

Förvaltnings- och implementationsforskning

En essä

AV BENNY HJERN

Implementation mellan politik och förvaltning

De institutionella sambanden mellan politik och förvaltning var implementationsforskningens primära undersökningsområde enligt två av den unga forskningsinriktningens "historiker".¹ Men intentionerna från tidigt 1970-tal har knappast fullföljts. Trots att de motsvarar strävandena på ett traditionellt statsvetenskapligt undersökningsfält, låt vara med en mindre författningsrättslig inriktning än en tidigare tradition.

I en nyutkommen samling empiriska studier definierar redaktörerna implementation som "förverkligandet av en grundläggande policy, vanligen nedsatt i en författningstext" och implementationsanalysens funktion som "en identifiering av de faktorer som påverkar uppfyllelsen av författningstexters mål".² Om sådan är implementationsforskarens lott, vad sysslar då förvaltningsforskaren med när han/hon utför policy-studier?

Denna essä syftar till att få till stånd en diskussion om implementationsforskningens innebörd och ställning för statsvetenskapen. Huvudtesen är: det ligger i ämnets intresse att framhäva implementationsforskning som ett komplement till den beteendevetenskapliga forskningens två huvudfåror inom disciplinen. Implementationsforskningen kan ges en självständig ställning om den inriktas på att ur ett policy-perspektiv undersöka de organisatoriska arrangemang som *förbinder* det levande statsskickets representativa respektive förvaltningssida.

Att implementationsforskning skiljer sig från studier av statsskickets representativa aspekter torde vara föga kontroversiellt. Men vi hävdar att den på väsentliga punkter skiljer sig, och bör skilja sig, från förvaltningsforskning. I en tid då implementationsforskning har blivit ett modebegrepp bland beteendevetenskapliga förvaltnings-

forskare,³ fordrar denna tes en utläggning. En sådan är idag mer nödvändig än någonsin. Förvaltningsforskningens reflexer håller på att ta död på implementationsforskningens potential för statsvetenskapen. Det är därför viktigt att gränslinjerna mellan förvaltnings- och implementationsforskning blir föremål för debatt.

Diskussionen kommer att föras utifrån en idealtypisk beskrivning av hur de två perspektiven för policyforskningsändamål kan och bör utnyttja organisationsteoretiska insikter. Detta är *ett* sätt att påvisa skillnader mellan förvaltnings- och implementationsforskning. Ett annat och närbesläktat är att antyda hur systemteoretiska ansatser kan utnyttjas av de två. Detta används också i essän.⁴ Flera andra grepp kan tas på ämnet.

Ett flertal anglo-amerikanska paradigmer för implementationsforskning har introducerats i Sverige under de senaste tio åren. Några bygger på avsevärt mycket mindre systematisk, empirisk observation än vad okritiska efterföljare först förmedlar.⁵ Det bör därför betonas att avsikten med denna framställning inte är en kritisk begreppsgenomgång av alla andras skrifter i ämnet. De två huvudbegreppen – förvaltnings- och implementationsforskning – definieras inte *a priori* utan med stöd i författarens erfarenhet av forsknings*shantverk* med de två perspektiven på policyforskning.⁶ Begreppsexercis duger inte mycket till i nuvarande läge. Sammanblandningen av de två huvudbegreppen har gått så långt, och har drivits så programmatiskt på flera händer, att de avgörande detaljerna för en åtskillnad sopats undan. Den induktiva princip som följs har konsekvenser för framställningen. Implementationsforskningens särart preciseras inte inledningsvis med en avrundad definition utan med en argumentation som mynnar i essäns fyra avslutande stycken.

Orsaken till att sekundäranalys inte kan bidra till en fruktbar avgränsning mellan förvaltnings- och implementationsforskning är att skillnaderna mellan dem i huvudsak är metodologiska. De består i hur bland annat organisationsteoretiska begrepp handhas och operationaliseras för olika syften. Detta gör att flera andra begrepp, som i sammanhanget brukar anses vara nödvändiga att ingående diskutera, är ovidkommande för essäns syfte.

Policy-, outcomes- eller evalueringsforskning kan med det synsätt essän anlägger utföras både med en förvaltnings- och en implementationsforskningsansats. Hur dessa begrepp än definieras, och i litteraturen råder stor förbistring om deras innebörd och samband, så bidrar de inte till att klargöra skillnaderna mellan förvaltnings- och implementationsforskning. Följande resonemang får belysa ståndpunkten, vilken förenklat innebär att all implementationsforskning är policy-forskning men att all förvaltningsforskning inte behöver vara det. Intresset här är inriktat på den del av förvaltningsforskningen som är det.

Policy brukar definieras som en eller flera idéer samt försök att skapa institutionella arrangemang som gör idéerna möjliga att förverkliga. Policyanalys är systematiska ansträngningar att studera och definiera sådana idéer och institutioner som ökar eller upprätthåller tillförlitligheten i att avsedda effekter nås. Statsvetenskaplig policy-analys kan med denna definition genomföras med en förvaltnings- eller en implementationsansats. Skillnaden kommer främst att bestå i vems idéer som utvärderas och var effekterna mäts. Men att forskning av evaluerings- eller outcomestyp utförs i båda fallen, utgår vi ifrån. Annars kan inga utsagor om tillförlitligheten i policyn göras.

Politik och förvaltning

Som val-, förvaltnings- eller annan bindestrecksforskare i statskunskap är det lätt att förbise att ämnets styrka delvis ligger i analysen av det demokratiska statsskickets förmåga att *förbinda* god politisk representation av samhällsidéer ("politik") med deras effektiva förverkligande ("förvaltning"). Forskningen kring val, partier, intresseorganisationer och massmedia behandlar de komponenter som får statsskickets representativa sida att fungera. Under samlingsbegreppet förvaltningsforskning analyseras de delar som låter politiskt legitimerade idéer komma till utförande. Men trots att statsvetenskapen, jämfört med flera andra discipliner, har fördelen av att ingående

befatta sig med statsskickets båda sidor, har ämnets tilltagande specialisering lämnat sambandet mellan dem mindre systematiskt utforskat än de två aspekterna var för sig.

