderar att "låsas in" i ett begränsande synsätt på en viss politisk fråga, och bara undantagsvis kan "befrias" från en sådan låsning av en eller annan omstörtande påverkan "uti-från" (Blyth 2001, jfr Pierson 2000)? Vilka spår efter en sådan mekanism kan vi tänkas finna i den offentliga politiken, om vi vill pröva om teorin stämmer? Vad är det för särskilda utmaningar som vidlåder en sådan analys? Vid närmare påseende – och detta är här ett bärande argument – innehåller frågan hur man gör en analys av idéers betydelse för politikens utveckling avsevärda utmaningar – utmaningar som ägnas för lite uppmärksamhet både i metodlitteraturen och de teoriprovande empiriska studierna på området.

En av de största utmaningarna är kopplad till de generella anspråken; anspråken kräver att olika fall kan jämföras. Vi behöver å ena sidan analysera meningsbärande idéer, vilka inte så lätt låter sig mätas, vägas och jämföras. Vi behöver å andra sidan just jämförbarhet: en generellt tillämpbar strategi för att belägga stabilitet och förändring som kan tillämpas på olika fall. Här räcker det inte med intuitiv förståelse av vad som är en "stor förändring". Vad som är stabilitet och vad som är förändring i den offentliga politiken beror på vilka referenspunkter som dras in i analysen – förståelsen är perspektivberoende. Hur stor förändring av arbetsmarknadspolitiken är t.ex. införandet av ett system för skatteavdrag för hushållsnära tjänster, d.v.s. RUT? I ljuset av den för delar av befolkningen fortfarande levande erfarenheten av att lämna ett gammalt klassamhälle byggt (bland annat) på pigors tjänster kan förändringen ses som ganska stor. I ljuset av ett skattesystem för tjänstesektorn där ett snarlikt system för avdrag redan fanns, det s.k. ROT-avdraget, är den kanske inte så stor. Vår tolkning av förändringens magnitud beror med andra ord på vår avgränsning och förståelse av det politiska sammanhang, där vi till slut måste bestämma oss för om och hur gamla tiders "pigor" alls är relevanta för att förstå hur "nytt" och "olikt" beslutet om RUT-avdraget egentligen var.

Vill vi säga något *generellt* om den offentliga politikens förändringsmönster snarare än det enskilda fallet så kan vi med andra ord inte för varje fall mer eller mindre intuitivt bestämma vad som är en betydande förändring. Vi behöver någon slags måttstock för hur vi ser när en sådan sker. En sådan måttstock ska kunna användas på olika fall där teorins giltighet prövas – så att förändring och stabilitet i dansk miljöpolitik kan jämföras svensk, eller förändring och stabilitet i miljöpolitik kan jämföras med kulturpolitiken. Den särskilda utmaningen när det gäller idébaserade förklaringar är att idéer till sin natur är svåra att mäta och problematiska att koppla loss från sitt specifika meningsinnehåll – och ofta också från sitt speciella sammanhang.

Mot denna bakgrund är min ambition här att å ena sidan beskriva detta metodproblem med ansatser som vill förklara policyförändring med hjälp av idéstrukturer för att å andra sidan kunna diskutera metodologiska lösningar på det. Det vidare syftet är samtidigt att bredda synen på vad idéanalys kan vara, utöver en beskrivande innehållslig idéanalys eller en analys som syftar till förståelse av ett specifikt fall (med hjälp av t.ex. diskursanalys eller frame analysis). I så måtto ligger ambitionen i linje med Evert Vedungs gamla idé om ”funktionell idéanalys”, som nämns som en möjlighet i *Det rationella politiska samtalet* (Vedung, 1977:118ff). Det handlar om att pröva teorier om idéers *funktion* för förändring och stabilisering av offentlig politik.

I avsikt att fullgöra syftet preciseras ett antal frågor: Hur ska vi definiera offentlig politik (policy) inom ramen för en teoribildning som ger idéer en funktion i den process där offentlig politik blir till? När vi ska avgränsa studieobjektet i en studie av sådana processer: Hur vet vi var en policy tar slut och en annan börjar? När vi ska hitta verktyg för att operationalisera och urskilja idéstrukturer i ett empiriskt material: Vad erbjuder metodlitteraturen för verktyg när vi ska beskriva innehållet i politiken och dess förändring i syfte att pröva teorin? Vad saknas för instrument, och hur bär vi oss åt för att undersöka de strukturer vi är intresserade av?

2. Ett idéperspektiv på policy

För att pröva en teori om den offentliga politikens stabilitet och förändring måste den offentliga politik, vars utveckling vi vill förklara, beskrivas med något slags systematik över tid. Ett möjligt alternativ är att använda indikatorer. Samtidigt är mer materiella mått på policyförändring – indikatorer som föreslagits är förändringar i medelstillestånd (Jones et al. 2003), i politikens organisationer (Rothstein 1986), eller i det institutionella regelverkets fördelning av inflytande till olika aktörer (Duit 2002) – inte helt tillfredställande för detta slags analys. Alla de föreslagna måtten *skulle* förvisso kunna vara tecken på förändring av ”sätt att se” på ett sakfrågeområde. Men den som är intresserad av det som teorierna påstår om idéernas funktioner som antingen bromsklossar eller murbräckor i policyprocesser vill rimligen faktiskt kunna belägga att den materiella förändringen som indikatorerna pekar på faktiskt också *är* kopplade till förändring av policyidéer. En första, kanske trivial, reflektion är således att analysobjektet – ”policy” eller ”offentlig politik” – bör definieras på ett sätt som ger oss möjlighet att få syn på det politiska idéinnehållet.

Samtidigt är det föga till hjälp att bara tänka på policy som ”idéer”. Det finns olika bud på hur den offentliga politikens idéer kan spaltas upp. Policy antas ofta innefatta både beslutade mål och anvisade medel (Hill 2007). Men man kan invända att mål ofta är vaga, att styrmedel kan användas på olika sätt, och vi inte är mycket bättre rustade att hitta förändring med en sådan

uppdelning. Även om vi utgår från att förändring innebär nya mål eller en förändrad uppsättning styrmedel kan vi fortfarande ha svårigheter att avgöra skillnaden mellan en marginell och en väsentlig förändring. Jeffery Pressman och Aaron Wildavsky menar lite mer specifikt att vi bör tänka på policy som en idé om *relationen* mellan mål och medel. De talar alltså om policy som *teorier*: som de idéer vilka binder samman mål och medel:

Policy implicerar teorier. Oavsett om det är uttalat eller ej, utgår varje policy från en kedja av initiala förutsättningar och förutspådda konsekvenser. Om X, så Y.²

I linje med detta ligger att en policy implicerar en idé om ett bakomliggande *problem*, som föranleder analysen och åtgärderna, dvs. en diagnos (Hill och Hupe 2008:5). "policyteori" följer samma förståelse av medel och mål: vi utgår från att en formulerad politik bär på en inbyggd rekonstruerbar analys av hur de processer fungerar som politiken försöker styra (Vedung 2009). Det är ett sätt att strukturera förståelsen av vad en policy *är* som har blivit vanlig också i *frame analysis* (se t.ex. Bacchi 2004).

Att förstå den offentliga politiken i termer av policyteori betyder inte att vi ska förvänta oss en oantastligt ordnad logik i varje politiskt förslag, bland annat för att offentlig politik typiskt sett präglas av kompromisser (Hill 2007:17). Det betyder bara att vi väljer att se på "policy" som försök att skapa och upprätthålla ordning eftersom de teorier om produktion av offentlig politik som vi är intresserade av att pröva säger att den offentliga politiken fyller funktionen att ordna tänkandet och handlandet på ett politikområde i stabila mönster. Om vi vill pröva den tankegången måste vi också operationalisera "policy" på ett sätt som gör det möjligt för oss att få syn på spår av detta ordnande.

