

Översikter och meddelanden

Om politisk reformulering: en forskningsinriktning och dess teoretiska anknytning

Det ursprungliga motivet för analyser av vad jag i det följande kallar politiska reformuleringsprocesser kan sammanfattas i två övergripande frågor:¹

För det första: utgör politikens resultat överhuvudtaget någon grund för framtida politiska beslut som ytterst fattas av politiska organ på central nivå? För det andra: vilken roll spelar i så fall politikens resultat i det administrativa och politiska beslutsfattandet?

I den fortsatta framställningen skall jag närmare presentera och på olika sätt precisera forskningsinriktningen kring politiska reformuleringsprocesser. Först skall jag göra några förtydliganden av vad som menas med politikens resultat. I detta innefattas *processerna vid genomförande* av tidigare fattade beslut, *direkta resultat* i form av nyttigheter eller prestationer och slutligen mer indirekta, *långsiktiga konsekvenser*. Två centrala frågor kan här inledningsvis ytterligare klargöra problemområdet: På vilket eller vilka sätt är politikens resultat avgörande för olika organs beslutsfattande om förslag eller konkreta beslut om politisk reformulering? Hur länkas återföringen av politiska resultat samman mellan administrativa och politiska organ som verkar inom ett och samma policy-område? En sammanfattande definition lyder på följande sätt:

Politiska reformuleringsprocesser är långsiktiga beslutsprocesser där överväganden – åtminstone till en del – om den förda politikens resultat ingår vid formuleringen av ett förnyat politiskt beslut inom samma område. Att det normalt sett är långsiktiga beslutsprocesser hänger samman med att de i sig inkluderar både tidigare fattade beslut och deras resultat samt återföringen av dessa resultat som underlag vid ett förnyat politiskt beslut. Som framgår av definitionen ingår både kognitiva processer och beslutsteoretiska ansatser som två cen-

trala genomgående komponenter, vilket då också kommer att präglade den fortsatta framställningen.

1. Politisk reformulering i det offentliga beslutsfattandet

Den inledningsvis gjorda beskrivningen av forskningsinriktningen implicerar två allmänna villkor för den politiska reformuleringens möjliga tillämpningsområde. Dessa villkor är dels att det eller de policy-områden som kan bli föremål för en sådan analys utgör en väl etablerad del av det politiska beslutsfattandet, dels – vilket sammanhänger med det föregående – att det politiska beslutsfattandet och den politiska reformuleringsprocessen kan följas under en längre tidsperiod. Ett viktigt skäl för detta senare villkor är att "politikens resultat" måste både hinna få genomslag och även kunna bli föremål för förnyade överväganden av olika administrativa och politiska organ. Detta antas då ske genom olika feed-back processer, som kan utgöra underlag för politisk reformulering genom nya policy-beslut. En sådan analys förutsätter vidare att det offentliga kompetensområdet inom den analyserade sektorn åtminstone i sina huvuddrag varit etablerat under cirka 15–20 år, även om vissa smärre ändringar tex kan ha inträffat i kompetensfördelningen mellan offentlig och privat sektor.

Den helt dominerande delen av det offentliga beslutsfattandet i Sverige och andra likartade länder kan också sägas ske inom väl etablerade policy-sektorer (Rose 1976 och Hogwood & Peters 1983). Att så är fallet understryker snarast forskningsinriktningens omfattande tillämpningsområde och potentiella betydelse. Den ungefärliga tidsgräns som ovan angavs har tillkommit mot bakgrund av erfarenheter från implementeringsstudier och förändringsanalyser (se tex Palumbo & Calista 1990, Sabatier 1986, Firestone & Dickson Corbett 1988 och Baldrige & Deal 1975).

Det är vidare rimligt att antaga att helt eller delvis likartade problem överväger inom en och samma policy-sektor i ett sådant här tidsperspektiv. Men en sådan relativ innehållsmässig homogenitet och likhet i pro-

¹ Forskningsprojektet finansieras av Riksbankens Jubileumsfond (RJ 88/121) och har följande titel: *Användning av feedback i politiska reformuleringsprocesser – en studie av beslutsfattande i olika politiska och administrativa miljöer.*

blem inom en sektor bör inte tolkas så att de olika aktörerna kan förväntas handla "precisely in the same manner without any allowance for the diversity of character, prejudices and opinions. Such a uniformity in every particular is found in no part of the nature. On the contrary, from observing the variety of conduct and behaviour in different men we are enabled to form a greater variety of rules and maxims, which still suppose a degree of uniformity and regularity." Så uttryckte David Hume detta redan 1750 i sina *Essays concerning human understanding* (s 137). I ett lite vidare perspektiv och i något modernare tappning återfinns liknande tankegångar i de nyss refererade arbetena av Rose och Hogwood & Peters. Hos de senare preciseras detta som analys av "policy replacement" och "policy succession", vilket avser olika policy-åtgärder som syftar till att komplettera, partiellt förändra eller avsluta en existerande policy.

Vi kan således konstatera att politisk reformulering – empiriskt sett – är ett allmängiltigt och karaktäristiskt inslag i det offentliga beslutsfattandet men hittills ej särskilt uppmärksammat inom forskningen. Om vi vidgar perspektivet och för upp detta på systemnivå, kan vi sätta in politisk reformulering som en återkommande aktivitet i ett längre tidsperspektiv och koppla detta till förmågan att lösa problem och konflikter. Graden av en mer långsiktig effektivitet i dessa hänseenden återspeglas i systemets legitimitet (Lipset 1963).

Även förmågan hos de politiska beslutsfattarna att tolka det politiska skeendet i termer av politikens resultat och att få ett vidare gehör för sådana tolkningar inverkar på förtroendet för det politiska systemet (Easton 1965).

Även om det finns ett antal andra väletablerade forskningsområden, skall jag i första hand låta den här aktuella forskningsinriktningen styra dispositionen av genomgången och diskussionen av den internationella forskningen. Härvid görs ett selektivt urval av det som har beröringspunkter med forskningsinriktningen. Det är nästan överflödigt att tillägga att här är antalet möjliga kategoriseringar och indelningar minst sagt mycket stort.

Den vidare framställningen disponeras på följande sätt: Politisk reformulering och kognitiv teori, Politisk reformulering och generella kognitiva processer, Politisk reformulering och kunskapsanvändning, Politisk reformulering, policy-effekter och utvärderingsforskning, Politisk reformulering och feed-back processer i organisationsteoretiska perspektiv, Politisk reformulering i relation till beslutsteoretiska perspektiv samt Avslutande summering.

2. Politisk reformulering och kognitiv teori

Som jag inledningsvis påpekade är kognitiva processer en viktig del i politiska reformuleringsprocesser och därför finns det skäl att utnyttja olika anknytningar till kognitiv teori.

Två grundläggande betingelser för politiskt beslutsfattande som är av intresse i detta sammanhang kan beskrivas på följande sätt. Den första är den kraftigt tilltagande datamängden i skiftande former som budskap, händelser, fakta, forskningsresultat och information. Den andra är att inga av dessa data a priori kan göra anspråk på att ge en fullständig och "sann" verklighetsbild. Även om det finns ett överflöd av verklighetsbeskrivningar som i sina olika delar har vunnit uppslutning återstår det förmodanden, hypoteser som ger utrymme för aktuell osäkerhet och i vissa fall även förändrade bedömningar och slutsatser längre fram i tiden. Dataöverflödet och osäkerheten i tolkningar av data medverkar till att politiska beslutsfattare söker ledning i det förflutna, i det som vunnit acceptans och det som kan förväntas vinna uppslutning på basis av tidigare erfarenheter (Dery 1990). Detta är naturligtvis något som i hög grad har relevans för politisk reformulering.

I den omfattande forskningen kring kognitiv teori och kognitiva processer har kunskapsbegreppet använts i olika sammanhang. Två vanliga betydelser är att tillägna sig kunskap och att besitta kunskap. (Machlup 1980) Den senare betydelsen är central för Havelock (Havelock 1986), där kunskap i vidaste mening är "the collective achievement of the human race". (Havelock 1986, s 13) En precisering är att kunskap inkluderar idéer, fakta, relationer, teorier och modeller (Ward och Reed 1983) men även det som kan kallas "ordinary knowledge" och som kan knytas till "common sense, casual empiricism, or thoughtful speculation and analysis. . . . As in the case of scientific knowledge, whether it is true or false, knowledge is knowledge to anyone who takes it as a basis for some commitment or action" (Lindblom & Cohen 1979, s 12).

Individens inläring sker genom en process som "alternates between the subjective activity of experiencing and the objective activity of labelling and analyzing. Knowledge that is understood in a community of citizens or scientists depends on comparable alternation between experience and explanation until a shared view is reached. Knowledge that is accepted as true is that produced by methods and people that are accepted as legitimate. A social process thus shapes what individuals internalize as beliefs and creates what they take as knowledge." (Innes 1989, s 11)

Det som ovan framförs av Lindblom & Cohen och Innes om individens kunskapsbildning har en ganska nära släktskap med den forskning som skett inom området

"cognitive mapping" (se t ex Axelrod 1976). Att olika typer av kunskap – ej enbart traditionell vetenskaplig kunskap – också ingår som element i ett handlings- och planeringsperspektiv, utvecklas utförligt av Friedmann (1987).