I ett demokratiskt statsskick skall politiken styra förvaltningen, och ansvarsuppdelningen mellan de två skall vara klar. Som en *beskrivning* av hur ett samtida demokratiskt statsskick faktiskt fungerar är ett sådant konstant och sekventiellt samband mer eller mindre befängt beroende på den policy det gäller. Det innebär inte att uppdelningen är olämplig, som en preskription för hur det bör vara, eller som ett pedagogiskt hjälpmedel. Det innebär att en viss försiktighet bör iaktas, då det gäller att upphöja den till norm för teoribildning eller till en metodologisk princip i statsvetenskaplig policy-analys.

Sambandet mellan politik och förvaltning har inte alltid varit det problem för statsvetenskaplig forskning som det kan vara idag. För några av ämnets specialiteter är det fortfarande föga problematiskt. Så kan valforskning bedrivas under antagandet att sambandet är konstant och sekventiellt. Viktigt är vem som får mandat att formulera policy och därmed kan bruka statsskickets möjligheter att förverkliga den. Hur möjligheten tillvaratas är intressant inte som ett samspel mellan politik och förvaltning utan som ett resultat med eventuella konsekvenser för väljarnas attityder och beteenden.

Valforskning kan utgå från ett konstant, sekventiellt förhållande mellan politik och förvaltning. Det hindrar den inte att från val till val öka kunskapen om statsskickets representativa sida. Över huvud taget tycks den forskning som specialiserar sig på denna aspekt inte behöva problematisera sambandet mellan politik och förvaltning särskilt långt. Initiativet till en precisering av sambandet för policy-analytiska behov måste därför utgå från förvaltningsforskningen. Men inom den specialiteten stöter preciseringen på andra problem. De har med etablerad teori- och begreppsanvändning att göra.

Skall den potential som finns i implementationsforskningstanken kunna utnyttjas för statsvetenskapliga syften, kan det konstanta och sekventiella sambandet mellan politik och förvaltning inte obesett få utgöra utgångspunkten för analysen. Modeller och metoder måste tas fram för att ur ett policyperspektiv systematiskt beskriva och analysera de institutioner, rättsliga och organisatoriska, som förbinder politik och förvaltning till skillnad från politikens resultat (författningstext)

och förvaltning. Innebörden är att implementationsforskning mindre är en fråga om att urskilja "the missing link" vid förverkligandet av redan definierad offentlig policy⁷ än att utveckla ett angreppssätt för att studera de förbindelser mellan politik och förvaltning som lämnas därhän i förvaltningsforskningens policy-analys.

Statsvetenskaplig policy-analys

Det levande statsskickets förmåga att förbinda god politisk representation av samhällsidéer med deras effektiva förverkligande påverkar den skrivna författningens legitimitet. Förbindelsen vilar på institutioner som fortlöpande utvecklas. Konstanta och sekventiella samband mellan politik och förvaltning utgör en alltmer försvinnande typ. Sambanden har förändrat karaktär i takt med att politiska krav formuleras av allt fler organiserade intressen och till följd av ökade ambitioner i stat och kommun.

På olika policyområden har förändringarna skett i olika takt, men deras allmänna innebörd är gemensam. Förmågan att förbinda politik och förvaltning med generella och abstrakta regler har minskat medan betydelsen av organisatoriska arrangemang och förhandlingsprocedurer har ökat. Detta gäller inom och mellan stat och kommun samt mellan dem och andra organiserade intressen. Förbindelsen mellan politik och förvaltning beror inte längre enbart på hur väl paragraf läggs till paragraf utan också på hur väl organisation binds till organisation.

Statsskickets förmåga att förbinda politik och förvaltning är ett traditionellt statsvetenskapligt analysområde. Förvaltningsforskningens sätt att ta sig an problemet bygger inte längre på författningsteoretisk interpretation utan på beteendevetenskapliga angreppssätt. Med dessa har en precisering av förbindelsens delvis nya karaktär redan påbörjats. Men ju mer preciseringen låter brister framtona i förvaltningsforskningens teoretiska och metodologiska rättesnören desto mer har osäkerheten inom deldisiplinen kommit till uttryck.

Policy-inriktad förvaltningsforskning är en förhållandevis ung disciplin inom statsvetenskapen.⁸ Sverige utgör inte något undantag härvidlag. Att förvaltningsforskningens rättesnören visar sig vara otillräckliga, har lett till likartade reaktioner i stora delar av Europa. De speglas väl i hur implementationsbegreppet har avfärdats,⁹ adapterats¹⁰ och infogats¹¹ i de angreppssätt som utnyttjas i förvaltningsforskningens policy-analys. I Sverige verkar denna utveckling ha förlöpt mindre själv-

ständig och varit mer amerikanskt inspirerad än i flera andra länder.¹²

Reaktionerna på förvaltningsforskningens policy-analytiska utmaning kan sammanfattas så: En tendens till att sluta leden med argumentet att forskningen bör använda sig av de teorier och metodologiska grepp som förvaltningsforskningen ändå haft längst erfarenhet av. Fenomen som inte kan angripas med dessa får anstå. Och i övrigt är implementationsforskning inte något nytt.

Dessa argument bör vägas in när statskunskapens bidrag till att precisera de nya förbindelserna mellan politik och förvaltning diskuteras. Så mycket mer som den kunskap om fenomenen som kan vinnas med förvaltningsforskningens etablerade rättesnören är nödvändig i sammanhanget. Men den är inte tillräcklig, som vi skall se.

Deldisciplinens förvaltningsforskning intressen behöver inte sammanfalla med statsvetenskapens intresse av att precisera nya institutioner på ett för ämnet viktigt analysområde med stor praktisk betydelse. För förvaltningsforskningen finns det olika sätt att svara på den analysutmaning som föreligger. För statskunskapen borde svaret bara kunna bli ett.