När den offentliga politikens utveckling ska undersökas kan vi alltså tänka på detta som en spaning efter politikens policyteori. Det betyder att även om vi är intresserade av de enskilda komponenterna i de tankefigurer och tanketraditioner som kommer till uttryck i den offentliga politiken så ligger huvudfokus på hur komponenterna binds samman (se t.ex. Dryzeks 1997, om olika miljöpolitiska policyteorier). En policyteori består alltså av en uppsättning argument, men framförallt av argument med en relation till varandra. Det reser tanken att vår förståelse av förändring också bör kopplas till frågan om hur argument kopplas samman. Att förändring kan påverka såväl val av styrmedel som uppsatta mål är med ett sådant synsätt väsentligt, men sekundärt i så måtto att det *följer av* en ny analys av problem, insatser och konsekvenser. En förändring har skett, kan vi då tänka oss, när en ny *begripliggörande berättelse* eller tolkningsram ersätter en gammal, och en gammal typ av lösning därför inte längre framträder som följdriktig givet den nya förståelsen av problemet.

2 Pressman & Wildavsky (1984:xxiii), min översättning. Se också (1984:168f).

En sådan definition av "policy" och "policyförändring" tycks erbjuda en möjlighet att resonera kring förändring i generella termer utan att bortse från den offentliga politikens fallspecifika innehåll.

3. Om att urskilja sitt studieobjekt

En fråga som kan te sig trivial, men är helt central när vi ska pröva en teori som förutskickar att offentlig politik kan "fastna" i ett sätt att se på lösningar och problem, är hur vårt studieobjekt – en policy – ska avgränsas. Ska vi pröva en teori om policyförändring och policystabilitet måste vi ju bestämma oss för vilken bit av den offentliga politiken som ska undersökas. Det är också en fråga om vilken nivå vi ska röra oss på. En förändring av maskstorleken på fiske-redskap till exempel är möjligen en viktig förändring i en politik för biologisk mångfald i haven, men knappast i den generella naturvårdspolitiken. Och vad är införandet av RUT-avdrag del av för politik?

Flera centrala författare understryker att vad som är "en policy" ligger i betraktarens ögon (Hill och Hupe 2002, Heclo 1973, Hogwood och Gun 1984.) Det betyder dock inte att alla möjligheter står öppna vid varje tillfälle. Snarare bör vi förstå det så att studieobjektet "en policy" i varje undersökning måste avgränsas på det sätt som följer av betraktarens frågor. Beroende på den fråga vi vill ställa kan vi till exempel antingen göra en substantiell avgränsning – all politik som faktiskt rör t.ex. havsmiljön – eller en processtyrd avgränsning – all politik som kommer från den del av statsapparaten som har givits särskilt ansvar för havsmiljön.

Det som bör falla avgörandet här är vad de teorier vi vill pröva uttalar sig om. Såväl Sabatier som Hajer, Baumgartner och Jones beskriver en *social* mekanism som skapar en inlåsnings effekt. Mekanismen uppträder i lite olika varianter. Hajer (1995:12–20, 68) beskriver en mekanism som närmast liknar *internalisering och härmning*, Sabatier och Jenkins-Smith har en idé om *lärande* (1999:13off) medan Jones och Baumgartner pekar på mekanismer som styr och riktar *uppmärksamheten* (2005:334). Men alla dessa mekanismer förutsätter ett socialt sammanhang där rådande idéer *kan* härmas, läras eller uppmärksammas. Hur sådana mekanismer sätts i spel och kommer till uttryck följer i så fall av hur produktionen av offentlig politik *organiseras*. I grunden handlar teorierna om villkoren för samtalet om den offentliga politiken, och hur den politiska problemlösningens organisering gör att en viss problemuppfattning och lösningsmodell kontinuerligt reproduceras.

Mer konkret tolkat säger de teorier som här diskuteras att produktionen av politik ofta är organiserad kring stabila konstellationer av människor (t.ex. i en myndighet som producerar förslag på sitt sakområde), med stabila uppsättningar referenser (varje nytt förslag relateras regelmässigt till tidigare förslag; samma räckta av tidigare utredningar ska läsas varje gång av företrädare

för samma institutionaliserade intressen, som hörde varandras argument också förra gången ett liknande beslut togs). Eftersom människor är sociala varelser vars grundläggande reflexer är att rikta sin uppmärksamhet mot den omgivande gruppen, härma den, lära av den, så kommer de som formulerar politiken begränsas av sin omgivning så länge sammanhanget kring beslutsfattandet inte rubbas för mycket. Eftersom de som redan ansvarar för ett sakområde ofta också är de som formulerar underlag till kommande beslut, där det typiskt sett är en naturlig del av programarbetet att säkra den befintliga organisationens resurser, kompetens och legitimitet, så kommer denna stabilitet förstärkas över tid.

Därför behöver vi väldigt konkret föreställa oss den organisation som formulerar politiken, när vi funderar över hur analysobjektet ska avgränsas. Hur ser departements- och myndighetsorganisationen ut, och hur ser den organisation ut som ansvarar för att bereda och uttolka den fastslagna politiken? Teorierna säger oss att vi ska förvänta oss att hitta gemensamma, kanske inlåsansande, tolkningsramar i *spåren* av en sådan organiserad formuleringsprocess, och att utvecklingen av tolkningsramarna beror av hur stabil processen är (jfr. Schlager 1999:233).

4. Att ”mäta” politikens idéinnehåll – verktyg från metodboken

Uppgiften för den som vill pröva de här diskuterade teorierna om offentlig politik är alltså att söka efter meningsskapande mönster – en policyteori – i den offentliga politikens idéinnehåll i ett visst organisatoriskt avgränsat sammanhang, till exempel i beslut och underlag och uttalanden från de myndigheter som tillsammans har huvudansvar för ett visst sakfrågeområde. Målet är att avgöra om dessa mönster är varaktiga och trögrörliga, på ett sätt som låter oss dra slutsatsen att de är uttryck för rådande, inlåsansande, synsätt. Men hur får vi syn på ”synsätt”? Här, om inte förr, borde det vara dags att öppna metodboken för att få hjälp.

Vilka typer av analysverktyg erbjuds? När syftet är att bena ut komplicerade innehållsliga mönster i ett textmaterial ”mäts” innehållet ofta mot en eller flera idealtyper (Beckman 2005:49ff). De slutsatser om förändring som kan dras av en sådan undersökning bygger då på en jämförelse med en i relation till materialet extern, teoretisk logik där de utmärkande dragen i en akademiskt intressant ”skola”, en ideologi eller en tankeriktning renodlats till en uppsättning karaktärsdrag. Idealtyper är användbara för att tydliggöra skillnader (2002). Det är forskaren som på teoretiska grunder bestämmer vad som är de principiellt intressanta skiljelinjerna.

Det är dock inte givet att forskarens teoretiskt motiverade idéer om relevanta ’skolor’ eller dylikt är det som för policyprocessens aktörer framstår

som sammanhängande, begripliga berättelser. Söker vi efter aktörernas ordningsskapande 'policyteorier', i linje med föreställningen att dessa vägleder de inblandade personernas förståelse av vad som pågår, behöver vi verktyg för att undersöka materialets *inre* logik. Det betyder att en policyteori hänger samman om det *i det aktuella sammanhanget* ter sig följdriktigt att en viss lösning följer av en viss sorts problem. Den struktur som forskaren eftersöker är då ett empiriskt konstaterbart mönster i hur problem och lösningar kopplas till varandra, på ett sätt som verkar uppfattas som meningsfullt och sammanhängande av en betydande del av de inblandade parterna.

