

Recension

Lennart Lundquist
IMPLEMENTATION STEERING
An Actor-Structure Approach
Lund: Lund Political Studies 54
1987

Syftet med denna bok sägs vara att konstruera instrument för analyser av "implementation steering", dvs politikens styrning av byråkrater, högre byråkraters styrning av lägre och statens styrning av medborgarna. Det är alltså fråga om all social styrning som innebär verkställighet av lagar eller annan statlig policy. För nämnda ändamål utformar Lundquist modeller som bygger på den samhällsvetenskapliga litteraturen och som utgör ett försök att syntetisera vissa aspekter inom implementeringsforskningen.

Detta är egentligen ett alltför blygsamt sätt att redovisa bokens

innehåll. Som grundval för sitt arbete har Lundquist genomgått den vidlyftiga implementeringslitteraturen – denna term tagen i mycket vidsträckt betydelse – och på ett systematiskt sätt diskuterat den mängd av utgångspunkter och begrepp som förekommer där. Hans framställning skall således inte ses som översikt av denna litteratur utan som en analys i nyss angivna syfte. Genom den omsorgsfulla och mycket vidsynta genomgången av utgångspunkter och begrepp blir det möjligt även för läsare, som inte till alla delar kan acceptera Lundquists modellkonstruktioner, att göra sig en föreställning om de logiska konsekvenserna av olika val av begrepp. Lundquist framhåller själv att hans styrningsmodeller endast är en möjlig utformning bland åtskilliga andra tänkbara. Men genom dessa har han lagt grunden

till en meningsfull diskussion om hur styrningsproblemen skall kunna hanteras på teoretisk väg.

Ett grundläggande problem, som under senare tid blivit alltmera aktuellt inom samhällsvetenskapen, är hur man skall kunna förena strukturell analys (makroteori) med aktörsanalys (mikroteori). Det är riktigt som Lundquist påpekar att ren systemanalys stannar på en spekulativ nivå och att ren aktörsanalys lätt får en slags fenomenologisk slagsida. Undersökningar som inte tar hänsyn till båda dessa aspekter måste i varje fall anses ge en ofullständig bild av verkligheten. Lundquists arbete utgör ett försök att kombinera båda aspekterna inom en gemensam modellkonstruktion.

Bokens rikedom på innehåll gör att man i en recension bara kan ta upp en mycket begränsad del av dess analyser till diskussion. En recensent väljer då givetvis vad som ligger honom närmast om hjärtat. Jag har valt de två första, förberedande kapitlena som behandlar den allmänna och svåra frågan om vad som bestämmer människors handlingar i allmänhet. Andra kommer säkerligen att diskutera huvudtemat om styrning och implementering. Då jag stannat vid dessa två kapitel beror det på att de, på grund av sin karaktär som förberedelse till huvudtemat, väcker en mängd frågor som man vill se belysta på ett mera ingående sätt.

I den generella frågan om vad som bestämmer folks handlingssätt finns många olika ståndpunkter företrädda inom samhällsvetenskapen. Den ena ytterligheten av denna rad av ståndpunkter utgör den deterministiska ståndpunkten som hävdar att mänskligt handlande i stora drag

är bestämt av omgivande strukturer och av historisk utveckling. I botten ligger här antagandet att människan har en tendens att reagera på samma sätt inför samma grundläggande villkor. Denna ståndpunkt är särskilt attraktiv för forskarna eftersom den lockar med möjligheten att finna sociala lagbundenheter (som en motsvarighet till naturlagarna) eller åtminstone empiriska generaliseringar och det därigenom skulle bli möjligt att förutsäga den framtida utvecklingen. Den andra ytterligheten representeras av dem som betonar variabiliteten och oförutsägbarheten i mänskligt handlande. Människan ses som en autonom varelse som inom vissa ramar har möjlighet att välja eller som är underkastad slumpen. Liksom många andra ställer sig Lundquist på en mellanståndpunkt. Han utvecklar sin åsikt på följande sätt. Determinanter till mänskligt beteende är att söka på tre plan: den fysiska omgivningen (naturen), den samhälleliga strukturen och väl också aktörernas individuella situation. Av dessa lämnas den fysiska omgivningen utanför analysen.

Begreppet samhällstrukturer definieras så att de omfattar aktivitets- och idémönster i form av institutioner, relationer, procedurer, rollmönster, regler, myter m m tillsammans med dessas relevanta resurser. De är i stor utsträckning resultat av tidigare generationers verksamhet och varje ny generation förändrar de gamla strukturerna och skapar nya. På samma gång är strukturerna kontinuerliga, de produceras oupphörigen av mänskligt tänkande och handlande, men framstår ändå som någonting yttre över vilket samtidens människor inte har full kont-

roll. Denna begreppsbildning verkar rimlig nog men liksom allt systemtänkande besväras den av problemet att klart kunna skilja systemet från dess omgivning. Lundquist har inte gått in på denna fråga, som genast inställer sig om man skall kunna tillämpa hans begreppssystem i empirisk forskning. Bör exempelvis suprastrukturen i samhället (transportsystemet med vägar, flygplatser och gator; energisystemet med kraftverk och ledningar; den offentliga bebyggelsen etc) räknas till den samhällseliga eller den fysiska strukturen? Den är ju en högst påtaglig fysisk realitet men samtidigt en produkt av mänskligt tänkande och handlande. Bör aktörens individuella resurser anses tillhöra strukturplanet eller aktörsplanet? De ingår i aktörens individuella situation men är samtidigt en produkt av samhällseliga processer. Frågor av den här typen kan verka onödiga men om Lundquists modeller skall kunna läggas till grund för empiriska analyser är de väsentliga.