I den mån statsvetenskapen vill behålla ledningen när det gäller analysen av det demokratiska statsskickets förmåga att förbinda god representation med effektiv förvaltning bör förvaltningsforskningens policy-analys kompletteras med implementationsforskning. Den senare delar detta undersökningsområde med förvaltningsforskningen. Men den ställer andra frågor och kan inte obesett överta förvaltningsforskningens teoretiska och metodologiska utgångspunkter.

Policy-förvaltning eller implementation

Implementationsforskning kan innebära olika saker. När den introducerades för inte så länge sedan, innebar den ett försök att problematisera förvaltningsforskningens reflex att separera politik och förvaltning. Tio år senare konstaterar kritiker skadeglatt, att implementationsforskningens bidrag till statsvetenskapen består i att kalla politik och förvaltning för policy respektive implementation. Kritikerna har i många stycken rätt. De brukar också själva understödja sammanblandningen av alla krafter. Frågan är om det är något att glädjas åt.

Som idé kom implementationsforskningen till Sverige obetydligt senare än den beteendevetenskapliga förvaltningsforskningen. Med policy-analytisk inriktning anammades den senare av

statsvetenskapen under slutet av 1960-talet. Ett brett upplagt försök i genren var Kommunalforskningsgruppens styrningsundersökningar.¹³ Begreppet implementation dyker upp i avhandlingar från mitten av 1970-talet. Samtidigheten i introduktionen kan förklara varför det uppstått svårigheter att skilja förvaltningsforskning från implementationsforskning. I synnerhet som de kan komplettera varandra och merparten svenska policystudier utförts först efter det att utländska potentater drivit sammanblandningen programmatiskt.

Impulserna till beteendevetenskaplig förvaltnings- och implementationsforskning utgick från Förenta staterna. Från den amerikanska förvaltningsforskningen hämtade svensk statsvetenskap i första hand idéer och instrument ur vågen av "policy-output"-studier. Idéer från den mer organisationsteoretiskt inriktade "public administration"-traditionen kom i mindre utsträckning att ingå i forskningspraxis. De spelade en stor roll i undervisningen. Men inte ens i amerikansk översättning var de från Max Webers organisationsteori härledda rationalitets- och strukturdistinktionerna enkla att omsätta i empirisk forskning.

Den beteendevetenskapliga förvaltningsforskningen drevs i början av de analogier som den politiska systemteorin frambringade. Av kommuner gjordes kommunalpolitiska system med input-, output- och till nöds throughput-funktioner. Det kommunalpolitiska systemet begåvades också med en "socio-ekonomisk omgivning". I policy output-inspirerade, jämförande undersökningar gällde det att hålla faktorer i omgivningen konstanta och om möjligt påvisa att de "politiska faktorerna" var nog så viktiga. Världen över visade sig detta vara svårare än beräknat. För Sverige lyckades det i några få undersökningar.

Policy output-forskningen gjorde svensk statsvetenskap öppnare för policy-perspektivet, att forskning skulle kunna vara nyttig för det praktiska genomförandet av politiska idéer. Det ökade ämnets möjligheter att få uppdrag och utvecklade på så sätt förvaltningsforskningen. Men sektorsforskning i synnerhet innebär en stark fixering till det konstanta, sekventiella sambandet mellan politik och förvaltning. Ett synsätt som passar väl in i förvaltningsforskningens traditionella separation av begreppen.

Den amerikanska policy output-traditionens långtgående förenklingar och dess, i brist på relevanta data påtvingade, aggregerade analys har haft föga inflytande på svensk förvaltningsforsk-

ning. Men dess oförmåga att i policyanalys införliva något av komplexiteten i efterkrigstidens organisatoriska arrangemang har i svensk förvaltningsanalys inte övervunnits i större grad än i andra europeiska länders forskning.¹⁴ Det finns olika sätt att föra in organisationsperspektivet i analysen. Och skillnaden mellan förvaltningsforskning och implementationsforskning består mycket i hur det införs.

Policy-analys och organisationsperspektiv

Om det demokratiska statsskickets förmåga att förbinda politik och förvaltning inte längre enbart vilar på att lägga paragraf till paragraf utan också på hur väl organisation läggs till organisation, så är ett utvecklat organisationsperspektiv nödvändigt för statsvetenskaplig policy-forskning. Hur det kan införas för förvaltnings- respektive implementationsforskning kan belysas med utgångspunkt från kommunalforskningsgruppens sätt att angripa "statlig styrning av kommunal verksamhet."

Kommunalforskningsgruppen övertog delar av policy-output-traditionens angreppssätt för sina styrningsundersökningar. Det innebar att policy fick beteckna statliga målsättningar för hela politiska avsnitt som skol- och fritidssektorn eller sociala sektorn. Det innebar dessutom att en systemteoretisk begreppsapparat övertogs. Båda dessa ansatser är förenliga med att införa ett organisationsperspektiv för förvaltningsforskning, även om det med den första är förenat med vissa svårigheter. Men ingen av ansatserna leder utan vidare till att organisationsperspektivet kan införas på ett för implementationsforskning fruktbart sätt.

Under den tidiga policy output-forskningen fanns förhoppningen att hypoteser skulle kunna uppställas kring sambanden mellan kännemärken för policy-sektorer och resultaten av policygenomförandet på dem. Grundade på olika kännemärken konstruerades ett stort antal fyrfältstabeller. De utnyttjas sällan numera. De var typiska för den "fiskemetod" som användes i många policy output-studier. Ett nät kallat gammal, ny, regulativ, distributiv, redistributiv, social eller . . . policy slängdes i ett hav av program. Även om liknande program skulle ha hamnat i samma nät, var det ändå högst osannolikt att de organisatoriska arrangemangen för deras genomförande hade mycket gemensamt.

Fiskemetoden lämnar litet utrymme för att systematiskt införa ett organisationsperspektiv ens för förvaltningsforskningsbruk. Den organisato-

riska inramningen av programmen i nätet måste kontrolleras på något sätt. I senare statsvetenskaplig policy-forskning har detta skett genom koncentration på ett litet antal program åt gången, och ofta enbart ett.¹⁵ Därmed är det möjligt att införa ett organisationsperspektiv men, som vi skall se, inte nödvändigtvis för implementationsforskningsbruk.