Dessa synpunkter på kunskapsbildens uppbyggnad, komplexitet och brist på entydighet kommer senare också att diskuteras närmare i anslutning till preciseringar av politikens resultat. Men ett övervägande här, med relevans för politisk reformulering, är att det inte är lämpligt att uppställa några slags enkla sanningskriterier, utan fastmer inrikta sig på det förhållandet att en övertygelse i någon form åberopas som en grund för "commitment or action" som Lindblom och Cohen formulerar det.

Närbesläktad med olika analyser och definitioner av kunskap är vad som kallas "information science". Vid en genomgång av olika preciseringar av detta forskningsområde återfinnes vanligen följande komponenter:

1. The systems approach to information system, which takes into consideration the interaction between the producer, the linker/intermediary/provider, and the user of information, and all of the contingencies in the system environment which influence the information system and its effectiveness;
2. The linking process between the producer/generator of information and the recipient/user, the properties of this process and how the influence the transfer/flow/receipt and use of information.
3. The entities which are linked – the producer/generator of information the information the information provider/broker, and the recipient/user.
4. Information – that which is being transferred, its properties, its relevance to the user, and the related factors in processing, organizing and representing it. (Konoshima 1986, s 288 f)

Det är klart att dessa komponenter, aktörer och processer har relevans för de kognitiva processer som är förknippade med politisk reformulering. Jag återkommer mera utförligt till olika kognitiva processer i nästa avsnitt.

När det gäller informationsproduktionens villkor finns det även skäl att framhålla två grundläggande problem som är centrala i sammanhanget nämligen *osäkerhet* och *mångtydighet*. Vad gäller osäkerhet kan det problemet lösas genom att erhålla ytterligare information. Men denna information kan på flera sätt vara kostsam att skaffa sig eller inte ens existera. Mångtydighet kan däremot inte i sig lösas genom ytterligare information, eftersom mångtydighet är ett tillstånd där flera olika synsätt föreligger samtidigt när det gäller verklighetsbeskrivningar, orsaksförklaringar etc. (Feldman 1989)

I ett mer övergripande perspektiv tecknar Sartori en ganska dystert problembild i detta sammanhang av relationen kunskap och politiskt beslutsfattande:

I thus employ undercomprehension to mean a *know-how deficit* that we fail to both acknowledge and confront. If the distinction is drawn between ignorance – not knowing – and incompetence – inability – then undercomprehension stands for *cognitive incompetence*. (Sartori 1989, s 393)

3. Politisk reformulering och generella kognitiva processer

I det här avsnittet behandlas olika problem vid produktion och överföring av kunskaper i vid mening mellan kunskapsproducent och användare. I det följande avsnittet kompletteras detta med en vidare analys av kunskapsanvändning/kunskapsutnyttjande.

I diskussionen kring kunskapsproduktion och överföringsprocesser mellan producent och användare har den internationella forskningen i hög grad varit inriktad på vetenskapligt producerad kunskap. Dessutom har det skett mot bakgrund av den mer eller mindre tydligt uttalade värdepremissen, att det gäller att på olika instrumentella sätt öka spridningen och utnyttjandet av sådan kunskap. En indikation på intresset för dessa frågor är att ungefär 3000 böcker och artiklar producerades inom detta område mellan 1979 och 1986. (Dunn och Holtzner 1988) En tidigare och på flera sätt banbrytande studie 1969 av Ronald G Havelock i *Planning for Innovation through Dissemination and Utilization of Knowledge* innehåller en systematisk genomgång av 4000 olika studier inom detta område.

I detta sammanhang bör också ett brett utplagt översiktsarbete *Putting Knowledge to Use. Facilitating the Diffusion of Knowledge and the Implementation of Planned Change* nämnas, där enbart bibliografin omfattar 168 sidor (Glaser, Abelson och Garrison 1983). Boken är också som titeln anger – ett exempel på studie som syftar till en ökad spridning och användning av kunskap på olika områden.

En viktig faktor som har satt sin prägel på användning av vetenskapligt producerad kunskap är att organisation, miljö, problemuppfattning och antaganden i grunden är olika mellan vetenskapssamhället och den offentliga verksamhetens företrädare (Hanft 1983). Härtill kommer att det skett en fortgående differentiering både mellan och inom olika vetenskapliga discipliner "whereas society is unitary" (Rose 1977 s 24). I ett längre historiskt perspektiv tecknar Torgerson (1986) tre olika faser i relationen mellan kunskap och politik där den första karakteriseras av att kunskap gör anspråk på att ersätta politiken, den andra där politiken

ger sig ut för att representera kunskapen och den tredje fasen som är en syntes i post-positivistisk anda.

Med utgångspunkt från olika typer av kunskaper har också relationen mellan vetenskapligt baserad kunskap av olika slag och politik åskådliggjorts i form av ett spektrum från "sanning" till "makt" där vetenskapen förknippas med "sanning" och politik med "makt". (Price 1965, Packenham 1978 och Premfors 1979) Genom ett delvis närbesläktat synsätt försöker Dunn att renodla och systematisera relationen mellan vetenskap och politik i "The Two Communities Metaphor and Models of Knowledge" (Dunn 1980). På grundval av de två metaforerna formulerar Dunn fem klasser av antaganden, som enligt honom kan förklara politiska beslutsfattares användning av samhällsvetenskaplig forskning:

- (1) *Product-contingent model*: The characteristics of products of social science research (form, content, language, length, reliability, validity, timeliness) determine the scope of knowledge use by policymakers.
- (2) *Inquiry-contingent model*: Differences in modes of inquiry used to acquire, process, and interpret information (research design, analytic techniques, observational methods, sampling) determine the scope of knowledge use by policy-makers.
- (3) *Problem-contingent model*: The characteristics of policy problems (levels of conflict, uncertainty and risk associated with attempts to satisfy needs or realize opportunities) determine the scope of knowledge use by policy-makers.
- (4) *Structure-contingent model*: Variations in the structure of organizations (authority responsibility, power, and incentive systems) determine the scope of knowledge use by policy-makers.
- (5) *Process-contingent model*: The nature of interaction (authoritarian, delegative, collaborative) among producers and potential users and beneficiaries of knowledge determines the scope of knowledge use by policymakers (Dunn 1980, s 515).

Dunn har emellertid fått kritik för att tonvikten i den kulturella metaforen snarare ligger på icke-användning än användning, vilket i och för sig ej är samma problem. Detta hänger i sin tur samman med ett individualistiskt perspektiv, där systemegenskaper inte ges det förklaringsutrymme de borde ha (Wingers 1990).

Att den samhällsvetenskapliga forskningens resultat inte användes i den omfattning som företrädare för vetenskapssamhället ofta förutsätter har sina rötter i ett par grundläggande föreställningar enligt Weiss (1977). En sådan är en slags rationalitetsföreställning, där vetenskapligt producerad kunskap bör ha en särskild tyngd och betydelse i det politiska beslutsfattandet. En sådan inställning förutsätter enligt Weiss att:

(a) there is a clear and single truth, (b) they have it by the tail, (c) it is a whole truth whose revelation is irrelevant to the clash of interests and political stake, (d) powerful decisionmakers will heed this truth, and (e) decisions embodying such "truth" will be better and wiser than decisions reached on other grounds. Few social scientists would make such extravagant claims. Yet, many of them talk as though using social research is a simple and straightforward business: Research is truth and they are the passers of the flame. (Weiss 1977, s 7)

Ur en något annorlunda infallsvinkel betonas också begränsningen av värdet av vetenskaplig kunskap genom ett strukturellt beroende. Både produktion och användning av kunskap är enligt den synen beroende av historiska traditioner, organisatorisk miljö, nätverk av organisationer och rådande samhällsstruktur (Narayanan och Fahey 1983).

