

nom enbart traditionell massmediehistorisk forskning; massmediernas roll och villkor kan beläggas också historiskt. Härtill kommer i Hadenius fall att han vidgat den metodologiska arsenalen utöver den traditionellt historiska och därigenom kunnat göra en nyskapande insats. Det finns också vissa teoretiska inslag i hans forskning och belägg för en allmän orientering inom det massmediala forskningsområdet. När jag likväl anser mig börja placera Hadenius efter Rosengren, tar jag hänsyn till den samlade forskningsinsatsen på massmedieområdet och till den berömvärda energi och konsekvens med vilken Rosengren fullföljt olika forskningsuppdrag, också genom planering och ledning av forskning. Däremot anser jag att Hadenius mediehistoriska forskning väger tyngre än Nowaks forskningsmeriter för denna professur.

Jag uppför alltså de sökande i följande ordning:

1. Karl Erik Rosengren
2. Stig Hadenius
3. Kjell Nowak

Göteborg den 16 mars 1982

Jörgen Westerståhl

Implementationsforskning. En litteraturoversikt

Inledning

Genomförandefasen har alltmer kommit att uppmärksammas i studier av policyprocessen. Främst i USA har under 70-talet ett betydande antal studier gjorts av vad som händer med ett politiskt beslut, sedan den fas som representerar det formella beslutsfattandet avklarats. Intresset för genomförande eller, som det också kallas, implementation av beslut utgör en vidareutveckling av 60-talets fokusering på utvärderingsforskning i USA.¹ Dessförinnan var policyanalysen främst inriktad på att studera planering och beslutsfattande. Intresset för genomförande och utvärdering innebar att analysen utvidgades till att också omfatta de delar av administrationen som omsätter fattade beslut i praktisk verksamhet och den eventuella effekten av sådan verksamhet.

Studier av genomförandefasen visar att politiska beslut ofta blir föremål för omformulering och förändring under genomförandet. Detta faktum blir till ett argument för att inkludera denna fas i policyanalysen, ett argument som av Lindblom formuleras på följande sätt:²

"Most, perhaps all, administrative acts make or change policy in the process of trying to implement it. For all

such acts we must analyze implementation as part of policy-making."

Andra författare menar att beslut inte bara förändras i genomförandefasen, utan att det är de byråkrater eller tjänstemän som i det sista ledet verkställer fattade beslut som är de egentliga beslutsfattarna i policyprocessen.³

Både Lindbloms försiktiga utsaga om genomförandefasens betydelse och de mera radikala utsagor, som egentligen förordar att policyprocessen vänds upp och ned, talar för att studiet av genomförande är nödvändigt för att öka vår kunskap om politiskt beslutsfattande. Detta gäller speciellt om vi ger begreppet *beslutsfattande* en vidare betydelse, dvs till att omfatta inte bara fattandet av det formella beslutet utan också möjligheten att genom offentlig verksamhet påverka den sociala verkligheten.

Vad är genomförande?

Om policyprocessen indelas i kronologiska faser, ligger genomförande mellan formellt beslut och utvärdering.⁴ En utförlig beskrivning ges i följande citat:⁵

"Implementation (. . .) starts with the development of program guidelines or design specifications; moves to what may be a quite lengthy stage of trying to work through a myriad of technical, administrative, staff, and institutional problems that confront a new activity; and ends when the experiment is deemed ready to test or when the nonexperimental activity is judged fully operational."

Genomförandet omfattar således ett besluts omvandling till praktisk verksamhet genom en rad administrativa åtgärder. Gränsen mellan beslut och genomförande kan också dras genom att man identifierar de aktörer som är beslutsfattare och de som är verkställare. Naturligtvis är en sådan distinktion mellan beslut och genomförande endast teoretisk och motsvaras inte i verkligheten av en skarp gräns mellan de båda områdena.

Vilka aktörer som uppfattas såsom beslutsfattare respektive verkställare beror på vilken nivå inom organisationen man inriktar sig på. När fokuseringspunkten flyttas, t ex nedåt i en struktur, blir de tidigare verkställarna beslutsfattare.

För att närmare specificera gränsen mellan genomförande och utvärdering, kan termerna "input", "output" och "outcome" användas.⁶ Här är "inputs" beståndsdelar av ett program och inbegriper förutom specifikationer också både mänskliga och materiella resurser. "Output" är den förändring av organisationen som åstadkomms genom förändringar i "input" och andra faktorer. "Outcome" används för att beskriva de förändringar av status eller i beteende som programmet för

med sig för dess målgrupper. Av detta följer att utvärderingars studieobjekt är "outcome", medan studier av genomförande handlar om "inputs" och "outputs".

