

Referanser

- Bachrach og Baratz: *Power and poverty: theory and practice*. New York, Oxford University Press. 1970
- Guldvik, Ingrid: Troverdighet på prøve. *Tidskrift for samfunnsforskning* nr. 1 2002
- Jeffrey C. Isaac. After Empiricism: The Realist Alternative. In: *Idioms of Inquiry. Critique and Renewal in Political Science*, edited by Terence Ball, New York: State University of New York Press, 1987
- Lukes, Steven: *Power. A Radical View*, London: Macmillan, 1974.
- Pease, Bob: (Re)Constructing Men's Interests, i *Men and Masculinities* (2), 2002.
- Rönblom, Malin: *Eit eget rum? Kvinnors organiserande möter etablerad politik*. Statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet. 1-314, 2002. PhD.
- Øvrelid, Bjarne: Kvinne- og kjønnsforskning som mobiliseringsretorikk. *Nytt norsk tidsskrift* 15(4):318-330, 1998.

BJÖRN JOHNSON: *Policyspridning som översättning. Den politiska översättningen av metadonbehandling och husläkare i Sverige*. Lunds universitet: Lund Political studies 130, 2003. Department of Political Science.

I mitten av 1980-talet började den ursprungligen amerikanska organisations sociologiska skolbildning som brukar kallas *nyinstitutionalismen inom organisationsanalysen* anammas av svenska akademiker. Det var företagsekonomer som först tog till sig det nyinstitutionella perspektivet, och idag är detta mycket inflytelserikt inom ämnet. Längre var de svenska företagsekonomerna ensamma om den nyinstitutionella forskningsinriktningen. Först under de sista åren av 1990-talet började skolbildningen sprida sig till andra akademiska discipliner i Sverige, framförallt till sociologi och socialt arbete. Nyligen har nyinstitutionalismen också börjat vinna insteg inom svensk statsvetenskap.

Björn Johnson tillhör de statsvetare som är tidigt ute i detta avseende. Hans doktorsavhandling utgör ett försök att utveckla den nyinstitutionella teoribildningen och tillämpa denna på statsvetenskapliga forskningsproblem. Hans forskningsintresse är influerat av den svenska

företagsekonomiska nyinstitutionella forskningens huvudfåra, där man i första hand studerar idéspridning. Närmare bestämt är det *politicspridning* som utgör Johnsons studieobjekt. Avhandlingen utgör ett försök att bygga upp ett analytiskt ramverk med vars hjälp man kan utföra en speciell typ av analys av spridning av policies. Analysen ifråga utgår från att denna spridning ska betraktas som *översättning*. Det är just översättningsperspektivet som anknyter till det nyinstitutionella perspektivet.

Avhandlingen är en monografi, bestående av tio kapitel. Den är indelad i tre delar, som följs av två bilagor. I del I (kapitel 1) ges en mycket kortfattad introduktion till vad avhandlingen handlar om, men främst görs här ett slags "förundersökning" där författaren jämför två olika perspektiv på spridning, i syfte att plädera för det perspektiv han själv tänker utgå från. I del II (kapitel 2–5) redogörs för den teoretiska ramen för avhandlingen. Eftersom författarens huvudsakliga syfte är just teoretiskt kan man se dessa kapitel som avhandlingens "tyngdpunkt". Del III (kapitel 6–10) utgör avhandlingens empiriska del. Här presenteras två fallstudier, den ena (som gäller metadonbehandling av heroinmissbrukare) mer ingående, och den andra (där olika försök att införa husläkare reformer studeras) något mer översiktligt och kortfattat. Denna del avslutas sedan med att författaren, i kapitel 10, reflekterar över vad man har lärt sig av analysen av fallstudierna, med hjälp av det teoretiska ramverk som byggts upp i avhandlingen. Efter själva huvudtexten följer två bilagor. I bilaga 1 redogörs för de metateoretiska utgångspunkterna för avhandlingen. Bilaga 2 utgörs av ett register över de personer som spelar framträdande roller i de två fallstudierna.

Eftersom avhandlingen väsentligen är teoretisk till sin karaktär kommer denna recension att inriktas mer på teorin än på den empiriska analysen av fallstudierna. Närmare bestämt är Björn Johnsons huvudsakliga syfte att utveckla ett *ramverk* för att studera politisk översättning. Termen "ramverk" betecknar, menar författaren, den mest generella operativa teorinivån. Här tillhandahålls grundläggande begrepp som hjälper oss att "identifiera olika element och relationer mellan dessa element i en studerad verk-

lighet" (s. 44). "Teori" betecknar däremot en uppsättning mer specifika begrepp som "gör det möjligt för forskaren att mer ingående studera vilka detaljer i ett ramverk som är relevanta i relation till olika forskningsfrågor" (s. 44f). Flera olika teorier kan alltså inrymmas i ett och samma ramverk.