Om vi alltså letar efter stabilitet och förändring i policyteorier, och samtidigt utgår från att de är socialt reproducerade meningssskapande tolkningsramar som finns att upptäcka i materialet, ställs det dock stora krav på att visa att ett mönster faktiskt syns där. Närmare bestämt krävs att vi kan se och förmedla en förståelse av materialets inneboende logik, och att vi *systematiskt* kan belägga det. Robertson (2005:255f, jfr även s 234, 253) talar om inre koherens och upprepade belägg. Att upptäcka mönster handlar då om att upptäcka mening och upprepning av denna mening.

Samtidigt utgör en beslutad policy knappast en social konstruktion som i sig skapar mening och sammanhang. Snarare måste den förstås som ett uttryck för idéer som finns i den miljö där beslutsunderlagen produceras och besluten fattas. Ska vi undersöka ett beslut om skatteavdrag för hushållsnära tjänster, för att förstå hur det problem som ska åtgärdas är konstruerat (beslutets policyteori), och försöka se om den policyteori som uttrycks i beslutet speglar en konvention som reproduceras i den miljö som frambringat besluten, då måste vi också i vår undersökning förstå beslutets innehåll i relation till idéer som finns i de miljöer där beslutet kommit till: i tidigare beslut, ansvarigt departement, myndigheter som deltar i beredningen, utredningar och i den del av samhällsdebatten som har underlagsförfattarnas och beslutsfattarnas öra. De mönster som eftersöks, och som beläggs i den mån vi kan rekonstruera en tolkningsram eller policyteori och visa på återkommande spår av den, bör alltså inte sökas bara i beslutstexten som sådan utan i ett större sammanhang. Metoduppgiften är i dessa avseenden mer besläktad med olika sorters diskursanalys, än med till exempel idékritik.³

Kanske finns det verktyg att låna där? Men många diskursanalytiskt inspirerade och narrativa metodförslag går ut på att hitta *ytterligare* meningsnivåer i texten, *under* diskursens mer okomplicerade betydelse, till exempel genom att fokusera på *hur* ett budskap framförs (Se t.ex. Fairclough, 2000, jfr Czarniawska, 2004:60-75 & 88-101). I en sådan ansats ligger ett mer eller mindre

3 Det finns narrativanalys som mer bokstavligt och ibland mycket formaliserat försöker urskilja historiers olika komponenter i ett material (scen, roller, en händelse som innebär någon slags utmaning, därav följande interaktion, upplösning och utvärdering), (Czarniawska, 2004, s 76-83).

uttalat antagande att det också finns en ytlig betydelse (tolkning) av texten som är självklar och därmed mindre intressant. Utgångspunkten i den sorts teorier som diskuteras här är tvärt om att budskapet – och för den delen maktspelet kring budskapets ”ytliga” dimensioner – varken är okomplicerat eller ointressant (jfr Fisher 2003:75). Uppgiften för den som analyserar produktionen av offentlig politik är i detta avseende ofta mer besläktad med traditionell beskrivande idéanalys i så måtto att det handlar om att hitta struktur i, organisera, en texts primära och avsedda budskap, snarare än om att hitta underliggande dolda maktstrukturer.⁴ Därmed är heller inte den diskursanalytiska verktygs-lådan given: dess metodarsenal skjuter helt enkelt oftast över – eller kanske under – målet.

Varken diskursanalytiska tekniker med fokus på språkanvändning och djupstrukturer, eller traditionell idéanalys med hjälp av teoretiska begrepp och idealtyper ter sig därför särskilt väl avpassade för uppgiften. *Frame analysis*, analysen av politiska tolkningsramar, vars analytiska grepp på policyrelevanta tolkningsramar kommer nära idén om policyteorier, är kanske det närmaste vi kommer en analysapparat som sorterar upp den offentliga politikens ”ytliga” betydelse, i systematiska kategorier. Kategorier som problem-åtgärd-mål (se ovan) hjälper oss att hitta en struktur, d.v.s. mönster eller ordning, i de argument som den offentliga politiken faktiskt innehåller och som tydliggör skillnader och likheter.

5. Analysverktyg för funktionell idéanalys – ett exempel

Ska vi vara nöjda med att sortera upp policyteorier (eller *frames*) utifrån kategoriseringar i mål-och-medel, problem-åtgärd-lösning, eller orsak-och-verkan? Det kan vara frestande att nöja sig med en sådan ambition eftersom det finns en tillgänglig modell i verktygslådan att utgå ifrån. Vad vi behöver är dock ett analysverktyg som hjälper oss att se om idéer har den funktion som teorierna vill hävda.

ANALYSVERKTYG SOM FÅNGAR IN VAD IDÉERNA GÖR

Här kan vi notera att frame-analysens sätt att sortera upp policyförslag utgår från att det den offentliga politiken gör är att lösa problem – på olika sätt. Det vi får hjälp med, om vi lånar ett sådant verktyg, är att få syn på hur en policyteori ordnar problemlösningen. Flera av de diskuterade teorierna lyfter emellertid också fram en annan dimension av den offentliga politiken:

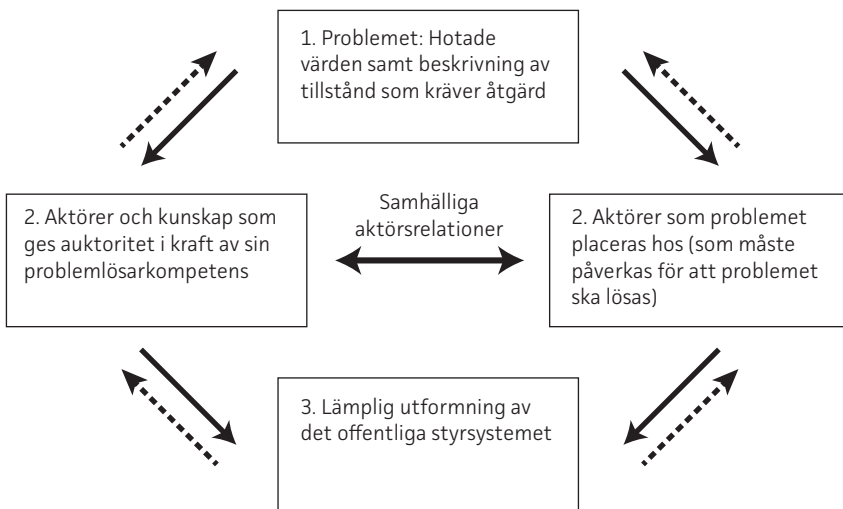
4 Om man kunde använda upphovsmännen som facit för uttolkningsarbetet så vore målet här att avtäcka en struktur som de som producerat texten skulle känna igen och kännas vid, om än som en alltför långt driven förenkling – vilket är långt ifrån självklart när underliggande betydelser och dolda maktstrukturer tolkas fram i diskursanalys.

Problemlösning innebär, också när det inte är uttalat, att konflikter hanteras genom att makt, inflytande och ansvar – i såväl positiv som negativ bemärkelse – fördelas. Också här kan vi se att diskursanalytiska idéer ”spillt över” till den traditionella policyanalysen med intresset för språk och idéer: Tanken att idéer om problemlösning också har en – inte alltid uppenbar – maktfördelnde dimension kan härledas till Foucault (se Bergström & Boréus 2012, Hajer 1995).