I implementationsfasen kan två olika stadier särskiljas. Det första kallas i litteraturen vanligen "guideline-writing" och det andra "field implementation". "Guidelinewriting" är det stadium av ett besluts genomförande som består av utfärdande av konkreta riktlinjer och anvisningar samt distribution av resurser till de nivåer av organisationen där besluten skall realiseras. Här ingår också det som med en engelsk term kallas för "monitoring", dvs styrning och kontroll av verksamheten på lägre nivåer. "Field implementation" är det stadium av genomförandet där riktlinjer och anvisningar omsätts i praktisk verksamhet.

Det finns naturligtvis stora skillnader mellan dessa två stadier av implementationsprocessen, som t ex mellan den situation då en politiskt beslutad skolreform behandlas av administrationen, som utformar anvisningar och fördelar resurser, och den situation som råder i klassrummet, då varje lärare skall verkställa reformen med sina elever. Många författare som diskuterar teorier som kan tillämpas vid studiet av genomförande och slutsatser som kan dras från sådana studier gör inte en explicit distinktion mellan "guideline-writing" och "field implementation". Meningskiljaktigheter som finns mellan olika författare torde till en del förorsakas av att de refererar till olika stadier av implementationsprocessen.

Ytterligare en distinktion som inte alltid görs när genomförande diskuteras är den mellan en *ex ante* och en *ex post* analys. Analysen *ex ante* kallas vanligen "implementation analysis" och är den som beslutsfattare gör då de inför valet av olika policy-alternativ undersöker vilka möjligheter de olika alternativen har att genomföras. Det är implementationsanalys i denna betydelse som Allison efterlyser i sin ofta citerade artikel *Implementation Analysis. The 'Missing Chapter' in Conventional Analysis*.⁷ En *ex post* studie undersöker däremot hur ett redan fattat beslut faktiskt genomförs. Implementationsforskningen i USA under 70-talet ger talrika exempel på sådana *ex post* studier av genomförande. Dessa utgörs av fallstudier från olika policyområden.

Organisationsmodeller i implementationsforskning

Traditionella utvärderingar av sociala program fokuserar främst effekten av sådana program. I studier av genomförande vill man däremot kartlägga vad som händer mellan det formella beslutet och dess eventuella effekter på den sociala verkligheten. Man undersöker därför policyprocessen i den organisation som har till uppgift att genomföra det sociala programmet ifråga.

Vägledande för sådana studier blir den syn man har på organisationer.

Elmore gör i sin artikel *Organizational Models of Social Program Implementation* en översikt av de organisationsmodeller som använts i olika studier. Han menar att det är av stor vikt att studier av genomförande grundas på kunskap om hur organisationer fungerar, men att organisationsteorin för närvarande är för ofullständig för att ge stöd för en enda analytisk modell. Elmore beskriver fyra olika analysmodeller som var och en betonar olika aspekter av genomförandeprocessen och därmed ger olika bilder av denna. Modellerna är:⁸

(1) "The systems management model" som ser organisationer som värde-maximerande enheter och implementation som en ordnad och målinriktad aktivitet.

(2) "The bureaucratic process model" som betonar den roll som "discretion" (delegering av beslut) och "routine" (rutiner) spelar i organisationer. Genomförande ses som en process där dessa två mekanismer kontrolleras.

(3) "The organizational development model" ser individers behov av medbestämmande och delaktighet som de viktigaste bestämningsfaktorerna i organisationers beteende. Genomförande är enligt denna modell en process där verkställarna utformar varje policy och dessutom identifierar den som sin egen.

(4) "The conflict and bargaining model" behandlar organisationer som konfliktarenor och genomförande som en förhandlingsprocess, i vilken deltagarna enas om temporära lösningar till konflikter, men där stabila överenskommelser inte existerar.

Elmore menar att dessa analysmodeller kan användas som alternativa hypoteser vid studiet av genomförande.⁹

"Viewing the implementation process through a number of different organizational models allows us to be specific about the organizational assumptions we make when we offer prescriptions for improving implementation. Different models, we will see, lead to quite different perceptions and conclusions."

Den första av Elmores modeller motsvarar en traditionell organisationsmodell, som betonar det rationella beslutsfattandet i hierarkiskt uppbyggda organisationer. Den är normativ i betydelsen att den som bakgrund till sin beskrivning av hur organisationer faktiskt fungerar har en idealbild av hur organisationer bör fungera. Detta ideal utgörs här av den hierarkiska organisationsmodellen med rötter i Webers teorier om den perfekta byråkratin. I sin betoning av de högre nivåerna i organisationer är den här analysmodellen mindre användbar för att beskriva genomförande av sociala program. Elmore kan inte heller ge några exempel på en sådan tillämpning av modellen.

Också modell (3) är en normativ modell och står som sådan i direkt opposition till modell (1). Enligt analysmodell (3) bör organisationer fungera demokratiskt i betydelsen att de på alla nivåer tillfredsställer de viktigaste psykologiska och sociala behov som de individer som ingår i organisationen har. Till dessa behov hör t ex kontroll över arbetet, deltagande i beslut och delaktighet i organisationens mål. Betydelsen av de lägre nivåerna i organisationen betonas.