Till grund för Johnsons ramverk ligger hans syn på spridning som översättning. För att klargöra vad som menas med det kontrasterar han översättningsperspektivet mot det inom samhällsvetenskaperna betydligt vanligare perspektivet på spridning som *diffusion*. Diffusionsmodellen är den enklaste av de båda: här betecknas spridning som en överföring av meddelanden via en kommunikationsprocess. Det är spridningen i sig som tas för given, inte den uteblivna spridningen. Det är *frånvaron* av spridning som utgör ett problem som ska förklaras, inte det faktum att spridningen ägt rum. Vidare antas inom diffusionsperspektivet att det som sprids överförs i *oförändrad form*. Inom detta perspektiv betraktar man också det som sprids som nyheter, eller *innovationer*. I grunden för detta synsätt ligger, menar författaren, ett *mekanistiskt eller rationalistiskt* perspektiv.

I alla dessa avseenden är översättningsmodellen avvikande: här är det själva det faktum att *något sprids* som ska förklaras. Att spridning uteblir är inget konstigt, det innebär bara att ingen har tagit till sin uppgift att sprida företeelsen ifråga; ett objekts spridning är alltså beroende av aktiva "transportörer". Vidare förutsätter man att objektets *betydelse förändras* som ett resultat av spridningen. På sätt och vis kan man alltså säga att det som har spritts under samma beteckning (t.ex. "metadonbehandling") faktiskt inte betyder samma sak på det nya stället (Sverige) som det gör på den plats företeelsen hämtades ifrån (USA). Det betyder, ifråga om denna avhandling, att policies betraktas som *bärare av betydelse*. Det som sprids är *idéer*, och spridningen kan medföra att idéerna ändrar betydelse, både på så sätt att själva idéinnehållet blir annorlunda, och framförallt på grund av att den får en annan betydelse i den nya sociala kontexten. Inom översättningsperspektivet ser man det som naturligt att utgå från att det ständigt finns en massa olika policyidéer i omlopp, vilket gör

att man inte betraktar dessa som helt nya (innovationer), utan snarare som *modifieringar*, eller just översättningar. Dessa betydelseförändringar är något som vi hela tiden konstruerar i interaktion med varandra. Översättningsperspektivet utgår därför, kan man säga, från ett *konstruktionistiskt* perspektiv.

Policyöversättningen kan, menar författaren, indelas i två olika typer, en politisk och en praktisk. Den praktiska översättningen rör den tolkning av målsättningar, riktlinjer och regler som äger rum när policies implementeras, t.ex. av så kallade gräsrotsbyråkrater. Den politiska översättningen gäller betydelseförändringen av själva de riktlinjer som definierar förutsättningarna och bestämmer ramarna för den praktiska verksamheten. Det är den sistnämnda politiska formen av översättning som Johnson studerar i avhandlingen.

Johnsons ramverk består emellertid av fler komponenter än översättningsperspektivet. En viktig beståndsdel utgörs av en modifierad version av den s.k. *soptunnemodellen*. Denna kan sägas vara en teori för att studera beslutsfattande. Teorin utgår från en åtskillnad mellan *deltagare* och *flöden*. Flödena är av tre olika slag: (1) *Problemflödet* rör hur olika deltagare i beslutsprocessen uppfattar och formulerar problem. (Är det t.ex. heroinmissbruket eller spridningen av HIV-smitta som är det problem som metadonbehandlingen ska lösa?) (2) *Policyflödet* gäller de potentiella lösningarna på ett problem (Om vi t.ex. har problem med bristande tillgänglighet och kontinuitet i primärvården, är då lösningen något slags husläkarorganisation – och hur ska den i så fall se ut – eller en omorganisering helt inom ramen för de offentligt bedrivna vårdcentralerna?) (3) *Det politiska flödet* rymmer de allmänna politiska förutsättningarna för beslutsfattandet (t.ex. allmänna opinioner, valresultat och regeringsskiften).

För att en fråga ska bli föremål för auktoritativt beslutsfattande – för att det ska "hända" något – måste de tre flödena *förenas*. För att det ska ske måste ett *policyfönster* öppnas i något av de tre flödena; det måste m.a.o. inträffa en rejäl händelse i något av flödena. När ett sådant policyfönster är öppet – och det är det bara under en kort tid – är deltagarnas handlingsutrymme

stort, så då gäller det att passa på! Då kan en *policyentreprenör* som är ”på hugget” utträta stora ting på kort tid.