För att studera den kunskapsanvändning som faktiskt föreligger är flera metoder tänkbara. Det är framförallt tre huvudmetoder som har använts i detta sammanhang nämligen: "impact-studies, insider accounts and case studies", (Booth 1990, s 80) För att åskådliggöra de studier som gjorts av kunskapsanvändning kan följande kategorier sägas representera de mest välkända:

- (1) Research, Development, and Diffusion model (R, D & D). This model focuses on the development and diffusion of knowledge rather than on characteristics of the user and the utilization process.
- (2) User Needs model. The user selects relevant information from a variety of sources and determines means of implementation.
- (3) Social Interaction model. Knowledge passes through a social network based on interpersonal linkages.
- (4) Organizational Change model. Utilization is conceptualized as a type of organizational change, and those characteristics conducive to change are studied.
- (5) Two Communities model. Utilization is hypothesized to be a function of the relationship of the researcher and the policy maker; and the greater the gap between the two, the more limited the utilization.
- (6) Interactive model. Knowledge utilization is only one component of a process involving organizational characteristics, characteristics of the knowledge, environmental factors, and related components. (Larsen 1981, s 156)

4. Politisk reformulering och kunskapsanvändning

På liknande sätt som det är möjligt att precisera olika forskningsinriktningar är det också naturligt att förvänta sig att kunskapsanvändning/utnyttjande också va-

rit föremål för skilda preciseringar och tolkningar. I det följande skall jag belysa de huvudsakliga linjerna i den diskussionen och anknyta det till politisk reformulering. För att skapa överskådlighet och tydlighet som en grund för de – företrädesvis amerikanska – empiriska undersökningar som genomförts inom detta område, har Reis Louis (1983) pekat på fem grundläggande frågeskomplex. Dessa erbjuder ett antal potentiella valalternativ, som efter ett medvetet övervägande i olika delar kan skapa klarhet och precision i forskningsresultat inom detta område.

De fem grundläggande frågeskomplexen är följande:

Semantiska frågor

Här gäller det distinktioner mellan "relevant", "usable", "useful" och "used" kunskap. De tre senare begreppen "are grounded in purpose and direction – toward some end – and hence convey a sense of futurity; "relevant" connotes an immediacy, a connection with a present situation in both time and space". (Reis Louis 1983, s 26)

Ontologiska frågor

"What aspects of a piece of knowledge lead to it being considered "useful"? Where does the quality "usefulness" reside: In knowledge as product? In the packaging of the knowledge? In the choice of issue to study? In the knowledge-generating process? In the knowledge-using process?" (Reis Louis s 27)

Pragmatiska frågor

"How and by whom is organizational science knowledge presently used. Answer to such pragmatic questions are being sought through a number of empirical and conceptual endeavours". (Reis Louis s 29)

Några sådana olika typer av studier kommer att diskuteras efter presentationen av de fem frågeexemplen.

Etiska/Politiska frågor

"In what context is usefulness to be assessed? Knowledge as useful toward what ends? For whom? In what temporal frame? Usefulness has no meaning when considered outside of a particular context. Usefulness is a judgement made about knowledge from a particular vantage, from the perspective of some user or set of users. It is a judgement made from a temporal/historical perspective as well". (Reis Louis s 31)

Ideologisk/strategiska frågor

"How might usefulness of social organizational knowledge be enhanced? How might use of knowledge be increased? What, if any, relation might there be between these two aims? Are these aims inherently desirable?" (Reis Louis s 32)

4.1 Empiriska undersökningar av kunskapsutnyttjande

Bland de empiriska undersökningarna av kunskapsutnyttjande av samhällsvetenskaplig kunskap återfinnes bl a en brett upplagd intervjuundersökning i USA på federal regeringsnivå. (Caplan, Morrison och Stambaugh 1975) Där framkom att samhällsvetenskaplig kunskap användes i flera olika sammanhang, men mera sällan som underlag för en direkt policy formulering samt att sättet att utnyttja denna information styrdes av olika orienteringar till problemlösningar såsom "clinical orientation", "academic orientation" och "advocacy orientation". I det första fallet kombinerades vetenskapligt och annan information på ett integrerat sätt, i det andra fokuserade intresset på den vetenskapliga kunskapen och i det tredje var annan information än den vetenskapliga helt dominerande.

I en annan undersökning med inriktning på hur samhällsvetenskapliga resultat utnyttjas i beslutsprocesser urskiljes fyra olika varianter:

1. Som en informationsbas i en *beslutsförberedande* roll,
2. Som en grund för direkta ställningstaganden i en *beslutskonstituerande* roll,
3. Som ett *substitut* för beslut eller problemlösning åtminstone på kort sikt och
4. Som en *legitimering* av redan fattade beslut genom selektiva, styrda urval av samhällsvetenskapliga resultat. (Knorr 1977)

Nära besläktad med det första användningssättet är "conceptual use" hos Rich (1977), där detta refererar till ett allmänt inflytande på tänkesätt, problemuppfattning med inriktning på framtiden. Hans term "instrumental use" överensstämmer väl med det ovan angivna andra användningssättet. På ett liknande sätt använder sig även andra av termerna "instrumental use" och "conceptual use" och vidareutvecklar "legitimering" mot "symbolic use" (Petz 1978 och Beyer & Trice 1982). Hos Beyer och Trice framhålles – efter en omfattande genomgång och syntes av forskning på området – att forskning om organisationer konfronteras med två etiska problem:

1. att forskningsresultat kan bli verktyg för maktthavare för att legitimera antingen status quo eller förändring som är gynnsam endast för maktthavarna,
2. att användarna kan förvränga forskningsresultat genom selektivt urval eller till och med ändra resultat.

Men forskningsresultat kan – utan att förutsätta manipulativa beteenden – ändå på ett för producenten av kunskap tämligen okontrollerat sätt länkas ihop med annan existerande kunskap och information och bli föremål för nya tolkningar och användningssätt. (Huberman 1987) På så sätt kommer sporadiska samhälls-

vetenskapliga forskningsresultat att ingå som delar i något större och generellt sätt mer betydelsefullt som den kumulativa kunskap, som han kallas för "working knowledge" (Kennedy 1983 s 193).

I denna "working knowledge" ingår – som ovan antytts – vetenskaplig kunskap endast till en mindre del. Samlade erfarenheter och kunskaper och andra mer lätt-tillgängliga informationskällor överväger, vilket också O'Reilly, III (1982) pekar på. Att beslutsfattarens situation i termer av vilka typer av beslut som skall fattas och roll i organisationen spelar en viktig roll vid val av informationskällor och användning av kunskap framhålls av Majchrzak (1986). Just spänningen mellan information som "observer construct" respektive "user construct" har ett förklaringsvärde för kunskapssökning och kunskapsanvändning och Dervin (1983, s 173) sammanfattar detta på följande sätt:

- information cannot be treated like a brick being thrown from system to user but like clay the user can use for constructing his or her own sense;
- the questions people have about the situations they are in constitute their information needs;
- information needs are always personalized, as there is no other way for them to be;
- information seeking and use can be predicted more powerfully by knowing the kind of situations users are in rather than knowing their personality or demographic attributes;
- people seek information when their life situations are such that their old sense has run out;
- people are in charge of how they use the information they attend to.

För den vetenskapligt producerade kunskapen har de tidigare vanligt förekommande undersökningarna av dess instrumentella betydelse för lösning av specifika policy frågor successivt minskat. I stället har – i takt med de nedslående resultaten av dessa undersökningar – perspektiven vidgats på användningen av vetenskaplig kunskap. Kravet på instrumentell användning har dämpats och ersatts av "take research into account" (Weiss och Bucavalas, 1977), "enlightment" (Weiss 1977 a), successiv kunskapsspridning genom "knowledge-creep" (Weiss, 1980) och "the interpretive perspective" där det främst handlar om förståelse i stället för handling (Feldman 1989). Jämsides med denna utveckling där koncentrationen på vetenskapliga resultat i sig och deras direkta instrumentella användning successivt minskat. En glidning har skett mot att använda vetenskapliga resultat för att vidga förståelse och kunskap på ett mer indirekt sätt.

Samtidigt har två andra inslag ökat nämligen för det första integrering av annan typ av kunskap och information än den som vetenskapliga resultat erbjuder

och för det andra en större benägenhet att inkludera olika typer omgivningsfaktorer i analyser av kunskapsanvändning. Dessa utvecklingstendenser i forskningen kring, produktion, spridning och användning kan för överskådlighetens skull renodlas i två forskningstraditioner som kan jämföras vad det gäller olika förhållningssätt angående *normativ grundsyn*, *strategisk inriktning* och *operativt handlande*.

| Förhållningssätt | Forskningstraditioner: | |
|-------------------------------|---|---|
| | I | II |
| <i>Normativ grundsyn:</i> | Att förbättra politiken | Att förstå politiken |
| <i>Strategisk inriktning:</i> | Att underlätta produktion, spridning och användning av framför allt vetenskaplig kunskap | Att analysera olika kognitiva processers mål i politiken |
| <i>Operativt handlande:</i> | Att genom olika studier analysera betingelserna för konstruktiv kunskapsanvändning samt identifiera hinder, brister och föreslå förändringar för ett ökat kunskapsutnyttjande | Att relatera kognitiva processer till olika strukturella faktorer för att klarlägga hur kognitiva processer påverkas och påverkas av andra politiska skeenden |

Fig 1. Forskningstraditioner inom kunskapsproduktion, spridning och kunskapsanvändning.