I sin beskrivning av organisationer bygger modell (3) på psykologiska och sociologiska teorier om hur människor interagerar med varandra i grupp. Effektivt beslutsfattande antas förutsätta möjlighet att bilda effektiva arbetsgrupper i vilka beslutsfattande framför allt sker genom skapande av konsensus och starka personliga relationer mellan gruppmedlemmarna. Enligt modellen består implementationsprocessen av samarbete, konsensus och ömsesidig anpassning mellan beslutsfattare och verkställare.

I litteraturen om genomförande exemplifieras denna organisationsmodell av "the Rand Change Agent Study" om hur förändringar i klassrumsorganisation genomförs i olika lokala projekt. Resultaten av denna studie sammanfattas av McLaughlin i hennes artikel *Implementation as Mutual Adaptation: Change in Classroom Organisation*.¹⁰

Den viktigaste slutsatsen från dessa studier är, enligt McLaughlin, att genomförandet är "a mutually adaptive process" och att detta även gäller för andra typer av sociala program.¹¹

"... the process of implementation that characterized successful classroom organization projects was found to describe effective implementation generally. Specifically, the Change Agent Study concluded that *successful implementation is characterized by a process of mutual adaptation*."

I de fall där förändringar genomförs på ett tillfredsställande sätt sker en anpassning mellan projektets mål, dess medel och den institutionella omgivningen. Anpassningsprocessen är en slags inlärning i att använda projektets medel, en inlärning som framför allt projektets verkställare måste genomgå.

Rand-studien är en god illustration av hur denna analysmodell vänder policyprocessen upp och ned jämfört med den traditionella organisationsmodellen. Elmore skriver:¹²

"The results is that, in terms of the effective structure of organizations, the process of initiating and implementing new policy actually begins at the bottom and ends at the top."

Den traditionella, hierarkiska modellen, Elmores "system management model", kallas ibland inom implementationsforskningen för en "top down"-modell. Enligt den initieras och styrs genomförandet från organisationens topp. Detaljerade instruktioner kommuniceras nedåt i hierarkin och i det sista ledet verkställs dessa i enlighet med intentionerna hos beslutsfattare på de högre nivåerna i organisationen.

Motsatsen till "top-down"-modellen är naturligtvis "bottom up"-modellen, eller närmare bestämt – modellerna, ty de är flera. I sin beskrivning av genomförande betonar dessa modeller de lägre nivåernas betydelse. Elmores modell (3), "the organizational development model", framställer dessutom ett normativt alternativ till "top-down"-modellen, i det att den förespråkar att organisationer bör fungera demokratiskt, i betydelsen att medlemmar på alla nivåer ges möjlighet att utöva inflytande.

Elmores modeller (2) och (4), byråkratimodellen och konflikt/förhandlingsmodellen, använder också de ett "bottom up"-perspektiv på genomförande. I sin beskrivning av organisationer betonar de således de lägre nivåerna. De kan dock användas som analysmodeller utan det normativa ställningstagande till organisationer som modell (3) innebär.

Enligt byråkratimodellen kan organisationers beteende i allt väsentligt förklaras genom den delegering av beslut som sker i organisationen och genom de arbetsrutiner som varje medlem utarbetar för att upprätthålla och förstärka sin position inom organisationen. Detta innebär att makten i organisationer är utspridd över små enheter, som utövar stor kontroll över de specifika uppgifter som ingår i deras arbete. Ju mer komplicerade organisationer är, desto mer specialiserade blir dess enheter. Effektivt beslutsfattande måste i första hand ta hänsyn till den existerande verksamheten. För varje förändring måste de punkter i organisationen kartläggas till vilka beslutsfattande tidigare delegerats och nya rutiner utformas.

Modellen betonar organisationers inneboende tröghet och det faktum att varje försök till förändring eller kontroll som kommer uppifrån i organisationen, på de lägre nivåerna upplevs som marginell i förhållande till de faktorer som utformar den reella arbetssituationen. Enligt modellen är förändringar i de dagliga rutinerna svårast att åstadkomma i den slutliga fasen av implementationsprocessen, vilket gör att studier av genomförande bör fokuseras på det som i modellen kallas "street-level bureaucracy".

Som exempel på byråkratimodellens användning i studier av genomförandet av sociala program vill jag först och främst ta upp en artikel av Weatherly och Lipsky.¹³ De redovisar en studie av hur en statlig lag i Massachu-

setts om förändrade normer för utbildning av handikappade barn genomförs i de berörda institutionerna. "Streetlevel bureaucrats" definieras här som de offentligt anställda som har den direkta kontakten med allmänheten. I den aktuella studien var de lärare, psykologer och administratörer. Författarna visar hur dessa utarbetar vissa "coping mechanisms" för att anpassa begränsade resurser till de krav som ställs på dem. Sådana mekanismer är att t ex utveckla vissa rutiner i arbetet, modifiera mål, begränsa service till allmänheten, utarbeta tumregler för vilka arbetsmoment som skall prioriteras och, till sist, kontrollera de krav som ställs på dem från deras klienter – allmänheten. Dessa "coping mechanisms" innebär att förändringar endast införs formellt, t ex kallar man de fenomen man möter i sitt arbete med nya namn, medan samma grundprinciper som gällde innan förändringarna blev beslutade i allt väsentligt används i arbetet.