Det finns därför skäl att konstruera vårt analysverktyg för att försöka fånga in båda dessa dimensioner av de policyteorier vi försöker upptäcka, när policyteorier i offentlig politik ska beskrivas. Om vi håller fast vid tanken att det är när gamla sätt att koppla argument och idéelement inte längre verkar vara giltiga som vi kan dra slutsatsen att den offentliga politiken har förändrats på ett avgörande sätt, så finns det dessutom skäl att försöka belysa hur idéer om problemlösning och om ansvarsfördelning är kopplade till varandra.

Vem som uppfattas ha kompetens att lösa problemet, och vem som ges skulden för att problemet en gång uppkommit och fortbestår, utgör en sådan koppling. Vi bör i så fall försöka avgöra hur argumentationen från problem till lösning löper via de samhällsaktörer som ska påverkas för att styrsystemet ska åstadkomma lösningen. Komponenter att urskiljas i policyrelevanta idéstrukturer och tolkningsramar kan förslagsvis inkludera både hur problem kopplas till lösningar och hur problemlösandet kopplas till ansvar. En sådan tolkningsram kan t.ex. se ut så här (Danielsson 2010):

Figur 1. Tre nivåer och fyra komponenter i idéstrukturer



1. förutsättningar och problem

2. aktörer dvs. a) problemlösare, och b) problemmakare, samt

3. styrsystem

Verktyget kan ses som en modifiering av en PROBLEM-ÅTGÄRD-MÅL-modell, utifrån tanken att varje styrsystem har sina inbyggda makthierarkier. Det är också ett sätt att föra in ett maktperspektiv i analysen. Under de olika rubrikerna i figuren återfinns såväl normativa påståenden som uppfattningar om hur världen är beskaffad. Under den första rubriken ryms beskrivningar av problemens art och allvar, samt de värden som antas stå på spel. De två nästkommande rubrikerna utpekar vilka aktörer som utifrån dessa problembeskrivningar är politikens subjekt och objekt, det vill säga å ena sidan vilka som antas besitta relevant kunskap och bör ges auktoritet, och å andra sidan vilka som är ”bovar”, eller som åtminstone måste påverkas för att problemet ska lösas. Den fjärde rubriken anger de styrsystem som skall åstadkomma en framgångsrik politisk intervention.

De svarta pilarna mellan figurens tre nivåer illustrerar ett tänkt argumentationsmönster i idéstrukturen. Att denna tolkningsram ordnas så att styrsystemet blir en slutsats dragen utifrån mer grundläggande föreställningar om samhället säger inte nödvändigtvis något om hur idésystemen kommit till i praktiken. De streckade pilarna illustrerar hur i styrsystemets institutionaliserade idéstrukturer tänks bidra till en social konstruktion av makt (det mellersta skiktet i figuren), samt den sociala konstruktionen av gemensamma värden och verklighet (längst ner i figuren). Detta avspeglar föreställningen att idéer inte bara gör avtryck i politikens organisation, utan att politikens organisation genom att ”placera” problemet och dess lösning på ett visst sätt bland statens och samhällets aktörer bidrar till att reproducera och legitimera vissa idéer, medan andra marginaliseras eller till och med stigmatiseras.

VAR SYNS IDÉERNA TYDLIGT?

En komplicerande faktor för analysen av vilka policyteorier som framträder i den offentliga politiken som redan berörts är att de idéer som framträder i själva den formulerade och stadfästa politiken beskrivs som *speglingar* av idéer som reproduceras i den omgivande organisationen. Det rimmar med Reins och Schöns iakttagelse att det finns en skillnad mellan mer utvecklade och tydligt koherenta retoriska tolkningsramar (*rethorical frames*) som finns i den allmänna politiska debatten, och den politiska praktikens mer handlingsinriktade tolkningsramar (*action frames*), där mer pressande produktionsomständigheter tenderar att göra idéstrukturerna knapphändigare och mer fragmenterade (Rein & Schön, 1996:91f, jfr Fisher 2003:63f). Vi kan alltså vara betjänta av att systematiskt kartlägga inte bara de policyteorier som framträder i den stadfästa offentliga politiken, utan också de policyteorier som finns i omgivningen. Vi kan också formulera uppgiften så att den handlar om att försöka rekonstruera och känna igen spår av tolkningsramar som finns etablerade i den miljö där politiken formuleras. Men här måste vi också vara uppmärksamma på att

det kan finnas olika policyteorier i svang i det vidare politiska samtal där den offentliga politiken tar form.

KONKURRERANDE POLICYTEORIER

Att det inte sällan finns flera tolkningsramar som konkurrerar om uppmärksamheten kan emellertid göras till en fördel i analysen. Teorierna förutskickar inte bara att nytänkande hindras av etablerade idéstrukturer utan nya befintliga policyteorier kan stängas ute av gamla etablerade policyteorier – och det senare är lättare att visa än det förra. Mönster i den offentliga politikens innehåll kan också rent allmänt antas framträda tydligare mot bakgrund av kontrasterande alternativ.

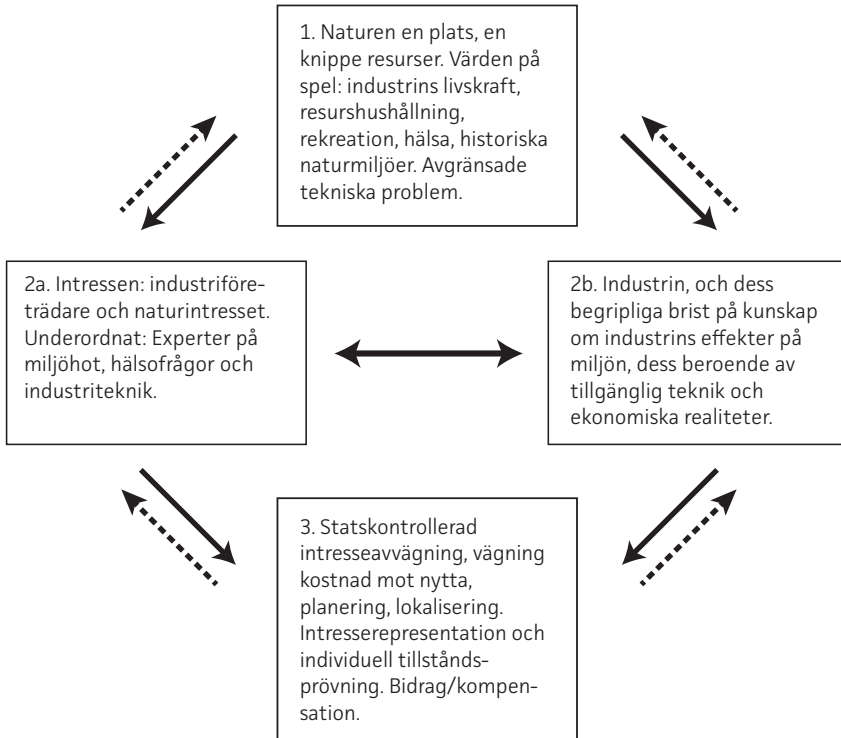
Man kan alltså tänka sig att vi kan renodla flera policyteorier och använda dem som referenser i analysen av policydokument, ungefär på samma sätt som vi använder teoretiskt utvecklade idealtyper, fast utgångspunkten snarare är *realtyper* – empiriskt urskiljbara och konstaterade mer eller mindre konfliktfyllda skiljelinjer. Vi kan tänka oss att vi med ett bredare perspektiv på politik än ”policy” lättare kan urskilja olika sammanhållna ”skolor” eller ”tanketraditioner” – policyteorier – som organiserar politisk problem- och konfliktlösning, som kan användas som referens för vad stabilitet och förändring är.