Kommunalforskningsgruppen övertog också delar av systemteoriens begreppsapparat. Skall den vara fruktbar för implementationsforskning, kan den inte enbart användas som en etiketteringsmaskin. Att de politiska institutionerna i en kommun kallas för det kommunalpolitiska systemet leder inte utan vidare till nya insikter. Annan systemteori användes å andra sidan på ett fruktbart sätt i policy-forskning långt innan statsvetenskapen anammade ett policyperspektiv. Och den har funnit användning inom den amerikanska "public administration"-traditionens organisationsanalys. Den bör således kunna användas för att föra in ett organisationsperspektiv i statsvetenskaplig policy-forskning. Men beroende på hur den införs kan också den leda till förvaltnings- eller implementationsforskning.¹⁶

Implementationsanalysen började som ett försök att övervinna förvaltningsforskningens skarpa distinktion mellan politik och förvaltning. Den har tagits upp av allt fler policy-orienterade förvaltningsforskare. Därmed har det organisationsperspektiv, som delvis tidigare saknats, börjat införas i policy-forskningen. Men samtidigt har implementationsstudier alltmer belamrats med förvaltningsforskningens traditionella antagande om ett konstant och sekventiellt samband mellan politik och förvaltning. Umbärliga metodologiska rättesnören från politisk organisations- och systemteori är de orsaker som kommer att behandlas här.

Policy-organisation och metod

Författningsteoretiker har länge strävat efter att skapa "grunderna för ett styrelseskick som säkerställer att inget annat än det allmänna intresset styr offentliga handlingar".¹⁷ Därför har de föreskrivit inte bara politisk organisation utan också politisk metodologi, i hopp om att båda tillsammans skall hjälpa till att hålla författningens subjekt till den rätta vägen.

Som en beskrivning av det politiska livet skulle väl få samtida statsvetare instämma i följande påstående. "Lagar och vissa styrelseskick har en sådan auktoritet, och är så oberoende av männi-

skors stämningar och lynnen, att deras effekter nästan är lika generella och pålitliga som de vi möter i naturvetenskaperna."¹⁸ Men som en beskrivning av vad statsvetenskaplig policy-analys utgår ifrån är citatet trots allt aktuellt.

Den politiska metodologi, som Hume och senare författningsteoretiker varierat, går igen i förvaltningsforskningens sätt att utföra policy-analys. Auktoriteten för det offentliga handlandet utgår från lagtexten och förvaltningsorganisationen likställs med de som är auktoriserade att handha den. Som princip för hur organisationsperspektivet kan införas i policy-forskning är denna metodologi vanlig, men den är inte tvingande. Det är svårt att komma från intrycket att den sitter djupare hos förvaltningsforskare än hos mången lobbyist eller förvaltningens tjänsteman.

Uppifrån-och-ner-metodologin har visat sig vara svår att ersätta för förvaltningsforskningen. För att få en inblick i hur det skulle kunna ske är det lärorikt att återknyta bekantskapen med en av förvaltningsundervisningens klassiker. Med *Administrative Behavior* är enligt några bedömare Herbert Simon på väg att bryta med den förhärskande metodologin.¹⁹ Enligt andra återför han snarare förvaltningsforskningen till den smala vägen.

En av de traditionella principer som Simon ifrågasätter är nyttan med att beslut i organisationen skall ske "tjänstevägen". Tvärt emot etablerad visdom anser han att principen inte självklart leder till "god" administration. Nyttan med alternativ till tjänstevägen kan överstiga kostnaderna för en viss grad av "oansvarighet och oklarhet". Simon använder effektivitet som kriterium för att urskilja den "bästa" organisationen. Han utgår från att det finns organisationer där effektiviteten skulle öka om principen om tjänstevägen togs på mindre allvar. Principen är förenad med informationskostnader som i stor utsträckning underskattas i traditionell förvaltningsteori.

Till skillnad från tidigare förvaltningsteori föreställer sig Simon att auktoritet i en organisation inte behöver utgå från en enda källa. Hans idé är, att från olika källor utgår "zoner av auktoritet" som binder skilda typer av beslutsfattande. Simons ekvilibrium-modell av organisationer innebär att varje zon uppstår som genom överenskomelser mellan de berörda. "Organisationen" består av de grupper som bildas i anslutning till respektive auktoritetszon. Simon urskiljer tre typer av grupper: kunder, anställda och entreprenörer. Det som utmärker relationerna mellan aktö-

rer i de olika grupperna påverkar organisationens effektivitet.

För förvaltningsforskningen skulle Simons organisationsteori kunna innebära, att den preskriptiva uppifrån-och-ned-metodologin ersätts med ett mer neutralt organisationsperspektiv. Riksdag och regering, till exempel, skulle kunna komma att ingå i analysen som organisationer bland andra sådana. Undersökningar skulle få ge svar på hur viktiga deras mål, strategier och resurser är i förhållande till andra organisationers vid genomförandet av den policy som studien gäller.

Rätt utnyttjad kan Simons organisationsteori ge den statsvetenskapliga policy-forskningen ett organisationsperspektiv som gör det möjligt att gå från förvaltningsforskning till implementationsforskning. Ett perspektiv som gör det möjligt att analysera om sambandet mellan politik och förvaltning är konstant och sekventiellt; ett perspektiv som gör det möjligt att undersöka *i vilken grad* statskicketets förmåga att förbinda politik och förvaltning är beroende av speciella administrativa arrangemang; och ett perspektiv, slutligen, som kan göra det möjligt att föreslå förändringar i de arrangemang som existerar.