Soptunnemodellen är relativt aktörsfokuserad. För att minska betoningen på aktörer och ge ramverket en mer strukturell framtoning använder Johnson ett antal begrepp – förutom översättningsbegreppet – från nyinstitutionalismen:

Institutioner är etablerade sociala procedurer, som styr människors tyckande, tänkande och handlande i bestämda banor. Denna styrning kan vara direkt *reglerande*, som då vi lyder lagar och andra instruktioner. Men institutioner kan också styra *normativt*, så att vi beter oss på ett visst sätt i en viss situation därför att vi tycker det är bra, eller lämpligt. Institutioner kan också vara *kognitivt* styrande. Det innebär att vi tycker, tänker och gör vissa saker bara därför att vi tar det för givet, det faller oss inte in att göra annorlunda.

Idéer och föreställningar sprids och institutionaliseras (dvs. ”får fotfäste” som institutioner) i en viss typ av miljöer, *organisatoriska fält*. Ett sådant fält uppstår ”när människor strider om gemensamma symboliska och materiella tillgångar” (s. 75). Fältet är ett ”kraftfält” (här finns resurser som lockar till sig deltagarna) samtidigt som det också är ett ”slagfält” (man kämpar om dessa resurser). Den gemensamma nämnaren, som håller ihop fältet, är att de som kämpar om resurserna är överens om att de är värdefulla; själva fältet betraktas som betydelsefullt. Johnson betraktar sina båda fallstudier som fält; det finns alltså ett ”husläkarfält” och ett ”narkotikapolitiskt fält”, och inom det sistnämnda kan man även finna ett ”behandlingsfält”.

Här hävdar författaren att politiska översättningsprocesser äger rum inom ramen för organisatoriska fält. Genom dessa fält passerar alltså de tre flödena (som ingår i soptunnemodellen), ett policyflöde, ett problemflöde och ett politiskt flöde.

Den politiska översättningen äger rum genom att olika aktörer inom fältet försöker *koppla ihop, koppla isär eller koppla om* de tre flödenas förhållande till varandra i en viss policyfråga. Det handlar alltså om att *ändra relationerna mellan flödena*.

Denna ”koppleriverksamhet”, alltså koplandet av flöden, är starkt personberoende, och i Johnsons båda fallstudier spelar enskilda policyentreprenörer en stor roll.

De båda fallstudierna är främst avsedda att vara teoriillustrerande. Metadonfallet utgör en omfattande studie (66 sidor), omfattande en process som utspelar sig under 23 år, i mångt och mycket med samma aktörer inblandade. Det rör sig alltså om ett fält som uppvisar viss permanens och kontinuitet vad gäller aktörerna, men där relationerna mellan dem, och mellan de tre ”flödena” utsätts för stora förändringar under den studerade perioden.

Husläkarstudien är inte lika omfattande, och husläkarfältet är mycket olik det behandlingsfält inom vars ramar metadonbehandlingen infördes. Visserligen omfattar även husläkarfältet en lång tidsperiod, men husläkarfältet präglas inte alls av samma permanens och kontinuitet som kännetecknar det narkotikapolitiska fältet.

Johnson identifierar ytterligare några skillnader mellan fallstudierna. Det narkotikapolitiska fältet omfattade ett relativt fåtal aktörer, medan betydligt fler var inblandade i husläkarfältet. Det ”teknologiska fundamentet” såg olika ut: metadonbehandling är tekniskt sett relativt enkel vad gäller såväl idé som själva utförandet, medan husläkarreforner består av en komplicerad samling idéer, med många potentiella implementeringsproblem. Graden av partipolitiserings varierade också: införandet av metadon i Sverige hade närmast karaktären av förvaltningsärende, medan husläkarreformen var i grunden politiserad.

I avhandlingens avslutande kapitel menar Johnson att fallstudierna visat att hans ramverk faktiskt kan användas i konkret analys. Tillämpandet av ramverket har dock inte varit helt problemfritt. Framförallt har Johnson haft problem med de nyinstitutionella begreppen ”institution” och ”fält”. (Fältbegreppet var dock olika problematiskt beroende på vilket fall som analyserades: ifråga om metadonfallet fanns det ett tämligen stabilt fält under hela perioden, men husläkarfältet fluktuerade både ifråga om storlek och förekomst av konflikter.)