Ett problem, som fått allt större aktualitet, är på vilka vägar de samhällseliga strukturerna påverkar aktörens verklighetsuppfattning och beteenden. Från analytiska utgångspunkter urskiljer Lundquist tre olika flöden av detta slag som han kallar socialisation, information och möjliggörande/begränsande. *Socialisation* sammanfaller antagligen till stora delar med vad Lundquist på andra ställen kallar influens av kulturmönstren, d v s mönster som i sina huvuddrag är nedärvda från tidigare generationer även om de modifieras av varje ny generation. *Information* förmedlas, direkt eller indirekt, av interaktioner med andra aktörer eller aktörsgrupper och om-

fattar väl inte bara upplysning om faktiska förhållanden utan också dessa andras krav och påtryckningar. Faktorer som *möjliggör eller begränsar* handlingsfriheten förefaller vara av många olika slag. Hit kan tänkas höra den fysiska strukturen, tillgänglig teknologi, aktörens position i den sociala strukturen samt hans resurser.

Hur begreppet resurser skall inordnas i Lundquists begreppssystem har jag som sagt inte blivit klar över. I boken urskiljs fyra olika typer av resurser: informativa resurser (utbildning?), personella resurser, legitimerande resurser (t ex omgivningens förtroende, förläning av kompetens) och materiella resurser (t ex pengar, maskiner, material). Mot bakgrund av denna mångfald torde det vara tillrådligt att föra resursbegreppet till aktörsplanet och att se de fysiska och samhällseliga strukturerna som källor från vilka dessa olika resurser hämtas.

Vad jag har försökt göra är att på några punkter se hur Lundquists abstrakta begreppssystem skall kunna användas till ledning för konkreta undersökningar av vad som påverkar människors handlingssätt. Detta är ett område där vi har ett starkt behov av teoretisk vägledning. Vi är helt enkelt osäkra om hur denna typ av problem bäst skall kunna angripas. Samtidigt bör understrykas att de diskuterade kapitlen endast utgör en förberedelse till arbetets huvuddel som behandlar verkställande styrning. Denna huvuddel skall jag som sagt inte ta upp. Jag vill emellertid – i det perspektiv som här anlagts – peka på Lundquists analogi mellan individrelationer och kollektivrelationer. De psyko-sociala variablerna i in-

dividrelationer – vad individen förstår (perceptioner), kan (resurser och utbildning) och vill (intentioner, emotioner) – låter han motsvaras av begreppen organisationskultur, kapabiliteter och prioriteter när det gäller kollektivrelationer. Framställningen härav finner jag vara synnerligen klagörande.

Sammanfattningsvis kan man förutspå att Lundquists arbete kommer att fylla funktionen av en lätt-tillgänglig och värdefull grundbok i teoretiska spörsmål för all forskning som sysslar med verkställighet av politiska beslut i en eller annan form.

Per Stjernquist

Svar på Per Stjernquists recension

Det är med stort intresse som jag tagit del av Per Stjernquists kommentar till min bok *Implementation Steering*. I allt väsentligt tror jag att vi har samma synsätt. På några punkter skulle jag dock vilja ge korta kommentare.

1. Man kan, med det synsätt bo-

ken företräder, inte generellt säga att strukturer representerar makro- och aktörer mikronivåer. Matrisen nedan illustrerar min ståndpunkt.

Med detta sätt att se befinner sig individer-aktörer och organisationsstruktur på mikronivå, medan nätverk-aktör och grundstruktur befinner sig på makronivå. Det finns alltså både aktörer och strukturer på båda nivåerna. Ett problem vid empiriska analyser kan vara att komma tillräckligt djupt ned i strukturerna. Det är inte ovanligt att analysen låter sig nöja med aktörsindividen i organisationsstrukturen.

2. Det är svårt att få någon heltäckande strukturbeskrivning. En möjlighet är en indelning i samhällsstrukturer, ekologiska strukturer och fysiska strukturer. Jag är helt överens om att skeendet sedan bestäms av strukturer, naturen och aktörer i ett oerhört komplicerat samspel.

När man diskuterar grundmodeller av denna typ med samhällsvetare är problemet, att man ofta identifieras med den ena av modellens båda halvor. Vilken det blir beror på vem man diskuterar med. Statsvetare arbetar i allt väsentligt med aktörsmodeller, och de uppfattar ofta mina resonemang som ensidigt strukturella. Jag kan föreställa mig att strukturanalytiker omedelbart skulle uppfatta enbart aktörsaspekterna i min modell. För mig är det fullständigt klart, att adekvata modeller för samhällsanalys måste omfatta både aktörer och strukturer.

Suprastrukturen i samhället bör, tror jag nog, räknas till de fysiska strukturerna så länge vi bara avser det fysiska mönstret av vägar o s v . Att människor skapat dem spelar i detta avseende mindre roll. Detsam-

	aktör	struktur	
individ			
organisation			MIKRO
nätverk			
grundstruktur			MAKRO