Men hur hittar vi dem utan att analysuppgiften blir övermäktig? Dessbättre kan vi ofta få en bild av dem genom tidigare forskning. I många fall finns genom tidigare studier av ett politikområde goda möjligheter att utan egna studier få en god uppfattning om vilka detta är. Även om variationsmöjligheterna förstås i princip är oändliga beträffande hur en tolkningsram skulle kunna framträda, är perspektiven som yppar sig när tidigare forskning konsulteras i praktiken inte sällan några få och tämligen distinkta. Sådana tolkningsramar som vi från tidigare forskning vet finns i de miljöer där politiken formuleras kan därför användas som referens och jämförelsepunkt. Förändring inträffar om ett sätt att argumentera i det omgivande samhället vinner insteg på det studerade politikområdet. Vad den här diskuterade teoribildningen vill göra gällande om vad som sker när ett politikområde ”fastnar” i ett sätt att resonera är ju att alternativa sätt att resonera inte lyckas vinna fäste. För att fungera som referenspunkter görs med fördel schematiska renodlingar av dessa empiriskt grundade möjliga policyteorier enligt samma struktur som ovan. Syftet är att utifrån en förförståelse av vilka tolkningsramar som är i svang i en viss politisk kontext kunna urskilja stabilitet och förändring genom att avläsa hur den offentliga politiken förhåller sig till idéstrukturer i omvärlden.

Också detta tillvägagångssätt ska belysas med ett kort exempel. I en analys av miljöpolitikens utveckling 1960–2000 (Danielsson 2010) använde jag tidigare forskning för att klarlägga vilka tolkningsramar som fanns tillgängliga, så att säga befann sig inom hörhåll för politikområdets aktörer. För att fungera som jämförelser renodlade jag dessa tolkningsramar med hjälp av den struktur som presenterats ovan (bild 1).

En av de tolkningsramar som jag, efter researcharbete i sekundärmaterial m.m., antog fanns tillgänglig i det vidare offentliga samtalet när de beslut jag studerade tog form kunde sammanfattas så här (beskrivningen vilar tungt på Lennart J Lundqvists forskning om miljöpolitikens idéer; Lundqvist 1971, Lundqvist 1984):

Figur 2. Avvägningsperspektivet



1. förutsättningar och problem

2. aktörer dvs. a) problemlösare, och b) problemmakare, samt

3. styrsystem

Figuren beskriver en schematiserad sammanfattning av ett sätt att resonera kring miljöfrågor i det omgivande samhället. En förutsättning för det beskrivna avvägningsperspektivet var att miljöproblem uppfattades som avgränsade till en plats eller en specifik naturresurs, inte som problem kopplade till människans fundamentala livsbetingelser. "Dålig miljö" innebar att det var fult, otrevligt och nedsmutsat på avgränsade platser. Eftersom dålig miljö i hög utsträckning kopplades till konkreta utsläpp (orenat avlopp, fabriksskorstenar etc.) kunde problemen beskrivas i termer av bristande *teknik* för rening och hantering. Industrins välmåga och konkurrenskraft var ett viktigt värde, att väga mot värdet av ren och snygg natur tillgänglig för

rekreation. I avvägningsperspektivet betraktas industriintresset och naturvårdsintresset som två legitima motstående särintressen som självklart skulle jämkas. Problemets upphov uppfattades i hög grad vara industrin, men inget moraliskt ansvar lades på dess företrädare. Teknisk expertis blev viktig för att ge svar frågan om hur mycket naturvård samhället kan åstadkomma till en rimlig kostnad. Det styrsystem som utformades som en följd av en sådan analys syftade till att åstadkomma pragmatiska kompromisser inom ramen för vad näringslivet kunde klara av. Bidrag till tekniska investeringar blev också viktigt (Lundqvist 1971).

På motsvarande sätt kunde ytterligare stiliserade tolkningsramar för konkurrerande och efterkommande tolkningsramar på den svenska miljöpolitiska arenan mejslas fram, som det ekologiska perspektivet och den tolkningsram som kallas "ekologisk modernisering". Dessa har andra utgångspunkter när det gäller vad miljöproblem är, och hur allvarliga de är, liksom de har andra idéer om hur man skall fördela ansvaret för problemens uppkomst och lösning. Det konkreta analysarbetet gick ut på att undersöka svenska miljöpolitiska beslut, och dra slutsatser om vilka idéstrukturer som fanns återspeglade där; hur det förändrades över tid och hur det förändrades beroende på hur ansvaret för politiken organiserades.

6. Fördelar och risker

Att systematiskt spegla de beslut vi vill uttala oss om i omgivande tillgängliga sätt att argumentera, för att därigenom kunna urskilja mönster av mening, är inte bara att ta teoriernas antaganden om att starkt etablerade idéstrukturer kan påverka den offentliga politikens förändringsbenägenhet på allvar. Tillvägagångssättet har också andra rent metodiska fördelar. De hänger samman med svårigheten att få syn på tolkningsramar i ett litet material även om spåren, tecknen, faktiskt finns där. Samtidigt finns det skäl att vara uppmärksam på risken för övertolkning. Här kan vi få hjälp av de diskussioner som först inom den begreppshistoriska forskningen om tolkning av text.

Den offentliga politikens tolkningsramar formas inte i ett vakuum utan präglas av tankegångar från den tid och den vidare kontext där den formuleras. Det innebär nogta taget att en text är både beroende *och* oberoende av sin kontext. En utsaga kan nämligen uttrycka en redan etablerad tanke, men kan också lägga nya komponenter till etablerat tankegods. Det förra innebär reproduktion av etablerat tankegods i en socialt betingad bekräftelse av "vad som gäller", medan formuleringen av nya konventionssprängande idéer speglar människans förmåga att tänka nytt; en förmåga kopplad till individens fria intellekt, om än det också kräver sitt sociala sammanhang. Det gamla är det etablerade, återupprepade, mot vilket det nya sticker ut. Uppgiften att avgöra vad som är nytt idégods och vad som är gammalt försvåras emellertid av att en del av det

som är etablerat till slut faktiskt inte återkommer i varje sammanhang – eller sägs med antydningar. Det som är nytt och originellt i ett visst sammanhang sägs inte heller alltid alldeles tydligt ut, av olika skäl (se tabell 1). Med kännedom om *kontexten* – situation, tid och plats – kan den sortens svårigheter bli lättare att hantera.

KONTEXTBEROENDE – ATT VÄNDA TILL SIN FÖRDEL

Tanken om kontextberoende är vanlig i begreppshistorisk forskning som belyser idéhistorisk utveckling genom att följa olika begrepps betydelseförändring över tid. Utgångspunkten är att ord skiftar betydelse över tid och mellan olika sociala och kulturella sammanhang (mer eller mindre: en text om basal geometri kan till exempel tänkas färdas enklare i tid och rum än en text om ”familjen”). Vi är alltså – ofta – beroende av kontexten för att kunna utröna ordens fulla betydelse. Quentin Skinner talar om i tid och rum ”tillgängliga meningar” (Skinner 1988:30ff). Men därtill beror en texts betydelse ibland av det som *inte* sägs. Texter kan ”tassa runt” vissa tabun, vars existens ändå i högsta grad laddar texten med betydelse (Jacobsson 1997:16).