Ett annat exempel på hur allt förblir vid det gamla, trots ett formellt beslut om förändringar, ges av *Gross Giacquinta och Bernstein* i boken *Implementing Organizational Innovation*.¹⁴ Även här beror misslyckandet på en svår arbetssituation och otillräckliga resurser.

Den fjärde modellen i Elmores översikt är konflikt/förhandlingsmodellen. Den ser organisationer som konfliktarenor där olika aktörer konkurrerar om makt och resurser. Maktfördelningen bestäms av formell position, expertkunskap, kontroll över materiella resurser och möjligheter att mobilisera stöd utifrån. Beslutsfattande sker i denna modell genom en förhandlingsprocess inom och mellan organisationens enheter. Här ses verkställande av beslut som en serie förhandlingsresultat, som speglar deltagarnas preferenser och resurser.

Det finns talrika exempel på denna modells användbarhet i studier av genomförande, t ex de studier som gjorts av Derthick, Ingram och Murphy.¹⁵ Modellen diskuteras och utvecklas till en spelteoretisk modell i boken *The Implementation Game* av Bardach.¹⁶ Enligt honom kan genomförande ses som en serie "games", där aktörerna försöker skydda sina intressen och om möjligt utvidga sin sfär av kontroll. Hans diskussion innehåller sådana spelteoretiska termer som "strategier", "beräkning av osäkerhet", etc.

Elmores försök att precisera fyra organisationsmodeller inom implementationsforskningen har jämförts med Allison's analys av Kuba-krisen med hjälp av tre olika analysmodeller.¹⁷ Liksom Allison visar Elmore hur olika modeller framhäver skilda aspekter av policyprocessen. De är därför, beroende på analysens syfte, mer eller mindre lämpliga som arbetsverktyg. Den modell som används blir bestämmande för vilken nivå av organisa-

tionen forskaren undersöker, vilka problem hon/han fokuserar och vilka förslag till lösningar hon/han kommer fram till. Den huvudsakliga skiljelinjen ligger här mellan den organisationsmodell som representerar ett "top-down"-perspektiv och de modeller som anlägger ett "bottom up"-perspektiv på genomförande.

En viktig skillnad mellan Allison och Elmore är dock att Allison använder olika modeller för att analysera ett och samma problem, medan Elmore beskriver hur olika organisationsmodeller använts för skilda genomförandeproblem. Enligt hans beskrivning är modellerna inte regerätta alternativ till varandra i fråga om användbarhet. Den hierarkiska modellen har således inte alls använts för att undersöka genomförande av sociala program. Den byråkratiska modellen och den modell som Elmore kallar "the organizational developmental model" har endast applicerats på "field implementation", medan konflikt/förhandlingsmodellen främst är använd i beskrivningar av "guideline writing". Modellerna är troligen inte heller utan vidare utveckling användbara utanför dessa sina specifika analysområden.

Teoretiska ansatser i implementationsforskning

I litteraturen om genomförande är det vanligt att finna klagomål över att de rikligt förekommande fallstudierna om genomförandeprocessen inte kompletteras med övergripande teorier där kunskapen från dessa studier inordnas. Van Meter och Van Horn skriver i sin artikel *The Policy Implementation Process*:¹⁸

"While these studies have been highly informative, their contributions have been limited by the absence of a theoretical perspective. To date, no one has advanced a theoretical framework within which policy implementation can be examined. Without such a framework, it is difficult to further our understanding of this process in disparate policy areas and jurisdictional settings."

De påpekar också att det finns en rik litteratur att hämta kunskap i för att utveckla teorier som kan tillämpas för studiet av genomförande.¹⁹

"This literature includes theoretical and empirical work in several disciplines, including sociology, public administration, social psychology, and political science."

I sin artikel utvecklar de båda författarna en modell för forskning om genomförande. De utgår härvid främst från litteratur om förändringar i organisationer och tar där fasta på olika former av kontroll av underordnade nivåer inom organisationer. Deras modell består av sex variabler som de menar utgör länken mellan en policy och dess "performance". Dessa är:²⁰

- "standard objectives of policy"
- "policy resources"
- "interorganizational communication and enforcement activities"
- "characteristics of the implementing agencies"
- "economic, social and political conditions"
- "the disposition of implementors"

Variablerna är relaterade till varandra i en systemteoretisk modell. Denna bygger i allt väsentligt på samma antaganden som den traditionella hierarkiska organisationsmodellen. Så utgår de t ex ifrån att en policys mål är en gång för alla bestämda av de övre nivåerna i organisationen, varifrån de kommuniceras till lägre nivåer. Inget utrymme ges för en revision eller anpassning av målen under implementationsprocessen.