I de två senaste avsnitten har utgångspunkterna varit kognitiva processer och kunskapsanvändning, vilket redan här har indikerat att studier av politiska reformuleringsprocesser inte snävt får inrikta sig på en viss typ av kunskap utan bör inrymma ett bredare perspektiv där flera källor, kanaler och former kan beaktas för att få kunskap om återföringen av politiska resultat och deras betydelse i politiska beslutsprocesser. Samtidigt kan det också sägas att det kognitiva perspektivet får en fortsättning och komplettering i de två avsnitten med organisationsteoretiska perspektiv på feed-back processer och med beslutsfattarperspektivet i det näst sista avsnittet.

Först skall emellertid kunskapsanvändning preciseras närmare med hjälp av policy-effekter, policy-impacts som inte minst har diskuterats i anslutning till utvärderingsforskning. Detta skall i sin tur utgöra grunden för en precisering och konkretisering av politikens resultat, som jag utlovade inledningsvis.

5. Politisk reformulering, policy effekter och utvärderingsforskning

Den internationella forskningen kring kunskapsproduktion, spridning och användning kan ses som en mer generell, överordnad verksamhet i relation till utvärde-

ringsforskning. Den senare har en orientering mot policy impacts, policy effekter eller politiska resultat, som kan definieras och avgränsas på olika sätt, men som är kopplad till politiska handlingar, projekt, program eller till policy sektorer. Med detta förknippas också allmänt att politiska handlingar i tiden ligger före det som skall utvärderas dels ofta en kausal relation (Nagel 1990, Rist 1990 och Bartlett 1989). Men utvärderingsforskning har också getts en bredare innebörd till att även innefatta policy analys som sker under implementeringsprocesser (Rossi och Berk 1981 samt Browne och Wildavsky 1987).

Under de senaste årtiondena har både ett stort antal specialstudier och mera generella studier med inriktning på utvärderingsforskning publicerats. Som exempel kan nämnas att bara inom utbildningsområdet en bit in på 80-talet fanns i USA över 35 000 registrerade titlar inom området (Hellstern 1986).

Historiskt sett kan de mer tongivande strategierna inom utvärderingsforskning sammanfattas i följande stadier:

1. the evolution of the *goal-oriented model*, the search for measuring and identifying goals
2. the use of *experimental research design* for evaluation as an attempt to solve the causal problems, relating treatment to outcomes
3. the discovery of *interactive research models* to take administrative and political constraints into account more explicitly. (Hellstern 1986, s 294)

I diskussionen och kritiken av utvärderingsforskning i dess olika skepnader har inte minst värderingsfrågorna spelat en central roll. Då har kritiken inriktats på förklarade ad hoc kriterier, som på ett omedvetet och ofullständigt sätt beaktat komplexiteten i de normativa elementen i den politiska processen (Osigweh 1986). Detta görs tydligt av Lundquist (1988 och 1990), där den offentliga verksamhetens procedurer, åtgärder och tillstånd kan konfronteras med en rad breda värderingskriterier såsom:

- administrativa kriterier (effektivitet, kostnader)
- estetiska kriterier
- vetenskapliga kriterier i termer av sann – falsk
- rättsliga kriterier (lagligt – olagligt)
- etiska kriterier (gott – ont, rätt eller orätt).

Inom dessa breda kriterier återstår vid en tillämpning sedan en rad ytterligare preciseringar, som är nödvändiga för att uppnå en entydig, kontrollerbar utvärdering.

Under senare år tar den ökade medvetenheten om värderingsfrågorna bland annat medverkat till olika försök att undvika de svårigheter som inte minst drabbade den tidigare utvärderingsforskningen. Av visst intresse

för analyser av politiska reformuleringsprocesser är motreaktionen i form av "*goal-free evaluation*" (Scriven 1972) som innebär att utvärderingsforskning borde bortse från definierade mål för att inte förhindras (precis så säges det) att upptäcka de faktiska effekterna. Här överläts forskningsstrategi och värderingskriterier till den enskilde forskaren. Problemen blir enligt min mening flyttade men inte lösta.

Ett annat försök är "*multigoal evaluation*" (Chen och Rossi 1981), där ett antal möjliga utfall är tänkbara. Här skulle en kombination av differentierade tolkningar av mål för program och samhällsvetenskap skapa en grund för att täcka in potentiella utfall. En annan inriktning är "*utilization-focused evaluation*" (Patton 1978), där utvärderingsforskningen redan i planläggningsfasen skulle bygga in det överordnade perspektivet nämligen att beslutsfattare och informationsanvändares behov av information kontinuerligt skulle tillgodoses.

Nära besläktad med denna inriktning är "*interactive evaluation*" (Pillsbury och Nance 1976, Guba och Lincoln 1981), där politiskt/administrativt ansvariga personer ändå starkare än i det förra perspektivet integreras i utvärderingen och implementeringen samt länkas samman med utvärderingen.

Även i ett svenskt perspektiv är relationen utvärdering och politiskt beslutsfattande likartad jämfört med den internationella situationen. Framst påverkas då här den här begränsade användningen av utvärderingsforskning av följande faktorer: en beslutstradition som har starkare inriktning på avsikter än resultat, överdriven formalisering inom utvärderingsforskning, den används ofta av partsintressen i den politiska processen och slutligen att utvärderingar ofta implicerar krav på politisk expansion (Tarschys 1986).

För att på ett liknande sätt som i figur 1 renodla utvecklingstendenserna inom utvärderingsforskning har jag med hjälp av variablerna *normativ grundsyn*, *strategiska antaganden* och *operativt handlande* illustrerat utvecklingen som framgår av figur 2. Inte bara konstruktionen av figur 1 och 2 är likartad utan även själva förändringstendenserna som figurerna återger uppvisar flera idémässigt parallella drag.

Med tanke på de redovisade inriktningarna finns det skäl att ta fasta på några allvarsord av Cook och Shadish Jr: "Evaluators must be careful lest knowledge construction and value analysis are drowned in the sea of accommodation to the complexity and intrasigence of social programs and to the ways in which program officials do and do not use evaluation findings". (1987, s 68) Kanske en ännu något mörkare bild ger Albäck (1990) där han summerar läget på följande sätt. Redan i utvärderingsforskningens linda hade en rationalistisk syn

| Förhållningssätt: | För: | Nu: |
|-------------------------|--|---|
| Normativ grundsyn: | Förbättra politikens innehåll | Förstå utvärderingsforskningens differentierade roller i politiska processer |
| Strategiska antaganden: | Rationalism Positivistisk kunskapsyn Instrumentella relationer kunskap - handling Lineära politiska processer | Komplexa konkurrerande värderingsmönster Successiva bidrag till kunskap Interaktiva processer |
| Operativt handlande: | Enskilda fallstudier av begränsad räckvidd | En mer holistisk problemupplåtning relaterat till andra analysinriktningar |

Fig. 2. Forskningstraditioner inom utvärderingsforskning.

på politiska processer och organisation kombinerats med en positivistisk syn på vetenskaplig kunskap. Någon mer grundlig omorientering har sedan dess dessvärre inte skett. Detta har sammantaget gjort att utvärderingsforskningen för närvarande har kommit in i en teoretisk, metodologisk återvändsgränd.

Som framgår av det urval av inriktningar inom utvärderingsforskning som tidigare redovisats, framgår att tre grundläggande frågor nämligen "vad", "för vem" och "varför" inom utvärderingsforskning ges en högst varierande innebörd. På ett liknande sätt kan det föreligga olika meningar och tolkningar om politiska tillstånd och effekter, vilket har betydelse för vad som kan inrymmas i politikens resultat. Utan att göra anspråk på fullständighet vill jag här ange sju olika tolkningssituationer:

1. *Total oenighet* (om ett visst tillstånd/effekt föreligger).
2. *Konkurrerande* tillstånd/effekter inom ett specifikt område (där två eller flera motsägelsefulla tolkningar om innebörden görs).
3. *Parallella* tillstånd/effekter inom ett specifikt område (där någon motsats ej föreligger mellan olika tillstånd/effekter i och där parallella tolkningar är möjliga).
4. *Samma val* av tillstånd/effekter som ges *olika vikt* i en preferensordning.
5. *Samma val* av tillstånd/effekter där *olika kausala relationer* föreligger.
6. *Samma val* av tillstånd/effekter med *olika funktioner* i den politiska processen.
7. *Total oenighet* om tillstånd/effekter inom ett specifikt område avser (existens, innebörd, en preferensnivå, samma kausala relationer och funktioner).

Det är uppenbart att olika aktörer här medverkar till att definiera olika preciseringar och tolkningar (Maynard-Moody 1989) av en politisk verklighet, vilket också bör påverka innebörden av politikens resultat som en av flera bidrag till politiska reformuleringsprocesser. (Majone 1988) Vidare är det också betydelsefullt att ta hänsyn till de komplexa, ofta konkurrerande värdemönster som präglar den politiska processens olika delar. Det gäller också att försöka kombinera och utnyttja skilda forskningsansatser, vilket Winter (1990, s 24) motiverar på följande sätt:

Apparently, ignoring the link between policy formation and implementation is a consequence of the division of labor between subdisciplines of political science and policy studies. Scholars specializing in policymaking and legislative processes have rarely shown any interest in what happens after the laws are passed, and scholars specializing in implementation and policy evaluation have typically restricted their interests to the implementation process.