Tabell 1. Social anpassning och individuella uttryck

	Individuellt betingat	Socialt betingat	
Det som utsägs:	det originella	det konventionella	} Kontexten
Det som inte utsägs:	det individuellt självklara	det socialt självklara	
	det individuellt tabubelagda	det socialt tabubelagda	
	det individuellt otänkbara	det socialt otänkbara ⁵	

En text är dessutom en kommunikativ språkhandling, där människor liksom på andra områden försöker bespara sig onödig möda. I många sammanhang kan olika premisser vara underförstådda, och uppfattas som onödiga att skriva ut. Delar av resonemang som upprepas ofta kan falla bort eftersom det helt enkelt tas för givet att den som lyssnar ändå vet vad det handlar om. Vad som är underförstått och onödigt är på samma sätt som termernas betydelse, kontextberoende: Vi skulle kunna tala om i tid och rum förankrade, tillgängliga *språkliga genvägar*.

Det betyder att varje text mer eller mindre uttrycker existerande konventioner, det vill säga socialt etablerade förföreställningar om termers, referensers och begrepps relationer till varandra. Utifrån det här diskuterade teoriperspektivet kan man lägga till ytterligare en nivå, och föreställa sig att begrepp tillsammans bildar sammanhängande berättelser som kopplar ihop olika element på ett meningsfullt och begripliggörande sätt. Det kan knytas till Kosellecks tanke att ord har ”bagage”: ord kan vara kopplade/associerade med sådana berättelser

5 Det originella, konventionssprängande, finns i denna kategori!

(Kurunmäki 2005:211). Det betyder i sin tur att i det konkreta tolkningsarbetet behöver vi en strategi för att känna igen språkliga genvägar till sådana ofullständigt presenterade betydelse och berättelser. Skinner talar om att vi bör använda kontexten som en *court of appeal*, när vi diskuterar tolkningar av begrepp (Skinner 1988:64).

Begreppshistoria kan innebära studier av idéers – begrepps – utveckling över hundratal år, eller uttryck i en helt annan tidsålder. Om resonemanget om kontextberoende tillämpas på kortare tidsperioder och på ett begränsat material snarare än ett begrepp så torde det innebära en förskjutning i vilken slags metodproblem kontextberoendet ger upphov till. Ju kortare tidsperiod, desto mindre risk att ord och uttryck byter språkliga betydelse och baggage. Men ju mer begränsat material vi undersöker, ju större är risken att det finns ett sammanhang – en ”berättelse” – som organiserar framställningen, men som utanför sin kontext inte syns tydligt därför att det av den som formulerat uttalandet uppfattats som onödigt att vara explicit i alla delar – just där, igen.

Vad som är nytt/originellt och vad som är socialt/konventionellt i den förda politiken är en fråga om det finns *mönster* i och mellan olika politiska beslut. Men detta mönster måste kanske i så fall rekonstrueras för att synas. Då kan det underlätta att föreställa sig den text man vill analysera som en del av dels ett flöde av samma typ av texter över tid, men också i ”samspråk” med andra texter i samtiden (Ajagán-Lester et al., 2003, jfr. Kurunmäki, 2005:189 och Robertson, 2005:236-243f). En text kan, utan att det utsägs, antingen anpassa sig till eller ta spjörn mot andra texter. Möjligheterna att se meningsfulla mönster ökar alltså om vi har tydliga referenspunkter både bakåt i den offentliga politikens närhistoria, och utåt i samhället (Ajagán-Lester et al., 2003:207, jfr Kurunmäki, 2005:187).

För att inte missa några dimensioner av en handlingsinriktad tolkningsram, som är uttydbara för den som är bekant med den vidare intellektuella miljö där texten produceras och används, och därmed med de språkliga genvägar som finns i denna kontext, kan man alltså spegla dessa i mer retoriskt utvecklade tolkningsramar som kan uttydas ur ett studium av sammanhanget runt omkring den studerade texten. I kontexten kan vi hitta tolkningsramar som hjälper oss att hitta mönster i själva texten. När tidigare forskning finns kan den användas för att både få en uppfattning om konventioner och sådant som är så självklart att det sägs mer sällan än det impliceras. Det är också lättare att få syn på kontinuitet över tid. I en allmän mening är det självklart. Men i en diskussion om metod kan finnas skäl att påpeka att vi kan *använda* denna insikt mer systematiskt i vårt analysarbete.

KONTEXTBEROENDE – EN RISK ATT UPPMÄRKSAMMA

En svårighet när vi analyserar hur texten speglar kontexten är emellertid att varje språkhandling, så som tidigare diskuterades, är både individuell och social

samtidigt. Visserligen är vi alla beroende av språkliga konventioner och vi måste beakta vad man brukar mena med ett visst ordbruk för att det vi säger ska bli begripligt för andra. Men Skinner varnar för att i allt för hög utsträckning se texter och språkhandlingar som uttryck för en i tid och rum förankrad allmän uppfattning vid studiet av idéers utveckling. Risker är att uttolkaren är alltför snar att se ett spår av en berättelse som ett fullfjädrat uttryck för berättelsens sätt att beskriva världen (Skinner 1988:33). Vi måste förstå individuella eller enskilda uttryck via sociala konventioner, men får inte glömma att de förra *kan* överskrida de senare. Möjligheten till nytänkande följer av att människan inte bara är en social varelse vars sociala reflexer ger upphov till kontinuitet och reproduktion utan också åtminstone ibland eller delvis fria intellekt. Det innebär att vi också måste akta oss för att göra för mycket av kontextuella kopplingar.⁶

För att undvika det behöver vi säkerställa att det meningsskapande mönstret trots allt är mer än sporadiskt urskiljbart i materialet. För att det ska vara trovärdigt att påstå att en viss berättelse faktiskt organiserar materialet, bör det också *systematiskt* gå att urskilja spår av en viss tolkningsram i en policytexts *olika* beståndsdelar (Robertsson 2005). Det betyder att det analysverktyg som beskrevs ovan måste användas med eftertanke och försiktighet både när vi vill hävda att vi ser en viss tolkningsram i ett material, och när vi vill hävda att en gammal tolkningsram ersatts av en ny. Analysverktyget måste användas som *tolkningshjälp*, inte ett sorteringsverktyg med vars hjälp iakttagelser i ett data-material enkelt kan kategoribestämmas och summeras.

7. Hur kan man göra? Summering

Den här texten har handlat om hur man kan bära sig åt när man vill pröva teorier om hur det går till när offentlig politik formuleras och förändras, som ger inlåsningsidéstrukturer en viktig roll. De står för en sorts *funktionell idéanalys* om man så vill: ett perspektiv som ger idéer en viktig funktion i det som kallas policyprocessen. Jag har diskuterat värdet av följande vägval:

- 1) Offentlig politik kan betraktas som *policyteori*, det vill säga idéer om hur förutsättningar och konsekvenser hänger ihop, och hur makt och ansvar fördelas.

6 Hager nuddar vid denna problematik när han diskuterar frågan om överlappande och fragmentariska tolkningsramar. Han menar att det kan finnas en ytlig och diffus metaforisk logik som inrymmer olika mer konkreta diskurser. Policy kan därför vara mer fragmenterad än vad första intrycket ger sken av. Det avspeglar den kommunikationssituation han utmålar, där ytliga samordnade berättelser gör att policyprocessens aktörer kan enas och bidra med olika bitar i idéproduktionen just för att metaberättelsen är öppen för många olika tolkningar. Olika idéstrukturer kan alltså tänkas existera parallellt, men också så att säga lagras på varandra. Mer konkreta idéstrukturer kan vara underordnad en större och vagare. Däremot kopplas inte frågan om denna överlappning och fragmentering till metodfrågan: hur man urskiljer och särskiljer olika tolkningsramar.