Samtidigt som författarna har valt en hierarkisk organisationsmodell till utgångspunkt, försöker de införliva kunskap från forskning om genomförande i sin modell. Så t ex pekar några av variablerna i modellen på faktorer som i forskningen visat sig vara viktiga för genomförande. Men deras modell är oklar i fråga om relationen mellan de olika variablerna. Det förefaller som om avsikten är att relatera olika värden på de sex variablerna till en policys "performance" utan att eftersträva förståelse för vilka mekanismer som ligger bakom eventuella samband. Modellen blir härmed närmast en taxonomi, i vilken alla de faktorer som kan tänkas påverka en policys genomförande räknas upp.

När Van Meter och Van Horn övergår till att diskutera de enskilda variablerna i modellen, visar de många exempel på bristande lyhörighet för resultat från empirisk forskning om genomförande. Detta gäller i hög grad deras diskussion av variabeln "interorganizational communication and enforcement activities". Om denna variabel skriver de:²¹

"Successful implementation often requires institutional mechanisms and procedures whereby higher authorities (superiors) may increase the likelihood that implementors (subordinates) will act in a manner consistent with the policy's standards and objectives."

Många av de exempel som författarna ger på sådana mekanismer har i studier om genomförande av sociala program visat sig vara ineffektiva för att uppnå hörsamhet från de underordnade. Detta gäller t ex försök att skapa en atmosfär av yrkesgemenskap mellan högre och lägre nivåer, att förmå underlydande enheter att utarbeta detaljerade planer för verksamheten, att strypa anslag till lokala institutioner som inte följer bestämmelser.²² Inte heller författarnas påstående att deltagande i ett federalt program skulle innebära ett accepterade av en policys mål får stöd i studier om genomförande.²³

Van Meter och Van Horn har således inte fullföljt sin ambition att använda kunskap från forskning om genomförande i sin modell. De har införlivat sådan kunskap endast i form av boxar i systemet, utan att ta hänsyn till de teoretiska och praktiska implikationerna av denna kunskap.

Ett annat försök att utveckla en analysmodell för forskning om genomförande görs av Sabatier och Mazmanian i deras artikel *The Implementation of Public Policy: A Framework of Analysis*.²⁴ De vill med sin modell beskriva genomförandeprocessen på en makronivå och i den dessutom införliva de politiska variabler som strukturerar genomförandet. I modellen vill de använda variabler som är operationaliserbara i kvantitativa termer.

Liksom Van Meter och Van Horn utgår de från en hierarkisk organisationsmodell. Utgångspunkten i deras analys är det formella beslutet, som de menar bör strukturera genomförandeprocessen.²⁵

"Implementation is the carrying out of a basic policy decision, usually made in a statute (although also possible through important executive orders or court decisions). Ideally, that decision identifies the problem(s) to be addressed, stipulates the objective(s) to be pursued, and, in a variety of ways, 'structures' the implementation process."

De skisserar ett "flow diagram" där de beroende variablerna utgörs av olika faser av genomförandeprocessen och de oberoende variablerna är tre: problemlösningsbarhet, beslutets möjlighet att strukturera implementationsprocessen, samt variabler externa till beslutet, vilka påverkar genomförandet.

Användbarheten av den modell Sabatier och Mazmanian skisserar har testats bl a av Bullock. Resultatet redovisas i en uppsats, där han bl a skriver:²⁶

"In evaluating which of the variables suggested by Sabatier and Mazmanian influence the implementation of equal education programs, we encounter a situation well-known to social scientists – less than optimal conditions."

Den välkända situation som Bullock refererar till innebär att det är svårt både att bedöma när lagens mål är uppnådda, dvs vad som är "successful implementation", och att kvantifiera de oberoende variablerna. Diskussionen i uppsatsen påminner mycket om den som fördes i de utvärderingar med i huvudsak kvantitativa metoder som under 60- och 70-talen gjordes av sociala program i USA. Dvs de data som finns tillgängliga är inte kvantifierbara med en sådan precision att modellen kan ge den exakta information som eftersträvas.²⁷

I ett annat försök att testa Sabatiers och Mazmanians analysmodell heter det.²⁸

"... we agree on many of the components of a theory of implementation, in particular on the importance of statutory variables. (...) However, we find also that local, nonstatutory variables are more important than Sabatier and Mazmanian suggest."

Det är troligen den hierarkiska organisationsmodell som Sabatier och Mazmanian har till övergripande referensram som har lett dem till att betona "the statutory variables", dvs det formella beslutets karaktäristika, på bekostnad av utanföriggande faktorer. Strävan efter att forskningen skall ge exakt, därför kvantitativ, information om genomförande, information som skall riktas till beslutsfattare, är också det en följd av den hierarkiska modellens inneboende "top down"-perspektiv.