Ytterligare en aspekt som är viktig i förbindelsen å ena sidan mellan implementering, utvärderingsforskning och å andra sidan politisk reformulering hänger samman med tidsperspektivet. I inledningen angav jag att politiska reformuleringsprocesser bör analyseras under längre tidsperioder på ca 10–15 år. Detta pekar fram mot att det är rimligare att utgå från värderingsförändringar än värderingskonsistens inom en policysektor. Detta gäller då även tillstånd/effekter som inte direkt har blivit föremål för konkreta policyförändringar. Under så långa analysperioder ges också utrymme för dynamiska effekter mellan den politiska processens olika delar, inte minst mellan implementering och utvärdering (Lane 1983).

6. Politisk reformulering och feed-back processer i organisationsteoretiska perspektiv

I detta avsnitt skall jag närmare analysera kommunikations- och feed-back processer i sådana organisations-teoretiska perspektiv som har relevans för politiska reformulering.

Varje slag av precisering och definition av kommunikations- och feed-back processer medför att vissa element lyfts fram på bekostnad av andra. I förlängningen av det teoretiska perspektivet följer metodologiska implikationer, som också har en styrande inverkan på forskningsresultat.

Vid en internationell utblick kan det vara ändamålsenligt att föra fram fyra olika teoretiska perspektiv som inte utesluter varandra utan – som ovan sagts – framhöver vissa element som centrala (Fisher 1978 samt Krone, Jablin och Putnam 1987).

– *The Mechanistic Perspective*

I ett mekanistiskt perspektiv är kommunikation främst en överföringsprocess av budskap genom olika kanaler, som även implicerar en lineär, kausal relation från kommunikationskälla till mottagare.

– *The Psychological Perspective*

Tyngdpunkten i detta perspektiv ligger på mottagaren och hans miljö, där mottagarens "conceptual filters" strukturerar och sorterar mängden informationer.

The Interpretative – Symbolic Perspective

Till skillnad från de två första perspektiven ligger här betoningen på ömsesidiga erfarenheter som leder fram till en gemensam referensram och inte på sändarens avsikter eller mottagarens "conceptual filter".

– *The Systems – Interaction Perspective*

Här ligger tonvikten på olika mönster av sekventiella beteenden eller återkommande handlingar och interaktioner. Intresset flyttas också från enskilda aktörer och handlingar till deltagandet i kommunikationsprocessen.

6.1 Feed-back processer

I relation till dessa generella kommunikationsteoretiska perspektiv kan feed-back processer ses som en särskild form preciserad som: "messages conveyed to a receiver about his, her, or its (group) task performance". (Cusella 1987, s 626) Mot bakgrund av denna ganska allmänna definition kan feed-back preciseras ytterligare och då först vad gäller olika syften eller målsättningar:

(1) reward (strengthen habits of behavior); (2) inform (evoke already established habits); (3) cue (increase the probability of arousal of correct effort-to-performance expectations concerning the consequences of actions for successful task performance); (4) motivate (increase the perceived value of successful performance and decrease the perceived value of unsuccessful performance); (5) regulate (keep goal-directed behaviors on course); (6) learn (increase the strength of correct and decrease the strength of incorrect effort-to-performance expectations concerning the consequences of actions for successful performance). (Cusella 1987, s 631)

En grundläggande beståndsdel i feed-back är information om tidigare beteenden eller handlingar i form av "outcome feedback" eller "knowledge of results" samt "cognitive-feedback" eller "knowledge of performance". (Annett och Kay 1957) Politikens resultat som inledningsvis presenterades har här två direkta anknytningspunkter och de skall – som utlovats – ytterligare preciseras här. *Processerna vid genomförande* av tidiga-

re fattade beslut anknyter här närmast till "knowledge of performance" och *resultat* till "knowledge of results". En viktig komplettering till den internationella forskningen för att precisera politikens resultat är enligt min mening nödvändig. Detta sker om konsekvenser inkluderas i politikens resultat. En sådan komplettering av *konsekvenser* innefattar tre preciseringar: a) långsiktiga, indirekta konsekvenser som genererats inom policysektorn, b) långsiktiga, indirekta konsekvenser som den aktuella policy-sektorn har på *andra* sektorer och c) långsiktiga, indirekta konsekvenser som *andra sektorer har på den aktuella policy-sektorn*.

Några ytterligare egenskaper eller dimensioner kan tydliggöra förståelsen av feed-back processer. Den kanske viktigaste är dess värdeinnehåll (positivt, negativt eller neutralt) samt hur snabbt feed-back produceras, dess grad av specificering och frekvens (Cusella 1987).

6.2 Feed-back processer och organisationsteoretiska perspektiv

För att fördjupa förståelsen av feed-back processer bör de också relateras till organisationsteoretiska perspektiv, där policy-sektorer tidigare angavs som – i det här sammanhanget – största enhet. Inom en policy-sektor återfinnes ett nätverk av organisationer präglad av ömsesidigt beroende, konflikt, konkurrens och samarbete, där ingen enskild organisation kontrollerar alla väsentliga element (Milward 1982).

Ur den enskilda organisationens synvinkel är omgivningen komplex med en mångfald specialiserade aktörer där instabilitet och slumpmässiga förändringar är viktiga karaktäristika. Detta sätter också sin prägel på informationsökandet, med en stor kvantitet meddelanden, mångtydliga tolkningar och variationsrikedomen i informationsinnehållet. (Huber och Daft 1987). Organisationernas formella/reella plats i nätverket är av central betydelse för deras tolkningar och preciseringar av tillgänglig information. (Hermerén 1988) Organisationerna och deras rollinnehavare får då också ofta rollen av "information brokers" (Mc Clintock 1987) som tolkar, prioriterar och utbyter informationer. Två viktiga inslag i dessa processer är att reducera motstridiga eller tvetydiga informationer för att – om möjligt – kunna ge en klar bild av olika företeelser (Daft och Lengel 1984 och 1986).

Att just reducera och komprimera överflödet i data-mängden är naturligtvis inte någon värdeneutral process, utan den ger inom varje enhet och organisationsnivå upphov till snedvridningar av olika slag. (Wildavsky 1983) Inom hierarkiska organisationer leder detta ofta till avvisande av informationer som på något sätt ifrågasätter formella positioner i den rådande strukturen. (Thompson och Wildavsky 1986) En samman-

fattning av faktorer som kan störa en uppåtriktad kommunikation görs av Fulk och Mani (1985) på följande sätt:

- Supervisor's Power
- Supervisor's Upward Influence
- Subordinate's Trust in Supervisor
- Subordinate's Aspirations for Upward Mobility.

Av detta avsnitt framgår det att feed-back processer, snarare som regel än som undantag, utsätter politikens resultat för förändringar i innehåll och tolkning. Detta utgör ett starkt skäl för att närmare analysera olika organisationer och jämföra olika organisationsnivåer för att klargöra implikationerna för politiska reformuleringsprocesser.

7. Politisk reformulering i relation till beslutsteoretiska perspektiv

Vid en återblick på avsnitt 3 om generella kognitiva processer, avsnitt 4 kunskapsanvändning, avsnitt 5 om utvärderingsforskning och avsnitt 6 om feed-back processer har det – i ett perspektiv – både för enskilda och kollektiva aktörer varit frågan om en lång serie av val mellan olika alternativ. I stor utsträckning har de således innefattat ett beslutsteoretiskt grundelement som val mellan olika alternativ (Lasswell 1975). Men den internationella forskningstraditionen har hittills i hög grad separerat studier i kommunikationsforskning från beslutsteori. De mest frekventa oberoende och beroende variablerna kan väl illustrera denna separering. I figur 3 sammanfattar O'Reilly, Chartman och Andersson (1987, s 608) de representativa variablerna.

Men analyser av användning av feed-back i politiska reformuleringsprocesser måste – som jag redan inledningsvis påpekat – kombinera de båda forskningstraditionerna, vilket också avsnitten 4, 5 och 6 ytterligare understrukt. I dessa diskuterades bla problem i anslutning till kognitiva processer, olika värderingsfrågor, omgivningens styrande inverkan på feed-back processer och skilda tolkningar av en politisk verklighet i anslutning till politikens resultat. Mot den bakgrunden kan en sammanfattande beskrivning göras av fem metodologiska nyckelproblem i beslutsfattande (Nagel 1990 s XV).