- 2) En teori som säger att en etablerad tolkningsram kan fungera som skygglappar som hindrar idéutveckling har rimligen också en idé om hur och var sådana sociala effekter kan uppkomma. Hur teorin begripliggör att lösningen upprätthålls bör präglavgränsningen av vårt analysobjekt.
- 3) Vårt sätt att rekonstruera den offentliga politikens policyteori bör präglas av vad vi tror att den offentliga politiken gör. Är vi intresserade av hur policyteori organiserar problemlösning och fördelar ansvar på ett politikområde så bör båda dessa aspekter tas till vårt analysverktyg.
- 4) De teorier, som återspeglas i en enskild policy, reflekterar ofta synsätt som finns i det omgivande samhället. Policyteorier som empiriska fenomen kan vara fragmenterade, men i mycket olika utsträckning. En enskild policy kan vara ganska långt från ett konsistent uttryck för en sammanhängande teori. Det följer av det sätt så vilket sådana texter sätts samman. I det omgivande samhället formuleras emellertid idéer under omständigheter som möjliggör större konsistens. Policyförändring och stabilitet kan därför urskilja relation till en sådan fond av 'tillgängliga alternativ'. Det betyder att befintlig forskning om policyrelevanta idéer, som är samtida med den policy som ska analyseras, kan utgöra en värdefull startpunkt när analysredskap ska utformas.
- 5) För att avgöra om den offentliga politiken är stabil eller förändras kan de tolkningsramar som finns i den omgivande kontexten fungera som referenspunkt.

Alla dessa ställningstaganden utgår från en specifik teoretisk uppgift: den att pröva om vi kan förstå den offentliga politikens innehållsliga utveckling (och tidvisa brist på utveckling) i termer av inlåsande tolkningsramar. Det är ett teoriperspektiv som reser frågor som: Är det så att vi i den offentliga politiken kan se spår av en oförmåga att tänka utanför etablerade idéer om problem, ansvarsförhållanden och lämpliga styrsystem? Är det så att det finns sociala mekanismer som skapar denna oförmåga, vars konformistiska effekter bara ibland kan hävas? Och att det sätt på vilket sådana sociala mekanismer sätts i spel i politiska organisationer ger upphov till igenkännbara mönster av stabilitet och förändring i den offentliga politikens utveckling över tid?

En sådan teoribildning står inför flera olika metodologiska utmaningar, till exempel hur en förklaring ska drivas hem. Här har intresset enbart riktats mot den analys av utvecklingen av politikens idéer som krävs. Hur belägger man med en generellt tillämplig måttstock förändring i något så kontextspecifikt som meningsskapande idéer, om vi med förändring menar något annat än avsteg från ordagrann upprepning och misstror tanken att vi känner igen en förändring när vi ser den? Just analysen av idéer har uppmärksamats här för att teoriperspektivet kräver en slags idéanalys som den befintliga

metodlitteraturen inte ger så mycket vägledning till. De förslag som här presenterats gör inte anspråk på att leverera (ge) något slutgiltigt svar på den frågan, men att åtminstone höja uppmärksamheten för ett antal metodproblem som söker sin lösning.

Vad teoriperspektivet kräver av tillämparen är aktiv reflektion över vad idéer gör i det studerade sammanhanget som kan prövas, inte bara på ett abstrakt teoretiskt plan, som när vetenskapsteoretiskt sofistikerade resonemang om den mänskliga samvarons grundläggande förutsättningar lyfts in, företrädesvis av dem som intresserar sig för diskursanalys. Det krävs också att forskaren gör tydligt vad instängande tolkningsramar antas betyda på ett mycket konkretare plan, i den politiska organisation av myndigheter, ansvariga politiker, tjänstemän och rådgivare som producerar förarbeten, direktiv, propositioner, regleringsbrev m.m. – i den konkreta verklighet där abstraktioner som ”policyprocessen” till syvende og sidst äger rum och där teoriernas förklaringskraft måste prövas.

Referenser

- Ajagán-Lester, L., Ledin, P., & Rahm, H., 2003. ”Intertextualiteter”, s. 203–237 i B. Englund & P. Ledin (red.), *Teoretiska perspektiv på sakprosa*. Lund: Studentlitteratur.
- Alvesson, M. & Skoldberg, K., 2007. *Tolkning och reflektion: vetenskapsfilosofi och kvalitativ metod*. Lund: Studentlitteratur.
- Bacchi, C., 2004. ”Policy and discourse: challenging the construction of affirmative action as preferential treatment”, *Journal of European Public Policy*, 11(1), s. 128–146.
- Badersten, B., 2006. *Normativ metod. Att studera det önskvärda*. Lund: Studentlitteratur.
- Baumgartner, F. R., Green-Pedersen, C., & Jones, B. D., 2006. ”Comparative studies of policy agendas”, *Journal of European Public Policy*, 13(7), s. 959–974.
- Baumgartner, F. R. & Jones, B. D., 1993. *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Baumgartner, F. R. & Jones, B. D., 2002. *Policy Dynamics*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Beck, U., 1996. *Att uppfinna det politiska. Bidrag till en teori om reflexiv modernisering*. Göteborg: Daidalos.
- Beckman, L., 2005. *Grundbok i idéanalys*. Stockholm: Santérus.
- Berman, S., 2001. ”Ideas, Norms, and Culture in Political Analysis”, *Comparative Politics*, 33(2), s. 231–250.
- Berman, S., 2006. *The Primacy of Politics*. New York: Cambridge University Press.
- Blyth, M., 2001. ”The Transformation of the Swedish Model. Economic Ideas, Distributional Conflict, and Institutional Change”, *World Politics*, 54, s. 1–26.
- Blyth, M., 2002. *Great Transformations. Economic Ideas and Institutional Change in the Twentieth Century*. Cambridge Massachusetts: Cambridge University Press.

- Blyth, M., 2007. "Powering, Puzzling or Persuading? The Mechanisms of Building Institutional Order", *International Studies Quarterly*, 5, s. 761-777.
- Czarniawska, B., 2004. *Narratives in Social Science Research*. London: Sage.
- Dryzek, J. S., 1997. *The Politics of the Earth. Environmental Discourses*. New York: Oxford University Press.
- Duit, A., 2002. *Tragedins institutioner: Svenskt offentligt miljöskydd under trettio år*. Stockholm: Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet.
- Duit, A., 2007. "Path Dependency and Institutional Change: The Case of Industrial Emission Control in Sweden", *Public Administration*, 85(4), 1097-1118.
- Esaiasson, P., Gilljam, M., Oscarsson, H. & Wägnerud, L., 2004. *Metodpraktikan. Konsten att studera samhälle, individ och marknad* (2 uppl.). Stockholm: Nordstedts juridik.
- Fairclough, N., 2000. *New Labour, New Language?* London & New York: Routledge.
- Finnemore, M. & Sikkink, K., 1998. "International Norm Dynamics", *International Organization*, 52(4), 887-917.
- Fisher, F., 2003. *Reframing Public Policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Fisher, F., 2007a. "Deliberative Policy Analysis as Practical Reason". s. 223-236 i F. Fisher (red.), *Handbook of Public Policy Analysis*. Boca Raton: CRC Press.
- Fisher, F., 2007b. "Introduction", i F. Fisher (red.), *Handbook of Public Policy Analysis*. Boca Raton: CRC Press.
- Hajer, M. A., 1995. *The politics of environmental discourse*. Oxford: Clarendon Press.
- Hajer, M. A., & Wagenaar, H., 2003. *Deliberative Policy Analysis. Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hay, C., 2002. *Political Analysis. A Critical Introduction*. Hampshire: Palgrave.
- Hay, C., 2004. "Review: Ideas, Interests and Institutions in the Comparative Political Economy of Great Transformations", *Review of International Political Economy*, 11(1), s. 204-226.
- Hay, C., 2008. "Constructivist Institutionalism", s. 39-55 i R. A. W. Rhodes, S. A. Binder & B. A. Rockman (red.), *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford: Oxford University Press.
- Hecló, H., 1974. *Modern social politics in Britain and Sweden: from relief to income maintenance*. New Haven: Yale University Press.
- Hill, M., 1997. *The Policy Process in the Modern State* (3 uppl.). London: Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf.
- Hill, M., 2007. *Policyprocessen*. Malmö: Liber.
- Hill, M., & Hupe, P., 2002. *Implementing Public Policy: Governance in Theory and in Practice*. London: Sage.
- Hogwood, B. W., & Gunn, L. A., 1984. *Policy Analysis for the Real World*. Oxford: Oxford University Press.
- Ingram, H., Schneider, A. L. & deLeon, P., 2007. "Social Construction and Policy Design", i P. A. Sabatier (red.), *Theories of the Policy Process* (2 uppl.). Cambridge MA: Westview Press.
- Jacobsson, K., 1997. *Så gott som demokrati*. Umeå: Boréa.
- Jenkins, W. I., 1978. *Policy Analysis: a political and organizational perspective*. London: Martin Robertson.
- Jones, B., 2001. *Politics and the Architecture of Choice. Bounded Rationality and Governance*. Chicago: The University of Chicago Press.