Både denna analysmodell och den som Van Meter och Van Horn utvecklar visar således att försök att uforma övergripande teorier för implementationsforskning tämligen slentrianmässigt tycks hamna i ett "top down"-perspektiv, trots att erfarenheter från sådan forskning talar för andra organisationsmodeller än den hierarkiska.

Liksom Van Meter och Van Horn vänder sig Sabatier och Mazmanian till forskare med sina försök att sammanfatta resultat från implementationsforskning inom en övergripande teoriram. En annan författare som har samma ambition, men som därvid vänder sig till beslutsfattare,²⁹ är Elmore i sin artikel *Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions*.³⁰

Elmore skisserar två olika ansatser som han menar används inom implementationsanalys, "forward mapping" och "backward mapping". Dessa två ansatser är alternativa strategier för analys, då de bygger på diametralt motsatt logik och därav följande antaganden om genomförande. Om "forward mapping" som analysmetod skriver han:³¹

"It begins at the top of the process, with as clear a statement as possible of the policymaker's intent, and proceeds through a sequence of increasingly more specific steps to define what is expected of implementors at each level. At the bottom of the process, one states, again with as much precision as possible, what a satisfactory outcome would be, measured in terms of the original statement of intent."

Beskrivningen stämmer väl överens med den hierarkiska organisationsmodell som jag tidigare beskrivit och den motsvarar också ett "top down"-perspektiv på policyprocessen. En sådana analysmodell har enligt Elmore

många svagheter och begränsningar. Det största problemet med en sådan modell är dock att den förutsätter att genomförandeprocessen kontrolleras från organisationens topp. Han vill i stället förorda den alternativa analysmodell som han kallar "backward mapping", som han beskriver på följande sätt:³²

"It begins not at the top of the implementation process but at the last possible stage, the point at which administrative actions intersect private choices. It begins not with a statement of intent, but with a statement of specific behavior at the lowest level of the implementation process that generates the need for a policy."

I och med denna strategis betoning av den allra lägsta nivån i genomförandeprocessen fullföljer Elmore det som efterlyses i "bottom up"-perspektivets organisationsmodeller – han vänder policyanalysen upp och ned. Detta får till följd att de resultat som policyanalysen ger, med avseende på metoder att förbättra genomförande, blir diametralt motsatta tidigare analysers vanligaste rekommendationer.

I sin diskussion av de konsekvenser som en sådan strategi får för policyanalytiker återknyter Elmore till den kunskap som finns i implementationslitteraturen. Han diskuterar t ex hur en policyanalytiker ser på organisationer. Enligt den traditionella policyanalysen är organisationen ett hinder för en policys genomförande. "Backward mapping"-modellen ser i stället organisationer som verktyg som kan användas för att nå en policys mål. Detta synsätt bygger på en insikt om att auktoritetsrelationerna i en organisation är ömsesidiga i betydelsen att den formella auktoriteten i organisationen kommuniceras nedåt i hierarkin, medan den informella auktoriteten, den som grundas på "expertise, skill, and proximity to the essential tasks that an organization performs",³³ kommuniceras uppåt. Att erkänna den kunskap som finns på de lägsta nivåerna i en organisation och att använda sådan kunskap som en tillgång i genomförandeprocessen, blir en av modellens viktigaste implikationer. Här bygger Elmore på studier om "field implementation", som t ex den studie jag tidigare citerat, gjord av Weatherly och Lipsky.³⁴

Elmore införlivar således kunskap från forskning om genomförande i sin diskussion av "backward mapping". Han utvecklar dock inte en fullständig modell i sin artikel. Däremot ger han ett avgörande bidrag till diskussionen om hur kunskapen från implementationsforskningen kan inordnas inom övergripande teoriramar. Detta gör han genom att förändra den övergripande teorin i enlighet med de viktigaste resultaten från fallstudier om genomförande i stället för att försöka anpassa dessa resultat till den traditionella policyanalysmodellen.

Elmores modell är avsedd för en *ex ante* analys. Den

torde dock vara användbar även för en *ex post* studie, dvs för en studie av hur ett socialt program faktiskt genomförs. Den kräver emellertid en vidare utveckling för både typerna av analys. Detta gäller både i fråga om att mera integrera de teoribitar som nu finns i modellen och att utveckla den till att också gälla "guide-line writing", som den nu inte alls behandlar. Trots sin ofullständighet utgör Elmores modell en viktig utgångspunkt för en sådan vidare utveckling.