Simon själv undvek att ta steget ut ur förvaltningsforskningens organisationsperspektiv. Han återinförde i stället åtskillnaden mellan politik och förvaltning. Först introducerade han idén om en mål-medel hierarki tillsammans med antagandet att beslut om medel är mer värderingsfria och mindre konsekvensrika än beslut om mål. Sedan uttryckte han som sin uppfattning att de mer konsekvensrika och fördeladdade besluten *borde* tas av politiker och inte av administratörer.

Med följdantagandet att förvaltningen tar politiska målsättningar som givna, är mål-medel hierarkin den mest kritiserade delen av Simons teori om administrativt beteende. Men Simon är helt klar på den här punkten. Det fundamentala metodologiska villkoret för hans teori är att de politiska målen *för* administrationen är så konkret formulerade att det är meningsfullt att mäta resultatet i förhållande till dem. Resultatmätning är lika viktig för implementationsforskningen som för förvaltningsforskningen. Men den är inte så viktig att frågan, vems mål skall resultatet mätas emot?, kan avspisas med en på författningsteori uppbyggd konstruktion.

Simons organisationsteori kan användas för att gå från förvaltnings- till implementationsforskning. Det finns bland hans kollegor några som betonar mål-medel hierarkins grundläggande

ställning i hans verk. De beklagar att han därigenom av metodologiska skäl återinförde idén om förvaltningen som ett neutralt instrument tillsammans med den skarpa åtskillnaden mellan politik och förvaltning.²⁰ Andra betonar att Simon egentligen gav oss verktyg för att övervinna sådana distinktioner. Men användningen av dem har senare gått snett i praktisk forskning därför att hans idéer har applicerats på formellt avgränsade enstaka förvaltningsorganisationer. De utgör "fel" analysenheter för hans teori.²¹ Hur ser de "rätta" ut?

Politisk organisation och policy-system

Det är en gammal sanning i organisationsanalys att forskning om organisationers effektivitet i huvudsak måste baseras på en ovetenskaplig subjektiv bedömning av vilket av en organisations delmål som utgör rätt utvärderingsgrund.²²

I förvaltningsforskningen ger konventionen att målen för offentlig förvaltning sätts av regering/riksdagen "enkel" lösning på målsökningsproblemet. Men denna lösning är inte alltid så enkel. Det framgår av förvaltningsforskarens nymornade klagomål över att lagstiftningens målformuleringar är luddiga, eller att politiska beslut i ökande grad "bara" utgör symboliska till skillnad från verkliga försök att ange och angripa samhällsproblem.

Inget är så bra att det inte kan göras bättre. Det gäller säkert också politisk målprecisering. I varje fall tyder forskarnas klagomål på att statsvetenskaplig policy-forskning mognat. Den har kommit till insikt om att den politiska systemteoriens "bindande politiska beslut" inte nödvändigtvis är fixpunkter att mäta policy-resultat ifrån. Organisationslärans gamla sanning håller. Varför skulle politiker vara bättre på att tillhandahålla mål för forskning och administration än makthavare i andra organisationer?

Användningen av vetenskapliga rättesnören är lika viktig för statsvetenskaplig policy-forskning som för ämnets andra deldiscipliner. Ett rättesnöre är att uppställda påståenden i princip bör kunna falsifieras. Där syndar förvaltningsforskningen vid policy-analys ibland på nåden vid valet av analysenhet.

Statsvetenskaplig policy-analys skiljer sig positivt från andra disciplinerna på flera punkter. Den sammanblandar i mindre utsträckning normativa resonemang med analys grundad på deskription, och den försummar sällan helt organisationsperspektivet. Den offentliga förvaltningens struktur

och handlande byggs i någon form alltid in i dess undersökningar av policy-genomförande. Ofta är en viss förvaltningsmyndighet eller en typ av myndigheter (t.ex. bostadspolitiska organisationen) undersökningens analysenheter. De utgör de "objekt" vars egenheter skall preciseras för att förklara policyresultat. För förvaltningsforskning är valet av en eller en typ av offentlig organisation som analysenhet en självklarhet. För implementationsforskning är valet av denna speciella typ av analysenhet ett påstående, och dessutom ett påstående som bör ställas upp så att det kan falsifieras.

Det finns flera skäl till att man vid implementationsforskning bör gå varligare fram vid valet av analysenhet än vanligt. Deras innebörd kan sammanfattas enligt följande. Formulering och genomförande av offentlig policy behöver ej ske i system som till sammansättning och handlingsgenskaper överensstämmer med någon offentlig förvaltningsorganisation. Ett skäl följer ur Simons organisationsteori innan den försågs med den författningsrättsliga uppdelningen i politik och förvaltning. Ett annat följer ur insikten att bestämningen av "organisationens" mål i någon mån alltid är subjektiv.

Simons tredelade auktoritetszons-teori kan användas på flera olika sätt. Den har använts med en organisation eller förvaltningsmyndighet som analysenhet. Men dess möjligheter att bidra till analysen av de organisatoriska arrangemang som förbinder politik och förvaltning tillvaratas då inte. En sådan analys eftersträvas vid implementationsforskning.

Vill man ta ett steg i riktning mot implementationsforskning, kan "public choice"-analysens användning av Simons grundtanke vara en hjälp på vägen. I dess författningsanalys används ibland konstitutionen i sin helhet som analysenhet.²³ *Förhandlingarna* mellan aktörer i konstitutionens olika auktoritetszoner karakteriseras och den effektivitet i serviceproduktion som de leder till beräknas. I denna typ av analys kan riksdag och regering införas i olika auktoritetszoner som aktörer bland flera andra. Deras mål, intressen och strategier vägs inte in som överordnade från analysens början. Vilken vikt de tillmäts beror också på de motstrategier som uppställs av andra intressenter i zonen. För implementationsforskning är exemplet och synsättet viktigt. Men analysenheten är otillräckligt policy-orienterad. Detta hinder kan undanröjas om policy-system får ersätta konstitution som analysenhet.²⁴

För att beskriva ett policy-system måste forskaren identifiera "beslutsfattarna". Annars blir definitionen av systemets mål, omgivning och resurser godtycklig. I *politisk* till skillnad från annan systemteori sätts riksdag/regering (fullmäktige/kommunstyrelse) mer eller mindre automatiskt in som beslutsfattaren och "systemet" urskiljs med författningens "uppifrån-och-ner"-metodologi. Detta sätt att avgränsa analysenheten kännetecknar i större eller mindre grad förvaltningsforskningens policy-analys. Det är författningsmässigt, men policy-analytiskt är det vare sig nödvändigt eller tillräckligt. Graden av otillräcklighet beror på syftet med undersökningen och det policy-område som undersöks.