- Jones, B., & Baumgartner, F., 2002. "Punctuations, Ideas and Public Policy", s. 293–306 i F. Baumgartner & B. Jones (red.), *Policy Dynamics*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Jones, B., & Baumgartner, F., 2005. "A Model of Choice for Public Policy", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(3), s. 325–351.
- Jones, B., Sulkin, T., & Larsen, H., 2003. "Policy Punctuations in American Political Institutions", *American Political Science Review*, 97(1), s. 151–169.
- Jørgensen, M. W., & Phillips, L., 2000. *Diskursanalys som teori och metod*. Lund: Studentlitteratur.
- Kingdon, J. W., 1995. *Agendas, Alternatives, and Public Policies* (2 uppl.). New York: Longman.
- Kitschelt, H., 1986. "Political Opportunity Structures and Political Protest", *British Journal of Political Science*, 16(1), s. 57–85.
- Kitzinger, J., 2007. "Framing and Frame Analysis", i E. Devereux (red.), *Media Studies: Key Issues and Debates*. London: Sage.
- Koenig, T., 2006. "Compounding mixed-methods problems in frame analysis through comparative research", *Qualitative research*, 6(1), s. 61–76.
- Kurunmäki, J., 2005. "Begreppshistoria", s. 181–218 i G. Bergström & K. Boréus (red.), *Textens mening och makt* (2 uppl.). Lund: Studentlitteratur.
- Lieberman, R., 2002. "Ideas, Institutions, and Political Order: Explaining Political Change", *American Political Science Review*, 96(4), 697–711.
- Linderström, M., 2001. *Industrimoderniteten och miljöfrågans utmaningar. En analys av LO, SAF, Industriförbundet och miljöpolitiken 1965–2000*. Linköping: Linköpings universitet.
- Lundqvist, L. J., 1971. *Miljövårdsförvaltning och politisk struktur*. Uppsala: Prisma.
- Lundqvist, L. J., 1980. *The Hare and the Tortoise: Clean Air Policies in the United States and Sweden*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Lundqvist, L. J., 1996. "Environmental Politics in the Nordic Countries: Policy, Organization, and Capacity", s. 13–28 i P. M. Christiansen (red.), *Governing the Environment*. Köpenhamn: Nordiska ministerrådet.
- Lundqvist, L. J., 2001. "Implementation from Above: The Ecology of Power in Sweden's Environmental Governance", *Governance*, 14(3), 319–337.
- Lundqvist, L. J., 2004b. *Sweden and ecological governance*. Manchester: Manchester University Press.
- Pierson, P., 2000. "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics", *American Political Science Review*, 94(2), 251–267.
- Pierson, P., 2004. *Politics in Time. History, institutions and social analysis*. Princeton: Princeton University Press.
- Pierson, P., & Skocpol, T., 2002. "Historical Institutionalism in Contemporary Political Science", i I. Katznelson & H. Milner (red.), *The State of the Discipline*. New York: Norton.
- Pressman, J. L., & Wildavsky, A., 1984. *Implementation* (3 uppl.). Berkeley & LA: University of California Press.
- Rein, M., & Schön, D., 1996. "Frame-Critical Policy Analysis and Frame-Reflective Policy Practice", *Knowledge and Policy*, 9(1), 85–104.
- Robertson, A., 2005. "Narrativ analys", s. 219–261 i G. Bergström & K. Boréus (red.), *Textens mening och makt* (2 uppl.). Lund: Studentlitteratur.

- Rothstein, B., 1986. *Den socialdemokratiska staten: reformer och förvaltning inom svensk arbetsmarknads- och skolpolitik*. Lund: Arkiv.
- Sabatier, P. A., 2007. "The Need for Better Theories", i P. A. Sabatier (red.), *Theories of the Policy Process* (2 uppl.). Boulder, Colorado: Westview Press.
- Sabatier, P. A., & Jenkins-Smith, H. C., 1993. *Policy Change and Learning*. Boulder: Westview Press.
- Sabatier, P. A., & Jenkins-Smith, H. C., 1999. "The Advocacy Coalition Framework: An Assessment", i P. A. Sabatier (red.), *Theories of the Policy Process*. Boulder, Colorado: Westview Press.
- Sabatier, P. A., & Weible, C. M., 2007. "The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications", i P. A. Sabatier (red.), *Theories of the Policy Process* (2 uppl.). Boulder, Colorado: Westview Press.
- Schlager, E., 1999. "A Comparison of Frameworks, Theories, and Models of Policy Processes", i P. A. Sabatier (red.), *Theories of the Policy Process*. Boulder, Colorado: Westview Press.
- Schmidt, V. A., 2008. "Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse", *Annual Review of Political Science*, 11, s. 303-326.
- Scott, R. W., 1995. *Institutions an Organization*. London: Thousand Oaks Sage.
- Sikkink, K., 1991. *Ideas and Institutions*. Ithaca: Cornell University Press.
- Skinner, Q., 1988. "Meaning and understanding in the history of ideas", i J. Tully (red.), *Meaning and Context. Quentin Skinner and his Critics*. Cambridge: Polity Press.
- SOU 1983:56. *Naturrens nyttjande och hävd*.
- Teorell, J., & Svensson, T., 2007. *Att fråga och att svara: samhällsvetenskaplig metod*. Stockholm: Liber.
- Thelander, J., & Lundgren, L. J., 1991. *Nedräkning pågår*. Stockholm: Naturvårdsverket.
- True, J. L., Jones, B. D. & Baumgartner, F. R., 1999. "Punctuated-Equilibrium Theory: Explaining Stability and Change in American Policymaking", i P. A. Sabatier (red.), *Theories of the Policy Process*. Boulder Colorado: Westview Press.
- True, J. L., Jones, B. D. & Baumgartner, F. R., 2007. "Explaining Stability and Change in Public Policymaking", s. 155-188 i P. A. Sabatier (red.), *Theories of the Policy process* (2 uppl.). Boulder Colorado: Westview Press.
- Vedung, E., 1977. *Det rationella politiska samtalet*. Stockholm: Aldus/Bonniers.
- Vedung, E., 2009. *Utvärdering i politik och förvaltning*. 3e uppl. Lund: Studentlitteratur.