Slutsater från implementationsforskning

De fallstudier av genomförande som ingår i implementationsforskningen behandlar främst sociala program i USA. Detta gör naturligtvis att resultaten från sådana studier till en del är specifika för det politiska systemet där. Så t ex präglas lagstiftningen avseende de sociala programmen av det konkurrensförhållande som råder mellan den federala och den delstatliga nivån. Sådan lagstiftning blir ofta vag och mångtydig, då den måste tillfredsställa både de federala myndigheternas ambition att kontrollera de lokala program som de finansierar och delstatsregeringarnas önskan att behålla sin självständighet. Gränsdragningen mellan statliga och kommunala befogenheter torde vara mycket klarare i Sverige, vilket gör att lagstiftningen här inte innehåller en sådan komplikation. Trots denna skillnad i politiskt system är många av de resultat som fallstudierna från USA ger också tillämpbara i Sverige.

Resultaten från fallstudier om genomförande präglas också av att sådana studier i allmänhet behandlar komplicerade sociala program inom utbildning, sjukvård, arbetslöshet, etc. De gäller således inte enkla förordningar, som t ex hastighetsbegränsningar, utan omfattande lagar som passerar flera nivåer i förvaltningen, innan de slutligen verkställs i kontakt med de personer, vars beteende eller levnadsvillkor programmet vill förändra. Naturligtvis är genomförandeprocessen för sådan lagstiftning mycket mera komplicerad än för de enkla förordningarna.

Den viktigaste lärdomen från fallstudier om genomförande är att den ensidigt hierarkiska modellen för beslutsfattande förkastas. Fallstudierna visar att viktiga beslut fattas i genomförandefasen och att de beslut som i sista hand avgör ett programs utformning fattas på den allra lägsta nivån av organisationen. Försök att från de högre nivåerna kontrollera sådana beslut genom olika former av tvång eller belöning är i stort sett fåfänga, då de underlydande har många möjligheter att undandra sig sådan kontroll.

Samtidigt som betydelsen av de nivåer i en organisation som verkställer fattade beslut uppmärksammas, bör naturligtvis lagstiftningens roll för reformarbetet i samhället inte underskattas. Denna dess roll är bl a att utfor-

ma nya mål för den offentliga verksamheten och att fördela resurser. Implementationsforskningen pekar här på ömsesidigheten mellan en normgivande lagstiftning och den verksamhet som pågår inom organisationen.

Ifrågasättandet av den traditionella modellen för beslutsfattande får viktiga konsekvenser för den liberaldemokratiska teorin. Enligt denna bör beslut, fattade i demokratisk ordning, genomföras av en neutral förvaltning i enlighet med beslutets intentioner. Att beslutsfattandet fortsätter i genomförandefasen, där intresserade parter som inte fått sina krav tillgodosedda i det ursprungliga beslutet fortsätter att agera, och att de avgörande besluten fattas i genomförandefasens sista led gör att demokratiskt inflytande på toppnivå inte är en tillräcklig förutsättning för demokrati. Resultaten från forskning om genomförande talar för att ett sådant inflytande bör tillgodoses även under genomförandet.³⁵

Forskningen visar på svårigheterna med genomförande av reformer, men den ger inte stöd för slutsatsen att offentlig reformverksamhet är omöjlig att förverkliga. Däremot talar den om vissa förutsättningar som nödvändiga för genomförande av sociala program. Till dessa hör programmets anpassning till den verklighet som det riktar sig till, en anpassning där den kunskap som lägre beslutsfattare har om sitt arbete utnyttjas och där berörda parter utanför organisationen deltar.

Om implementationsforskningen ger dem som gör offentlig politik impulser att tänka i nya banor, så gäller detta i ännu högre grad dem som forskar om offentlig politik. Att förkasta den hierarkiska modellens norm för policyanalys innebär att hela den komplexitet som ingår i den offentliga förvaltningen gör sitt inträde i analysen. Hjern och Lundmark har visat på de komplexa strukturer som förekommer vid genomförandet av statlig politik, speciellt då både privata och offentliga organisationer deltar.³⁶ Deras angreppssätt är representativt för den forskningsinriktning som studerar genomförande och som har ambitionen att nära praxis utvärdera hur den offentliga politiken utformas efter lagstiftningsfasen. En sådan ansats kan vara en fruktbar utgångspunkt för att utveckla organisationsmodeller som är bättre verktyg för policyanalys än den hierarkiska modellen.

Ingegerd Municio

Noter

- 1 För detta perspektiv, se Rune Premfors, *Genomförande och utvärdering av offentlig politik*, Rapport nr 12, Group for the Study of Higher Education and Research Policy, Stockholms Universitet (1981), s 7f.