Med systemteori ges ett annat sätt att införa ett organisationsperspektiv som bättre motsvarar syftet med implementationsforskning.²⁵ Valet av beslutsfattare görs avhängigt det problem som undersökningen avser. Undersökaren rekonstruerar därefter empiriskt policy-systemets beslutsfattare utifrån denna problemdefinition. Förfarandet kan göra valet av analysenhet till en replikerbar och falsifierbar procedur.

Implementationsforskningens organisationsmodell

Samhället består av ett stort antal grupper med varierande organisationsstrukturer och inbördes relationer. Organisationsläran omfattar ett litet antal grundmodeller. Två av de mer kända är den monokratiska-hierarkiska och den kooperativa-demokratiska. Vid en jämförelse med ekonomins marknadsmodeller bygger båda på mer kollektivt handlande och användning av gemensamma resurser. Den stora skillnaden mellan de två ligger i deras antagande om hur handling och resursutnyttjande koordineras. I den monokratiska-hierarkiska modellen förutsätts koordineringen ske av ett centralt ställe. I den kooperativa-demokratiska antas samordningen ske kollektivt genom olika former av beslutsfattande i grupp. Ingen av dessa modeller kan ensam antas vara tillräcklig för att analysera policysystem. Men de kan tjäna som mallar för hur organisationsperspektiv kan föras in i statsvetenskaplig policyforskning.

Den monokratiska-hierarkiska modellen överensstämmer bättre med skriven författning om politik och förvaltning än den kooperativa-demokratiska. Politisk systemteori och förvaltningsforskning tenderar att välja analysenheter i enlighet med den första. Vid policy-analys definieras policy-systemets aktörer, mål, omgivning och re-

surser i första hand ur det "centrala ställets" perspektiv. Eftersom all utvärdering av policy vilar på en mer eller mindre subjektiv bestämning av utvärderingsgrunden, är detta sätt att konstruera policysystemet inte mer godtyckligt än något annat. Men ett sådant sätt att konstruera policysystem bereder inte vägen för den i implementationsforskning eftersträlvade empiriska och induktiva metoden att analysera förbindelsen mellan politik och förvaltning. I förening med systemteorins sätt att identifiera analysenheter kan den kooperativa-demokratiska modellen ger det organisationsperspektiv som implementationsforskning behöver.

Utgående från ett synsätt, där formulering och genomförande av policy sker i kollektiv genom olika former av beslutsfattande i grupp, gäller det för implementationsforskningen inte i första hand att välja analysenheter utan att finna dem. Forskaren väljer policy-problemet och försöker därefter rekonstruera vilka aktörer som ingår i policysystemet med vilka mål, strategier och resurser. Rekonstruktionen bör ske med metoder som tillåter att erhållna resultat kan replikeras. Olika forskare bör under jämförbara betingelser i övrigt för samma policyproblem kunna "rulla upp" likvärdiga policysystem.

Rekonstrueras policysystem på det antydda sättet erhålls enbart en platt beskrivning av aktörer, mål, strategier och resurser om upprullningen inte styrs av ett analytiskt raster. Ett sådant raster erbjuder Simons tre auktoritetszoner. Sker upprullningen av policysystemet så att aktörer som tillhör olika zoner hålls isär, kan en "ekvilibrummodell" av policysystem uppnås. Den innebär att auktoriteten i policysystemet inte behöver utgå från en enda källa (t.ex. riksdag/regering). Från olika källor utgår zoner av auktoritet som binder skilda typer av beslutsfattande. Varje zon uppstår som genom överenskommelser mellan de berörda.

Ett policysystem består av de grupper som bildas i anslutning till respektive auktoritetszon. Används Simons gruppering av auktoritetszoner för upprullningen, uppstår tre subsystem till policysystemet. De kan användas som analysenheter vid implementationsanalys. De kan karaktäriseras och jämföras vad gäller aktörssammansättning, mål, strategier och resurser – för en policy eller flera. Av särskild vikt är det att på dessa punkter fasthålla vilka samband som råder mellan subsystemen. Policysystemets effektivitet är beroende av sådana kännetecken.

Det raster som Simons ekvilibrumteori tillhan-

dahåller för implementationsanalys här fördelen av att vara förankrat i organisationsteori. Men upprullningen av policysystem är inte avhängig just hans raster. Implementationsanalys kan ske med andra analytiska distinktioner. Mycket tyder på att olika raster behövs för analys av olika policyproblem.²⁶

Statsvetenskaplig implementationsforskning

I den konstitutionella rättsstaten läggs fortfarande paragraf till paragraf. Men lagstiftningens precision är inte längre allena utslagsgivande. Det är inte den enda axel kring vilken ett demokratiskt statskicks förmåga att förbinda god representation med effektiv förvaltning kretsar. Denna förmåga är viktig för författningens legitimitet och fortbestånd. Den har alltid varit ett huvudområde för statsvetenskaplig forskning.

Statsvetenskapen är väl skickad att fortsätta analysen av statskickets "förbindande" förmåga i den mer specialiserade, policy-orienterade typ av forskning som påbörjats under senare år. För detta har ämnet en kombination av färdigheter som i mindre grad kan fogas samman inom andra discipliner. I statsvetenskap kan en fullödig beteendevetenskaplig forskning både om statskickets representativa och dess förvaltningssida föras samman med en lång tradition av författningsanalys.