I båda fallen menar han att lösningen nog är att differentiera begreppen, dvs. göra olika slags in-

delningar av vart och ett av dem. När det gäller institutionsbegreppet har Johnson inga egna förslag på sådan differentiering. Ifråga om fältbegreppet föreslår han att man differentierar det enligt de båda dimensionerna *omfattning* (få organisationer – många organisationer) och *konfliktnivå* (hög grad av konflikt–hög grad av konsensus).

I stort sett kan man dock säga att Johnson här har rätt lite att säga. Han nöjer sig med att föreslå en differentiering av de båda begreppen, utan att ge några genomarbetade förslag. Här ligger enligt min mening avhandlingens viktigaste brist. Den hänger ihop med två saker, nämligen dels författarens strävan att skapa ett ramverk snarare än en teori, dels hans vilja att göra några direkta jämförelser mellan fallstudierna.

När man talar i termer av olika teoretiska nivåer är det vanligt att resonera på följande sätt (och om jag uppfattar Johnson rätt är det också i stort sett så han resonerar): begreppsliga ramverk (t.ex. Talcott Parsons berömda AGIL-schema) säger ingenting substantiellt om det de handlar om utan ger snarare förslag till hur man kan betrakta ett visst forskningsobjekt. Ramverken är kontextlösa och universella. De kan inte bedömas med utgångspunkt i empiriska fynd, hur nära "sanningen" de kommer, utan snarare med utgångspunkt i deras heuristiska nytta; man kan inte testa dem mot "verkligheten", men däremot bedöma dem efter om de ger en "fyndig infallsvinkel". Teorier säger däremot något mer specifik om ett givet empiriskt fenomen, som studeras. De kan också bedömas med utgångspunkt i hur väl de beskriver denna verklighet. Man kan "ställa frågor" till teorin, för att sedan se vilka svar man får genom den empiriska studien.

Med detta synsätt menar jag att det är en *teori* snarare än ett ramverk som Johnson konstruerat. Han säger faktiskt något substantiellt om de båda fall som analyseras i avhandlingen, men han hade kunnat säga betydligt mer; alltför lite vikt fästs vid att teoretiskt förstå *olikheterna* mellan fallen. Här tycker jag författaren, genom att hävda att det han konstruerat "bara" är ett ramverk, *gör halt onödigt tidigt* i analysen. Det innebär att han inte heller utnyttjar fallstudierna till fullo. Om författaren hade gjort teoretiskt relevanta jämförelser mellan fallen hade detta

kunnat resultera i ett antal viktiga klagörande resonemang. Jag nöjer mig med att ge två exempel på sådana behövliga klagöranden:

För det första: Johnson ger ett förslag till differentiering inom fältbegreppet efter de båda dimensionerna omfattning och konfliktnivå. Det är nog ingen dum idé, men jag tror man först måste reda ut ett mer grundläggande problem; huruvida det är fruktbart att överhuvudtaget betrakta något som ett fält tror jag handlar om graden av *permanens och kontinuitet*. De mer tillfälliga konstellationer som bildas runt mer "dagsländebetonade" politiska frågor tror jag inte man ska kalla för "fält". Det är nog just detta som är orsaken till författarens problem med fältbegreppet vad gäller husläkarfältet: det var så fluktuerande att det verkar ligga i närheten av "golvet" för vad man rimligen bör betrakta som fält. Med detta slags resonemang till grund hade Johnson kunnat föra en diskussion om fältbegreppets gränser.

För det andra: Även grundbegreppet *översättning* hade kunnat utvecklas med hjälp av jämförelser mellan fallstudierna. Jag tycker nämligen betydelsen av "översättning" verkar skilja sig åt mellan fallen. Översättningsbegreppet betecknar ju, när det gäller policyspridning, att en policyidé kopplas loss från ett sammanhang och används som förebild för policyförändring i en ny kontext. *Men vad* är det, mer precist, som förändras? När det gäller det Johnson betecknar som olika "alternativa översättningar" av meta-donbehandlingen (under olika skeden i den långa process han studerar) refererar det till förändringar i den *sociala kontexten* (dvs. den "samhälleliga betydelsen"). Inget sägs här om själva innehållet i idén, bara om hur olika aktörer inom fältet *förhåller sig* till idén (i vilken utsträckning de gör motstånd, vilket problem de ser den som en lösning på, osv.). När det gäller husläkare är det däremot *innehållet i de olika idéerna* om hur reformen konkret ska se ut (etableringsfrihet eller ej, nationell reglering eller regionalt självbestämmande) som utgör de alternativa översättningarna. "Översättning" betyder alltså lite olika saker i respektive fallstudie; ändringar i den sociala kontexten i det ena fallet, ändringar i idéernas innehåll i det andra fallet. Här skulle en begreppslig differentiering, med

utgångspunkt i de båda fallstudierna, ha varit klargörande.