- 2 Charles Lindblom, *The Policy-Making Process* (Prentice-Hall 1980), s 64.
- 3 Se t ex R. Weatherly och M. Lipsky, "Street-Level Bureaucrats and Institutional Innovation: Implementing Special-Education Reform", *Harvard Educational Review*, 47 (1977), s 172.
- 4 Se t ex Premfors, *Genomförande och utvärdering av offentlig politik*, s 1.
- 5 Walter Williams, "Implementation Analysis and Assessment", i Williams och Richard Elmore (red), *Social Program Implementation* (Academic Press 1976), s 268.
- 6 Ibid, s 273.
- 7 Graham Allison, "Implementation Analysis: The 'Missing Chapter' in Conventional Analysis", i Leif Lewin och Evert Vedung (red), *Politics as Rational Action* (D Reidel 1980).
- 8 Richard Elmore, "Organizational Models of Social Program Implementation", *Public Policy* (Spring 1978), s 185f.
- 9 Ibid, s 188f.
- 10 Milbrey McLaughlin, "Implementation as Mutual Adaptation: Change in Classroom Organization", i Williams och Elmore (red), *Social Program Implementation*, s 167f.
- 11 Ibid, s 169.
- 12 Elmore, "Organizational Models of Social Program Implementation", s 215.
- 13 Se not 3.
- 14 Neal Gross, Joseph Giacuinta och Marilyn Bernstein, *Implementing Organizational Innovations: A Sociological Analysis of Planned Educational Change* (Basic Books 1971).
- 15 Marta Derthick, "Washington: Angry Citizens and an Ambitious Plan", Jerome Murphy, "Title V of ESEA: The Impact of Discretionary Funds on State Education Bureaucracies", båda i Williams och Elmore (red), *Social Program Implementation*. Helen Ingram, "Policy Implementation through Bargaining: The Case of Federal Grants-in-Aid", *Public Policy*, XXV, 2 (1977), Jerome Murphy, "Title I of ESEA: The Politics of Implementing Federal Education Reform", *Harvard Educational Review*, 4 (1971).
- 16 Eugene Bardach, *The Implementation Game: What Happens After a Bill Becomes a Law* (MIT Press 1977)
- 17 Jämförelsen görs i, Rune Premfors, *Genomförande och utvärdering av offentlig politik*, s 25f. Analysen av Kuba-krisen i Graham Allison, *The Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crisis* (Little, Brown 1971)
- 18 Donald Van Meter och Carl Van Horn, "The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework", *Administration and Society*, VI, 4 (February 1975), s 451f.
- 19 Ibid, s 453.
- 20 Ibid, s 463.
- 21 Ibid, s 466.
- 22 Se t ex Jerome Murphy, "The Education Bureaucracies Implement Novel Policy: The Politics of Title I of ESEA, 1965-72", i Sindler, A. P. (red), *Policy and Politics in America* (Boston 1973), s 195, Eleanor Farrer McGowan, "Rational Fantasies". *Policy Sciences*, VII, 4 (December 1976), Edward Banfield, "Making a New Federal Program: Model Cities, 1964-68", i Williams och Elmore (red), *Social Program Implementation*.
- 23 Se t ex Helen Ingram, "Policy Implementation through Bargaining: The Case of Federal Grants-in-Aid", *Public Policy*, XXV, 2 (1977). Hon menar, att de lokala institutionerna, då de accepterar federala anslag, endast går med på att förhandla med den federala regeringen.
- 24 Paul Sabatier och Daniel Mazmanian, "The Implementation of Public Policy: A Framework of Analysis", *Policy Studies Journal*, 8 (Special Issue No 2, 1980).
- 25 Ibid, s 540.
- 26 Charles Bullock, "The Office of Civil Rights and Implementation of Desegregation Programs in the Public Schools", *Policy Studies Journal*, 8.
- 27 Se t ex uppsatserna i P. H. Rossi och W. Williams (red), *Evaluating Social Programs. Theory, Practice and Politics*, (Academic Press 1972).
- 28 Rufus Browning, Dale Rogers Marshall och David Tabb, "Implementation and Political Change. Sources of Local Variations in Federal Social Programs", *Policy Studies Journal*, 8.
- 29 För en diskussion om "analysis for policy" och "analysis of policy", se Rune Premfors, "Genomförande och utvärdering av offentlig politik", s 30f.
- 30 Richard Elmore, "Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions", i *Political Science Quarterly*, (Winter 1979-80). Även i form av en liten handbok för beslutsfattare, Richard Elmore, *Complexity and Control: What Legislators and Administrators Can Do About Implementing Public Policy*, (The National Institute of Education 1980).
- 31 Elmore, "Backward Mapping: Implementation. . .", s 602.
- 32 Ibid, s 604.
- 33 Ibid, s 606.
- 34 Se not 3.
- 35 Denna fråga har i Sverige bl a aktualiserats i fråga om innehållet i den undervisning skolan erbjuder. Se t ex brevväxlingen mellan Sven Lindqvist och Britt Mogård om skolans musikundervisning i Sven Lindqvist, *Hamiltons slutsats. Politiska artiklar från 70-talet*, (Bonniers 1980), s 183f.
- 36 Benny Hjern och Kjell Lundmark, "Blandekonomi och post-weberiansk förvaltningsteori: Administrativa lärdomar av svensk regionalpolitisk forskning", *Statsvetenskaplig Tidskrift*, 1979:4.