Sambanden mellan politik och förvaltning på specifika policyområden är implementationsforskningens primära forskningsobjekt. Den delar det med förvaltningsforskningen men måste, hävdar vi, få ta sig andra vägar vad gäller frågeställningar och angreppssätt. Vägar som policyrelevant förvaltningsforskning inte bör ta för att fylla sitt uppdrag. I essän har skillnaden mellan förvaltnings- och implementationsforskning diskuterats med begrepp hämtade från organisationsforskningens teori och metod.

För att fylla sitt syfte måste implementationsanalys kunna bygga på statsvetenskapens övriga deldiscipliner vad gäller kunskap om partiers, intresseorganisationers och statliga och kommunala myndigheters mål, strategier och resurser. Men den kan också behöva gå utanför det egna ämnet och hämta kunskap om företag och andra privata aktörer utan synbarliga "politiska" funktioner och uppgifter.

Den ordnande principen för implementationsanalys är inte policy-problem som de definieras och angrips av "det politiska systemet". Den ordnande principen är policyproblemet som det de-

finieras och angrips av relevanta samhällsaktörer. Därför är sättet att finna en analysenhet ett större metodproblem för implementationsanalys än det behöver vara för förvaltningsforskning.

Implementationsforskning analyserar det levande statskicket med ett angreppssätt som ej behöver överensstämma med den skrivna författningens politiska organisation och metodologi. Dess övergripande syfte är att konfrontera policyanalysen med författningsperspektivet. Det kan den inte göra när det perspektivet är inbyggt i undersökningarnas uppläggning.

Policy-analys blir lätt teknokratisk. Den sker med en långtgående specialisering på politiska sakområden. Statsvetenskaplig implementationsforskning kan inte upphäva specialiseringen. Men den kan föra in konstitutionella frågor i specialiserad policy-analys.

Genom att på policy-område efter policy-område analysera policy-system, inte som avvikelser från det i författningen givna utan som de sätt på vilka olika aktörer har valt att organisera och koordinera sina gemensamma ansträngningar, kan implementationsforskning bidra till att definiera de institutionella banden mellan politik och förvaltning på deras egna villkor.

Alla forskningsinsatser till trots sägs dessa band i blandekonomierna ha långtgående försvagats till politikens nackdel. En annan tes är att de snarare har förvandlats på ett sådant sätt att förvaltningsforskningens policy-analys inte räcker till för att stärka banden igen. Det finns tillräckligt stöd för den tanken för att framhäva implementationsforskning som ett komplement.²⁷ Förvaltningsforskning tenderar att se policy-resultat, vilka avviker från politiskt auktoriserade målsättningar, som otillbörliga avsteg från demokratisk teori. Det kan de men behöver de inte vara. De kan vara uttryck för tanken på demokratiskt självbestämmande genom organisation och kollektivt handlande med former för politiskt ansvarsutkrävande och kontroll som den parlamentariska modellen inte specificerar. Implementationsforskning behövs om dessa former skall utvärderas i syfte att få till stånd en diskussion om de justeringar en motspänstig verklighet bör leda till.

Noter

- ¹ G. Majone och A. Wildavsky, "Implementation as Evolution", *Policy Studies Annual Review 2* (London and Beverly Hills: Sage Publications, 1978).
- ² D.A. Mazmanian och P.A. Sabatier, *Effective Policy Implementation* (Lexington: D.C. Heath and Company, 1981), s5 och 6.
- ³ Jämför B. Hjern och C. Hull, "Implementation Research as Empirical Constitutionalism", *European Journal of Political Research*, 1982:2.
- ⁴ Jämför B. Hjern, "Implementation and Network Analysis", Discussion Paper of the International Institute of Management, IIMdp/78-58.
- ⁵ För ett viktigt undantag, se B. Hjern, "Implementation Research – The Link Gone Missing: A Review Article", *Journal of Public Policy*, 1982:3.
- ⁶ För det första perspektivet se B. Hjern, *Statsbidrag som styrmetod* (Göteborg: Liber-CWK Gleerup 1976), och för det andra, C. Hull och B. Hjern, "Helping Small Firms Grow: An Implementation Analysis of Small Firm Assistance Structures", *European Journal of Political Research*, 1982:2, eller B. Hjern och C. Hull "Policy Analysis in Mixed Economy: An Implementation Approach", *Kommer i Policy and Politics*, 1983:3.
- ⁷ Jämför E.C. Hargrove, *The Missing Link: The Study of Implementation of Social Policy* (Washington D.C.: Urban Institute, 1975).
- ⁸ Stor enighet råder om att policy-analysens "filosofi" formulerades för statskunskapen först av H.D. Lasswell i "The Policy Orientation", H.D. Lasswell och D. Lerner, *The Policy Sciences* (Stanford, 1951). En annan milstolpe passerades i och med publiceringen av tidskriften *Policy Sciences*. I första volymen (1970) ger särskilt artiklarna av Lasswell och Y. Dror en begreppsbestämning. Därefter börjar litteraturen bli för mångfacetterad för att meningsfullt kunna kommenteras i en fotnot.
- ⁹ Jämför A. Dunsire, *Implementation in a Bureacracy* (Vol. 1, Oxford: Martin Robertson, 1978), s. 69. Dunsire jämför begrepp som implementation och koordination med varandra, vilket inte behöver leda till ökad klarhet i konkreta forskningssituationer; se G. Jordan, "The Moray Firth Working Party": 'Performance' Without 'Conformance', *European Journal of Political Research*, 1982:2.
- ¹⁰ Härmed avser vi försöken att likställa implementation med "meta-policy making" av något slag. Dessa studier uppställer vanligen som ett lösligt dilemma det som bör läggas till grundval för implementationsforskning över huvud; nämligen att policy-resultat *alltid*, utom i för forskningen triviala fall, kommer att avvika från auktoritativt formulerade mål. Implementationsforskare borde, efter att under femton år ha funnit att så i regel är fallet, börja kunna fundera över hur fenomenet skall kunna beskrivas och analyseras neutralt. Det behöver inte vara ett avsteg från demokratisk teori. Det kan vara ett uttryck för den, och som sådant viktigt att rationalisera och teoretisera