1. Multiple dimensions on multiple goals. This is the 'apples and oranges' program.
2. Multiple missing information.
3. Multiple alternatives that are too many for us to be able to determine the effects of each one.
4. Multiple and possibly conflicting constraints.
5. The need for simplicity in drawing and presenting conclusions in spite of all that multiplicity.

| <i>Representative Independent Variables</i> | <i>Representative Dependent Variables</i> |
|--|---|
| Decision making I | Decision making II |
| Saliency of information Vividness of information Heuristics for processing information: availability accessibility representativeness anchoring and adjustment Structure of the problem | Decision outcome Individual and group performance Organizational effectiveness Information use Decision recognition |
| Communication III | Communication IV |
| Form of information Content of information Accessibility of information Credibility of sender Role of sender/receiver Status of sender/receiver Trust between participants Power of participants Proximity of participants Personal ambition of participants Directionality of information Structure of organization: group processes task specialization hierarchy (number of levels) incentive structure Network position Norms of the organization | Distortion of information Accuracy of information Filtering of information Quantity and direction of communication Amount of subsequent communication Number of boundary spanners Number of rules Power of participants Decision making quality Organization performance |

Fig. 3 Oberoende och beroende variabler i beslutsteori och kommunikationsforskning

I beslutsprocesser som dessutom i sig är av mer långsiktig natur till skillnad från mer kortsiktiga operationella beslut tillkommer några viktiga dimensioner: "a different time concept, a different social space and different levels of uncertainty." (Heller, Drenth, Koopman och Rus 1988, s36). Det blir med andra ord fråga om andra och längre tidskalkyler, bredare tillämpningsområde och högre grad av osäkerhet.

I dessa långsiktiga återkommande beslutsprocesser kan administrativa och politiska aktörer inom en policy sektor sägas ha fyra olika roller:

- som producenter av information om politikens resultat,
- som förmedlare och tolkare av politikens resultat;

- som förslagsställare respektive beslutsfattare om politisk reformulering,
- som aktörer i efterföljande implementeringsprocesser.

Som tidigare framgått utövas dessa roller både parallellt och på ett återkommande sätt inom ett policy-område. På olika nivåer får aktörerna också vid upprepade tillfällen reagera på olika typer av informationer om politikens resultat. Fem huvudsakliga reaktionsmönster kan då föreligga i enlighet med aktörernas värdering av politikens resultat (se fig. 4).

| Värderingssätt: | Reaktionsmönster: |
|-----------------|---|
| ++ | -politikens resultat bör bli underlag för positivt engagemang eller handling |
| + | -politikens resultat utnyttjas som en mer allmän upplysning och tillföres gällande kunskap |
| 0 | -politikens resultat förbigås utan reaktion |
| - | -politikens resultat utelämnas medvetet då de strider mot gällande synsätt, övertygelse, tidigare fattade beslut, etc |
| -- | -politikens resultat utsätts för direkt opposition för att helt eller delvis förändras eller modifieras |

Fig. 4 Reaktionsmönster och värderingssätt av politikens resultat

Dessa reaktionsmönster ingår som komponenter i beslutsprocesserna, som – i mer övergripande termer – närmast har släktskap med heuristisk beslutsteori. Den karakteriseras av Schneider och Ingram (1990, s 91) på följande sätt:

A decision heuristics approach does not address only the choice among already-developed alternatives, as is the case with subjective expected utility theory, but examines the entire process through which problems are identified, alternatives designed, and choices made. This process is driven by contextual features, values, opportunities, and pure happenstance, as well as by perceptions of gains and losses. The decision process itself involves five interactive parts:

1. Recognition: An opportunity for decision must arise, and the opportunity must come to the attention of a person before they are even aware that a decision situation exists.

2. Framing: Framing refers to the definition of the situation or problem confronting the individual. The way in which the problem is framed has substantial implications for the response.

3. Search: Search involves scrutiny of large stores of information stored in memory, or search for new information, to identify ideas or approaches to the problem.

4. Crafting: Crafting refers to the means/ends reasoning, simulations, and other strategies used to design a possible course of action.

5. Choice: The choice of a course of action may not be based upon selection from among alternatives, but may involve choosing the only alternative that has been identified.

A decision heuristics approach differs from traditional versions of subjective or expected utility theory in that it recognizes the limits in cognitive reasoning and seeks to understand how decisions are actually made. It recognizes that many decisions are made under conditions of uncertainty, and that individuals may not be able to estimate probabilities accurately, even when there are objective estimates available. It recognizes that individuals frame situations differently, and there will be considerable variance in the values people believe in here in a particular situation. Values, experiences, opportunities, and happenstance are important in understanding how choices emerge.

7.1 Handlingsmöjligheter med referens till politikens resultat

Efter att ha berört beslutsproblem, roller i politiska reformuleringsprocesser, reaktionssätt på informationer om politiska resultat och även relaterat detta till heuristisk beslutsteori, skall jag också beröra de handlingsmöjligheter som står till buds vid en politisk reformuleringsituation med referens till politikens resultat: *processerna vid genomförande* av tidigare fattade beslut (*P*), *direkta resultat* i form av nyttigheter eller prestationer (*R*) och mer indirekta, långsiktiga *konsekvenser* (*K*). Detta skall ske med hjälp av två variabler nämligen *policy-inriktning* och *policy-styrka*. Med *policy-styrka* avses styrningens/kontrollens precisionsgrad och/eller resurser att genomföra politiska beslut.

Det är således tänkbart att skilda överväganden om *policy-inriktning* med referens till politikens resultat kan kombineras med överväganden om *policy styrka*. Dock är det för *omprövning genom vidare utredning* ofta inte omedelbart i beslutsituationen meningsfullt att ge något värde av *policy styrka*. *Omprövning* ses här som ett första steg i en reträtt från en viss *policy*. Som synes är rangordningen för *policy-inriktning* grundad på förändringsgrad i förhållande till existerande *policy*.

Med hjälp av ovanstående operationalisering blir det alltså både möjligt att följa olika delar av en *policy*-sektor och även de olika administrativa och politiska aktörernas medverkan i och bidrag till politiska reformuleringsprocesser.

En något annorlunda kategorisering av reaktioner på

| Policy-inriktning: | Policy-styrka | | | | | |
|-----------------------------------|---------------|---|-------|---|----------|---|
| | Oförändrad: | | Ökad: | | Minskad: | |
| | P | R | K | P | R | K |
| Oförändrad | | | | | | |
| Ömprövning genom vidare utredning | | | | | | |
| Partiellt förändrad | | | | | | |
| Fundamentalt förändrad | | | | | | |
| Avveckling av policy | | | | | | |

Fig. 5 Politisk reformulering genom policy-inriktning och policy-styrka med referens till politikens resultat.

förändrade omständigheter mera allmänt görs av Hood (1986). Han använder sig av fyra kategorier:

1. "Policy adjustment" (en gradvis justering av politiken),
2. "Policy-succession" (nya kombinationer av etablerade element),
3. "Policy-replacement" (en överföring av en väl fungerande politik från ett analogt område) och
4. "Policy-formulation" (nya, bättre handlingslinjer som skall ersätta de gamla).

I dessa kategorier är emellertid indelningsgrunden för de fyra kategorierna oklar liksom distinktionerna mellan den första och andra, samt även mellan den tredje och fjärde kategorin.

Att politisk reformulering börjar bli ett mer centralt begrepp visas också av att det kommit till användning hos Linder och Peters (1990). De fokuserar sitt intresse på "guidance mechanisms" vid policy formulering. I fokus står "learning" och "adaption" som centrala mekanismer i detta perspektiv, vilket leder fram till "response". Politisk (re) formulering hos Linder och Peters är använt som ett mer begränsat skede inför preciseringen av "response".

I likhet med min tidigare framställning kring analyser av politiska reformuleringsprocesser och dess relation till etablerade analysinriktningar har Linder och Peters också som en central fråga "how the linkage between implementation and formulation takes place - when and if it does". (1990, s 77 f)

I sin uppsats visar också Linder och Peters på ett övertygande sätt att det är en grov förenkling att använda en två-stegs modell enligt de streckade linjerna a) och b) (stimulus-respons) mellan information och beslut. De sammanfattar sin syn i följande figur, där de

heldragna linjerna 1 och 2 representerar "learning" och 3 och 4 "adaptation". (1990, s 68)

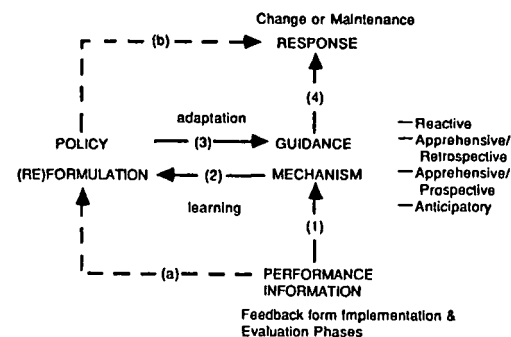


Fig. 6 The Linkage Function of the Guidance Mechanism

Termen "response" är en mer allmän benämning av de handlingsmöjligheter som följer av de i figur 5 redovisade variablerna policy-inriktning och policy-styrka, medan "performance information" är grovt sett analogt med information om politikens resultat. Men jag låter begreppet politiskt reformulering även avse bakomliggande feedback processer, vilkas betydelse jag tidigare betonat. Där är det också nödvändigt att närmare kunna analysera interaktionen mellan olika administrativa och politiska organ. Vidare ger preciseringen i figur 5 möjligheter att ytterligare fördjupa kunskapen om både delar av policysektorer och om hur olika aktörer medverkar i politiska reformuleringsprocesser.