Ovanstående kritiska synpunkter gäller visserligen centrala teoretiska spørsmål, men kritikerna ska inte oppfattas som att jag är i huvudsak negativt inställd. Mitt intryck av avhandlingen är tvärtom i stort sett positivt. Björn Johnson har gjort ett ambitiöst försök att utveckla den organisationsteoretiska nyinstitutionalismen – som hittills inte använts i någon större utsträckning inom svensk statsvetenskap – så att den passar för analys av policyspridning. Därigenom blir nyinstitutionalismen, såvitt jag förstår, bättre anpassad till statsvetenskapliga forskningsobjekt. Teorin hade visserligen, med utgångspunkt i de båda fallstudierna, kunnat göras mer detaljerad, men Johnson har i sin avhandling lagt en grund som inbjuder till fortsatt utveckling av en teori om policyspridning som översättning.

Roine Johansson

ANNA BENDZ: *I välfärdsstatens hägn. Autonomi inom arbetslöshetsförsäkringen*, Akademisk avhandling, Statsvetenskapliga Institutionen, Göteborgs Universitet, 2004.

Hvordan kommer autonomi faktisk til uttrykk i velferdspolitikken og hvilken betydning har institusjonell utforming i politisk beslutningstaking? Dette er spørsmålene Anna Benz reiser i sin avhandling som hun forsvarte ved Göteborgs universitet 15 oktober 2004. Ved å rette søkelyset på forholdet mellom individ og stat, empirisk avgrenset til individuell autonomi i arbeidsløshetsforsikringen, begir avhandlingen seg inn på et forholdsvis uutforsket felt. Ambisjonen om å undersøke individuell autonomi empirisk er ikke hverdagskost i den politisk filosofiske forskningstradisjonen eller i statsvitenskapen, for den saks skyld. Avhandlingens problemstilling er således todelt: Hvordan påvirker de institusjonelle systemene de politiske aktørenes beslutninger i reformeringen av arbeidsløshetsforsikringen og hvilke følger får dette for den individuelle autonomien? Denne problemstillingen

kombinerer et normativt motivert spørsmål om autonomi som en sentral demokratisk verdi med et mer forklarende perspektiv basert på nyinstitusjonell teori.

Velferdsstaten er et særlig interessant område å studere med hensyn til autonomi, i følge forfatteren, fordi når borgeren søker hjelp eller skal innløse sine rettigheter vil han/hun måtte underkaste seg regler og reguleringer som avgrensar autonomien på bestemte måter. På den annen side er individuell autonomi et av velferdsstatens formål. Dette paradokset antydes i avhandlingens tittel, der 'välfärdsstatens hägn' henspeler på både beskyttelse og begrensning. Arbeidsløshetsforsikringen som empirisk studieobjekt er begrunnet i at beslutningstakerne i utformingen av dette området må foreta en overveieelse av autonomi fra ulike perspektiv. Aktørene må overveie autonomi som en demokratisk verdi i seg selv. I tillegg må det foretas en vurdering av hvordan utformingen av de ulike ordningene får merkbare konsekvenser for borgernes autonomi, ikke minst fordi arbeid er en så fundamental del av de fleste borgernes liv.

Avhandlingens forskningsopplegg er historisk komparativt. Utgangspunktet er at politiske beslutninger fattes av aktører innenfor bestemte kontekster eller strukturer avgrenset i tid og rom. Det komparative opplegget er et *most-similar design*, der Sverige og Norge er valgt ut fordi landene til tross for lik velferdspolitisk tradisjon har valgt ulike institusjonelle løsninger når det gjelder arbeidsløshetsforsikringen, henholdsvis det frivillige Gentsystemet, administrert av arbeidsløshetskassene i Sverige fra 1934 og det obligatoriske, statlig administrative systemet som Norge innførte i 1938. Begge land har, til tross for flere reformeringsfaser, beholdt sine respektive systemer frem til i dag. Avhandlingens utgangspunkt er å forklare den stabilitet som har preget utviklingen i tråd med tesen om *path dependence*. Tesen impliserer at dersom vi vil forstå dagens utgave av arbeidsløshetsforsikringen må vi gå bakover i tid, til det såkalte formative momentet i historien da strukturen er løsrevet og åpent for ulike aktører til å sette sitt preg på politikken. Det formative momentet hvor institusjonelt system ble valgt er i begge land lagt til 1930