- ra. För motsatsen se t.ex. E. Bardach, *The Implementation Game* (Cambridge och London: The MIT Press, 1978); C. Altenstetter och J.W. Bjorkman, *Federal-state health policies and impacts: the politics of implementation* (Washington, D.C.: University Press of America, 1978); G.T. Allison, "Implementation Analysis" i L. Lewin och E. Vedung, *Politics as Rational Action* (Dordrecht and Boston: D. Reidel Publishing company, 1980).
- ¹¹ Ett av de mest konsekvent genomförda exemplen på detta är R. Mayntz, *Implementation politischer Programme* (Königstein/Ts., 1980).
- ¹² I. Municio, "Implementationsforskning. En litteraturoversikt", *Statsvetenskaplig Tidskrift*, 1982:3, ger detta intryck. Dessutom förekommer där en stark koncentration på paradigmer för analys av sociala program och utbildningssektorn. I europeisk implementationsforskning finns en mycket bredare spridning över olika policy-områden. Jämför S. Barrett och C. Fudge, *Policy and Action* (London: Meuthen, 1981); K. Hanf och F.W. Scharpf, *Interorganizational Policy Making: Limits to Co-ordination and Central Control* (London: Sage Publications, 1978) och B. Hjern och C. Hull, *Implementation Beyond Hierarchy* (Tema-nummer av European Journal of Political Research, 1982:2). De båda senare publikationerna sammanfattar "workshops" kring temat implementation inom *European Consortium for Political Research 1975-1981*.
- ¹³ För en introduktion till KFG:s undersökningar, se J. Westerståhl, *Ett forskningsprogram* (Uppsala: Almqvist & Wiksell, 1970), ss. 40-48. För en implementationsparadigm inom gruppen, se B. Hjern, *Statsbidrag som styrmetod* (Göteborg: Liber-CWK Gleerup, 1976), kap. 2.
- ¹⁴ Jämför kritik i F.W. Scharpf, "Public Organization and the Waning of the Welfare State", *European Journal of Political Research*, 1977:2.
- ¹⁵ Jämför bidragen i K. Hanf och F.W. Scharpf, a.a. fotnot 12.
- ¹⁶ Ofruktbarheten i politisk systemteori för implementationsanalys är ett av de generella resultat som redovisas det fleråriga arbete, vilket en västtysk forskningsgrupp lagt ned på att undersöka implementationsfenomen. Se R. Mayntz, "Die Entwicklung des analytischen Paradigmas der Implementationsforschung" i *Implementation politischer Programme* (Königstein/Ts., 1980) av samma författare.
- ¹⁷ J. Harrington, *A System of Politics in the Oceania and Other Works of James Harrington* i J. Tolands redaktion (London, 1737), s252.
- ¹⁸ D. Hume, *Essays Moral, Political and Literary* i redaktion av T.H. Green och T.H. Grose (London: Longmans), 1882), s101.
- ¹⁹ H.A. Simon, *Administrative Behavior* (New York: The Free Press, 1947).
- ²⁰ J.W. Fesler, "Public Administration and the Social Sciences 1946 to 1960" i F.C. Mosher, *American Public Administration: Past, Present and Future* (University, Alabama: The University of Alabama Press, 1975); V. Ostrom, *The Intellectual Crisis in American Public Administration*, (University, Alabama: University of Alabama Press, 1973); W. Waldo, "Development of Theory of Democratic Administration", *American Political Science Review*, 1952:1; och H.T. Wilson, "Rationality and Decision in Administrative Science", *Canadian Journal of Political Science*, 1973:2.
- ²¹ M. Landau, *Political Theory and Political Science* (New York: MacMillan, 1972), ss. 142-202.
- ²² J.M. Pfiffner och F.P. Sherwood, *Administrative Organization* (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, Inc., 1960), s. 412.
- ²³ Jämför A. Breton och R. Wintrobe, "The Equilibrium Size of a Budget-Maximizing Bureau: A Note on Niskanen's Theory of Bureacracy", *Journal of Political Economy*, 1975:2; G.J. Miller, "Bureacratic Compliance as a Game on the Unit Square", *Public Choice*, 1977:1; och W.A. Niskanen, *Bureacracy and Representative Government* (Chicago: Aldine-Atherton, 1971).
- ²⁴ J. Friend, "Planners, Policies and Organizational Boundaries", *Policy and Politics*, 1976:1.
- ²⁵ Jämför C.W. Churchman, "A Philosophy for Complexity" i H.A. Linstone och W.H.C. Simmonds, *Futures Research: New Directions* (Reading, Mass.: Addison-Wesley, 1977). Se också diskussionen i B. Hjern och D.O. Porter, "Implementation Structures: A New Unit of Administrative Analysis", *Organization Studies*, 1981:2.
- ²⁶ Jämför C. Ackerman och W. Steinmann, "Privatized Policy-Making", *European Journal of Political Research*, 1982:2; J.K. Benson, "Networks and Policy Sectors" i D. Rogers och D. Whettan, *Interorganizational Coordination* (Ames, Iowa: Iowa State Press, 1981); K. Hanf, "Regulatory Structures: Enforcement as Implementation", *European Journal of Political Research*, 1982:2; B. Hjern och D.O. Porter, a.a. fotnot 25; C. Hull och B. Hjern, "Helping Small Firms Grow", a.a. fotnot 6; L. O'Toole, "Inter-Organizational Cooperation and Implementation of Labor Market Training", *Organization Studies*, 1983:1.
- ²⁷ En del av de argument som kan framföras finns i B. Hjern och K. Lundmark, "Blandekonomi och postweberiansk förvaltningsteori: Administrativa lärdomar av svensk regionalpolitisk forskning", *Statsvetenskaplig tidskrift*, 1979:4. Ytterligare argument finns i B. Hjern och D.O. Porter, "The Organizational Society and Organization Analysis" i B. Holzner, *The Political Realization of Social Science Knowledge and Research* (Würzburg: Physica Verlag, 1983).