8. Avslutande summering

Som en avslutande summering av de olika avsnitten med inriktning på värdet och användbarheten vid analyser av politiska reformuleringsprocesser kan till en början vissa delar av studier kring *policy-succession* vara användbara. Inom det vida fältet kring kognitiva processer och kunskapsanvändning innehåller den forskningstradition II som återfinnes i figur 1 flera viktiga teoretiska, metodologiska bidrag till analyser av politiska reformuleringsprocesser.

Däremot är den vetenskapliga kunskapen med sina högtflygande anspråk på att representera och återge den "sanna" politiska verkligheten inte användbar, vilket också kan utläsas av forskningstradition I enligt figur 1. Samma sak gäller enligt figur 2 för den tidigare forskningstraditionen inom utvärderingsforskningen med sina ofta förekommande implicita värdepremisser. Dock kan vissa inslag i den nuvarande utvärderingsforskningen enligt figur 2 vara av värde på samma sätt som forskningstradition II enligt figur 1. Men både den

vetenskapligt producerade kunskapen liksom traditionell utvärderingsforskning kan naturligtvis lämna indirekta, empiriska bidrag till de olika aktörerna i politiska reformuleringsprocesser.

I sin helhet kan emellertid den internationella forskningen kring feed-back processer med sin organisationsteoretiska förankring ge viktiga bidrag till analyser av politiska reformuleringsprocesser. De tidigare förda resonemangen gör det rimligt att den heuristiska beslutsteorins ansats ger de bästa möjligheterna att närmare analysera och förstå politiska reformuleringsprocesser. Där prioriteras också på ett tydligt sätt empirisk relevans gentemot teoretisk kvasi-elegans.

Henrik Hermerén

Referenser

- Albæk, E (1990) Policy Evaluation: Design and utilization. Knowledge in Society. *The International Journal of Knowledge Transfer* vol 2 (4): 6–19.
- Axelrod, R (ed) (1976) *The Structure of Decision*. Princeton: Princeton University Press.
- Baldrige, J V & Deal, T E, (eds) (1975) *Managing change in educational organizations*. Berkeley: Mc Cutchan.
- Bartlett, R V ed (1989) *Policy Through Impact Assessment. Institutionalized Analysis As a Policy Strategy*. New York: Greenwood Press.
- Beyer, J M och Trice, H M (1982) The Utilization Process: A Conceptual Framework and Synthesis of Empirical Findings. *Administrative Science Quarterly*, 27:591–622.
- Booth, T (1990) Researching Policy Research. Issues of Utilization in Decision Making. *Knowledge, Creation, Diffusion, Utilization* vol 12 (1):80–100.
- Browne, A och Wildavsky, A (1987) What Should Evaluation Mean To Implementation? i: Palumbo, D J (ed) *The Politics of Program Evaluation*. Newbury Park: Sage Publications.
- Caplan, N, Morrison, A och Stambough, R J (1975) *The Use of Social Science Knowledge*. Ann Arbor: Institute for Social Research.
- Chen, H-T och Rossi, P (1981) Multi-Goal, Theory-Driven Approach to Evaluation: A Model Linking Basic and Applied Social Science. *Evaluation Studies Review Annual* 6:39–53.
- Cook, T D och Shadish, Jr, W R (1987) Program Evaluation. The Wordly Science. *Evaluation Studies Annual* vol 12.
- Cusella, L P (1987) Feedback, Motivation, and Performance, i: Jablin, F M, Putnam, L L, Roberts, K H och Porter, L W (eds) *Handbook of Organizational Communication. An Interdisciplinary Perspective*. Newbury Park: Sage.
- Daft, R L och Lengel, R H (1984) Information richness: a new approach to managerial behavior and organization design, i: Staw, B M och Cummings L L (eds) *Research in organizational behavior vol 6*. Greenwich: JAI Press Inc.
- Daft, R L och Lengel, R H (1986) Organizational information requirements, media richness and structural design. *Management Science* 32 (5):554–571.
- Dervin, B (1983) Information as a User Construct: The Relevance of Percieved Information Needs to Synthesis and Interpretation, i: Ward, S A and Reed, L J (eds) *Knowledge Structure and Use: Implications for Synthesis and Interpretation*. Washington DC: Temple University Press.
- Dery, D (1990) Data in Policy, i: Nagel, S (ed) *Policy theory and policy evaluation*. New York: Greenwood Press.
- Dunn, W & Holzner, B (1988) Knowledge in society: Anatomy of an emergent field. Knowledge in Society. *The International Journal of Knowledge Transfer*, 10:3–26.
- Dunn, W N (1980) The Two-Communities Metaphor and Models of Knowledge use. *Knowledge, Creation Diffusion, Utilization*, 1 (4):515–536.
- Easton, D (1965) *A System Analysis of Political Life*. New York: Wiley.
- Feldman, M S (1989) *Order Without Design. Information Production and Policy Making*. Stanford: Stanford University Press.
- Firestone, W A & Dickson Corbett, H (1988) Planned organizational change, i: Boyan, N J (ed) *Handbook of Research on Educational Administration*. New York: Longman.
- Fisher, B A (1978) *Perspectives on human communication*. New York: Macmillan.
- Friedmann, J (1987) *Planning in the Public Domain: From Knowledge to Action*. Princeton: Princeton University Press.
- Fulk, J och Mani, S (1985) Distortion of Communication in Hierarchical Relationships, i: Mc Laughlin, M (ed) *Communication Yearbook* vol 9. Newbury Park: Sage.
- Glaser, E M, Abelson, H H och Garrison, K N (1983) *Putting Knowledge to Use. Facilitating the Diffusion of Knowledge and the Implementation of Planned Change*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Guba, E och Lindoln, Y S (1981) *Effective Evaluation*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Hanft, R R (1983) Use of Social Science Data for Policy Analysis and Policy Making, i: Callahan, D & Jennings B (eds) *Ethics. The Social Sciences and Policy Analysis*. New York & London: Plenum Press.
- Havelock, R G (1986) The Knowledge Perspective: Definition and Scope of a New Study Domain, i: Beal, G M, Dissanayke, W och Konoshima, S (eds) *Knowledge Generation, Exchange, and Utilization*. Boulder and London: Westview Press.
- Havelock, R G et al (1969) *Planning for Innovation*. A comparative study of the literature on the dissemination and utilization of scientific knowledge. Ann Arbor: Institute for Social Research.

- Heller, F, Drenth, P, Koopman, P och Rus, V (1988) *Decisions in Organizations. A three country comparative study*. London: Sage.
- Hellstern, G-M (1986) Assessing Evaluation Research, i: Kaufmann, FX, Majone, G och Ostrom, V (eds) *Guidance, Control and Evaluation in the Public Sector*. Berlin: Walter de Gruyter.
- Hermerén, H (1988) Intention och verklighet. En studie i organisations- och verksamhetsförändringar i statlig skoladministration, i: Stenelo, L-G (red) *Makten över den decentraliserade skolan*. Lund: Studentlitteratur.
- Hogwood, B W & Peters, B G (1983) *Policy dynamics*. Theiford: Wheatsheaf books Ltd.
- Hood, C (1986) *Administrative Analysis*. Sussex: Wheatsheaf books Ltd.
- Huber, G P och Daft, R L (1987) The Information Environments of Organizations, i: Jablin, F M, Putman, L L, Roberts, K H och Porter, L W (eds) *Handbook of Organizational Communication. An Interdisciplinary Perspective*. Newbury Park: Sage.
- Huberman, M (1987) Steps Toward an Integrated Model of Research Utilization. *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization*, vol 8 (4):586-611.
- Hume, D (1750) *Essays concerning human understanding*. 2nd ed. London: A Millar.
- Innes, J (1989) The construction of information in planning. *Knowledge in Society* vol 2. (2):5-16.
- Kennedy, M M (1983) *Working Knowledge. Knowledge, Creation, Diffusion, Utilization* vol 5 (2): 193-211.
- Knorr, K D (1977) Policymakers' Use of Social Science Knowledge: Symbolic or Instrumental?, i: Weiss, C H (ed) *Using Social Research in Public Policy Making*. Lexington: Lexington Books.
- Konoshima, S (1986) Information Science: interfaces with knowledge generation-utilization, i: Beal, G M, Dissanayke, W & Konoshima, S (eds) *Knowledge Generation, Exchange, and Utilization*. Boulder and London: Westview Press.
- Krone, K J, Jablin, F M och Putnam; L L (1987) Communication Theory and Organizational Communication: Multiple Perspectives, i: Jablin, F M, Putman, L L, Roberts K H och Porter, L W (eds) *Handbook of Organizational Communication. An Interdisciplinary Perspective*. Newbury Park: Sage.
- Lane, J-E (1983) The Concept of Implementation. *Statsvetenskaplig Tidskrift* 1:17-40.
- Larsen, J K (1981) Knowledge Utilization. Current Issues, i: Rich, R F (ed) *The Knowledge Cycle*. Beverly Hills: Sage.
- Lasswell, H (1975) Constraints on the Use of Knowledge in Decision Making, i: Kochen, M (ed) *Information for action. From knowledge to wisdom*. New York: Academic Press.
- Lindblom, C E & Cohen, D K (1979) *Usable knowledge*. New Haven and London: Yale University Press.
- Linder, S H och Peters, B G (1990) An Institutional Approach To The Theory of Policy-Making: The Role of Guidance Mechanisms In Policy Formulation. *Journal of Theoretical Politics* 2 (1):59-83.
- Lipset, S M (1963) *Political Man*. New York: Doubleday.
- Lundqvist, L (1988) *Byråkratisk etik*. Lund: Studentlitteratur.
- Lundqvist, L (1990) *Kriterier för utvärdering av offentlig verksamhet*. Meddelanden från Statsvetenskapliga fakulteten vid Åbo Akademi. Ser A 305. Åbo: Åbo Akademi.
- Machlup, F (1980) *Knowledge: its creation, distribution and economic significance*. Volume 1 Knowledge and knowledge production. Princeton: Princeton University Press.
- Majchrzak, A (1986) Information Focus and Data Sources. When Will They Lead to Use. *Evaluation Review*, 10 (2):193-215.
- Majone, G (1988) *Evidence, Argument & Persuasion in the Policy Process*. New Haven: Yale University Press.
- Maynard-Moody, S (1989) Policy as Communication and the Naturalistic Study of the Use of Policy Research. *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization* vol 10 (3):215-223.
- Nagel, S S (1990) Introduction: Bridging Theory and Practice in Policy, Program Evaluation, i: Nagel, S S (ed) *Policy Theory and Policy Evaluation. Concepts, Knowledge, Causes and Norms*. New York: Greenwood Press.
- Narayanan, U K och Fahley, L (1983) High Priests. Disciples, and Disbelievers: A Political Conception of Knowledge Generation and Utilization, i: Kilmann, R et al. *Producing Useful knowledge for Organizations*. New York: Praeger.
- O'Reilly III, C A (1982) Variations in Decision Makers Use of Information Sources: The Impact of Quality and Accessibility of Information. *Academy of Management Journal*, 23 (4):756-771.
- O'Reilly, C A, Chartman, J A och Andersson, J C (1987) Message Flow and Decision Making, i: Jablin, F M, Putman, L L, Roberts K H och Porter, L W (eds) *Handbook of Organizational Communication. An Interdisciplinary Perspective*. Newbury Park: Sage.
- Osigweh, C A B (1986) Program Evaluation And Its "Political" Context. *Policy Studies Review* 6 (1):90-98.
- Packenham, R A (1978) Social Science and Public Policy, i: Verba, S och Pye, L (eds) *The Citizen and Politics: A Comparative Perspective*. Stanford: Greylock Publishers.
- Palumbo, D J & Calista, D J (eds) (1990) *Implementation and the policy process. Opening up the black box*. New York: Greenwood Press.
- Patton, M Q (1978) *Utilization-Focused Evaluation*. Newbury Park: Sage.
- Petz, D C (1978) Some expanded perspectives on use of social science in public policy, i: Yinger, M och Cutler, S J (eds) *Major Social Issues: A Multidisciplinary View*. New York: Free Press.

- Pillsbury, J B och Nance KN (1976) An Evaluation Framework for Public Welfare Agencies. *Public Welfare* 36:47–51.
- Premfors, R (1979) Social research and public policy making: an overview. *Statsvetenskaplig Tidskrift* (4):281–288.
- Price, D K (1965) *The Scientific Estate*. Cambridge: Belknap Press.
- Reis Louis, M (1983) Useful Knowledge and Knowledge-Use: Toward-Explicit-Meanings, i: Kilmann, R H et al, *Producing Useful Knowledge for Organizations*. New York: Praeger.
- Rich, R F (1977) Use of Social Science Information by Federal Bureaucrats: Knowledge for Action versus Knowledge for Understanding, i: Weiss, C H (ed) *Using Social Research in Public Policy Making* Lexington: Lexington Books.
- Rist, R C, ed (1990) *Program Evaluation and the Management of Government*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Rose, R (1977) Disciplined Research and Undisciplined Problems, i: Weiss, C H (ed) *Using Social Research in Public Policy Making*. Lexington: Lexington Books.
- Rose, R (ed) (1976) *The Dynamics of Public Policy*. New York: Sage Halstead.
- Rossi, P H och Berk, R A (1981) An Overview of Evaluation Strategies and Procedures. *Human Organizations* 40.
- Rossi, P H och Wright, J D (1984) Evaluations Research on Assessment. *Annual Review of Sociology* 10:331–352.
- Sabatier, P A (1986) Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and a Suggested Synthesis. *Journal of Public Policy* vol 6:21–48.
- Sartori, G (1989) Undercomprehension. *Government & Opposition* vol 24 (4):391–400.
- Schneider, A L och Ingram, H (1990) Policy Design: Elements, Premises, and Strategies, i: Nagel, S S (ed) *Policy Theory and Policy Evaluation. Concepts, Knowledge, Causes and Norms*. New York: Greenwood Press.
- Scriven, M (1972) Pros and Cons About Goal-Free Evaluation. Evaluation Comment. *The Journal of Education Evaluation* 3:7–7..
- Tarschys, D (1986) För döva öron? Politikern och utvärderaren, i: Palmlund, I (red) *Utvärdering av offentlig verksamhet*. Stockholm: Liber.
- Thompson, M och Wildavsky, A (1986) A cultural theory of information bias in organizations. *Journal of Management Studies* 23 (3):273–286.
- Torgerson, D (1986). Between knowledge and politics: Three faces of policy analysis. *Policy Sciences* 19 (1): 33–59.
- Ward, S A & Reed, L J (ed) (1983) *Knowledge structure and use: Implications for synthesis and interpretation*. Washington DC: Temple University Press.
- Weiss, C H (ed) (1977) *Using Social Research in Public Policy Making*. Lexington: Lexington Books.
- Weiss, C H (1977 a) Research for policy's sake. The enlightenment function of social research. *Policy Analysis* 3:531–546.
- Weiss, C H (1980) Knowledge-creep and decision accretion. *Knowledge, Creation, Diffusion, Utilization* 1:381–404.
- Weiss, C H och Bucavalas, M J (1977) The challenge of social research to decision making, i: Weiss, C H, *Using Social Research in Public Policy Making*. Lexington: Lexington Books.
- Wildavsky, A (1983) Information as an organizational problem. *Journal of Management Studies* 20 (1):30–40.
- Wingens, M (1990) Toward a General Utilization Theory. A Systems Theory Reformulation of the Two-Communities Metaphor. *Knowledge, Creation, Diffusion, Utilization* vol 12 (1):27–42.
- Winter, S (1990) Integrating Implementation Research, i: Palumbo, D J och Calista, D J (eds) *Implementation and the Policy Process. Opening up the black box*. New York: Greenwood Press.

Miljöpartiet – en alternativ partiorganisation?

I Inledning

Miljöpartistens önskedröm vore nog att alla medlemmar ständigt var församlade i en stor sal, där alla fick tala om vad som helst, en i sänder, och alla sedan tyckte likadant. Tyvärr är verkligheten inte sådan att detta är möjligt.¹

Miljöpartiet de gröna bildades 1981. Som namnet antyder har miljöfrågorna alltid varit en av grundpelarna i partiets politik. Men miljöpartiet har även lanserat nya idéer på andra områden. De Gröna har byggt upp en partiorganisation som ser annorlunda ut än övriga svenska partiers. I miljöpartiet finns till exempel ingen partistyrelse, inga partiledare, och på alla ledande poster tillämpas rotering. Med dessa medel vill man uppnå maximalt deltagande och gräsrotsinflytande. Så här har en av partiets grundare beskrivit den egna organisationen:

I en samhällskunskapsbok för gymnasiet kan man se hur ett parti normalt är uppbyggt här i Sverige – som en triangel. I miljöpartiet har vi en annan modell – en rektangel . . . Vi har inga partiledare, riksorganen skall inte vara de som ensamma styr partiets framväxt och en nära kontakt mellan medlemmar och de beslutande organen är en nödvändighet.²

Under åren sedan partibildningen har den egna organisationen debatterats livligt. På vissa punkter har idealen